



Università degli Studi della Tuscia di Viterbo
Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici

Corso di Dottorato di Ricerca in

Diritto dei mercati europei e globali. Crisi, diritti, regolazione
XXXII Ciclo

L'Europa delle città. Per una politica urbana europea
(IUS-10)

Tesi di dottorato:
Dott.ssa Elisabetta Tati

Coordinatore del corso
Prof. Carlo Sotis

Tutor
Prof. Aldo Sandulli

A.A. 2018/2019

Ai giovani che, come me, sono parte della generazione della crisi.

A noi “giovani illuminati da una società a risparmio energetico”.

Ai giovani che mi hanno sempre aiutato, ascoltato e sostenuto

in questi tre anni di ricerca e studio:

tutti i colleghi italiani e stranieri,

ma anche musicisti e insegnanti

cantautori e ingegneri,

traduttori e attori:

amici.

Indice

INTRODUZIONE	13
1. Le domande di ricerca	13
2. L'articolazione del lavoro	14
3. Il metodo	17
PARTE I. I PRESUPPOSTI STORICO-CULTURALI, ECONOMICI E POLITICI PER UNA POLITICA URBANA EUROPEA	27
Premessa alla prima parte	29
CAPITOLO 1. CONCETTI GENERALI: LA DEFINIZIONE GIURIDICAMENTE RILEVANTE DI CITTÀ, IL TERRITORIO URBANO E LE CRISI NEL E DELL'UNIONE EUROPEA	31
1. Una definizione giuridicamente rilevante di città europea	31
1.1. La componente statistica della definizione: una descrizione sintetica dell'urbanizzazione in Europa	33
1.2. La componente istituzionale della definizione: la città come comune	35
1.3. Le difficoltà nel definire giuridicamente la città europea e le variabili di contesto da considerare se si opta per la città-comune	36
1.3.1. Il comune-città dentro lo Stato: la città come ente amministrativo e territoriale	39
1.3.2. Il comune-città dentro un'area vasta: l'area funzionale, il continuum urbano, l'agglomerato urbano, la regione metropolitana e altre forme.	45
1.3.3. Il comune-città dentro il territorio: la città come ente locale con autonomia politica	49
2. L'urbano come specifico <i>target</i> territoriale nella <i>governance</i> dell'Unione europea: territorio e diritto dal comune all'Unione europea passando per lo Stato nazione.	53
2.1 Il territorio come elemento caratterizzante la città-comune	58
2.2 Il territorio come elemento essenziale dello Stato	60
2.3 La differenza tra spazio e territorio nell'Unione europea: il mercato interno e i diritti sociali come occasione per una definizione di territorio europeo come somma di antico spazio assoluto e nuovo spazio relativo.	62
3. Crisi, globalizzazione e territorio nell'Unione europea	63
3.1 La crisi economica come occasione per far emergere la dimensione "reale" dell'Unione europea	64
3.2 La globalizzazione, le esternalità e la legittimazione dell'Unione europea: il territorio come il "reale" e il suo recupero come "spazio assoluto"	65
CAPITOLO 2. LA CITTÀ NELLA STORIA DELL'EUROPA	71
Premessa al capitolo. Le origini urbane dell'Europa: <i>excursus</i> sulle città nella storia del continente	71
1. La città delle origini verso la caduta dell'Impero romano: cosa rimane e cosa si trasforma?	73
2. La città nel periodo medievale (dal periodo proto-medievale al basso medioevo)	75
2.1. Elementi difforni ed uniformi della città medievale.	77
2.1.1 Le dinamiche socio-politiche della città medievale secondo M. Weber	78
2.1.2 Il ruolo differente della città come associazione nella formazione dello Stato federale americano. Cenni per riflettere sul valore del tempo e sulla tipicità europea.	79
2.2. La dialettica uniformità-diffornità della città europea medievale. Una sintesi.	81
3. L'avvento dello stato e la città inglobata	81

4.	Il progresso tecnologico e le città nel flusso delle rivoluzioni industriali: trasformazioni economico-sociali	83
5.	La città europea contemporanea nell'era della globalizzazione	86
5.1	La città scossa nel trentennio glorioso: gli anni cinquanta, sessanta e settanta del XX secolo	87
5.2	La fine della visione eurocentrica e la città europea nella globalizzazione: e la città nell'Unione Europea?	88

CAPITOLO 3. LA CITTÀ NELLA STORIA DELL'UNIONE EUROPEA: DALLA POLITICA REGIONALE ALLA POLITICA URBANA NEL DIBATTITO POLITICO 91

Premessa al capitolo. Lo spazio della città nella politica e nelle politiche dell'Unione europea. La politica urbana come politica regionale 2.0? 91

1.	La politica urbana dal punto di vista degli attori rilevanti nella <i>governance</i> multilivello: l'evoluzione della politica regionale	93
2.	Le origini della politica urbana nella <i>Soft Law</i> europea (1990-2016): la Commissione europea, il Comitato delle regioni e il dibattito politico	98
2.1	Gli anni novanta del XX secolo	99
2.2	Il progetto urbano europeo, il Consiglio dell'Unione europea e i buoni propositi degli stati membri: la Carta di Lipsia (2007) e la Dichiarazione di Toledo (2010)	100
2.3	I passi successivi alla Dichiarazione di Toledo: La <i>Territorial Agenda of the European Union 2020</i> , la <i>ERDF Regulation</i> e lo <i>URBACT III</i>	104
2.4	Il Patto di Amsterdam, il primo report della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione dell'Agenda urbana e l'opinione del Comitato delle regioni	107
2.5	Per un ruolo politico delle città in Europa? La mozione <i>On the role of cities in the institutional framework of the Union</i>	111
3.	Alcune note conclusive	113

PARTE II. IL FUNZIONAMENTO DELLA POLITICA URBANA EUROPEA 115

Premessa alla seconda parte 117

CAPITOLO 4. LA MATERIA E IL FINE DELLA POLITICA URBANA EUROPEA: LO SVILUPPO SOSTENIBILE 123

1.	Lo sviluppo sostenibile oltre la crescita e verso un approccio "integrato"	123
2.	Il dibattito contemporaneo sullo sviluppo sostenibile inizia dalla scienza economica, secondo teorie minoritarie	124
3.	L'interesse per lo sviluppo sostenibile nel dibattito internazionale e globale: questioni politiche e prime questioni giuridiche	129
3.1.	La curva degli eventi	130
3.2.	Lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e globale: norma giuridica o mero impegno?	134
4.	Osservazioni di sintesi sullo sviluppo sostenibile: approcci teorici preliminari all'analisi del caso europeo	138
5.	La natura dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento europeo: tra sviluppo e sostenibilità	142
5.1.	Lo sviluppo sostenibile nei trattati: obiettivo, valore o principio?	142
5.2.	Lo sviluppo sostenibile nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea	145
6.	Dallo sviluppo sostenibile allo sviluppo urbano nel mondo e in Europa: il fine della politica urbana europea e le sue peculiarità rispetto al dibattito internazionale	150
7.	Lo sviluppo sostenibile e la politica urbana europea: la materia	152
7.1.	L'informalità della politica urbana europea e la materia trasversale	153
7.2.	Verifiche empiriche sulla trasversalità della materia: la dimensione urbana nel diritto secondario	155

7.3.	Gli spazi per la dimensione urbana nel diritto primario	158
Appendice IV.a: Alcune precisazioni economiche sullo stato stazionario		161
Appendice IV.b: “Tracce di urbano” nella <i>Soft e Hard Law</i> europea. Uno schema		167
CAPITOLO 5. L’IMPLEMENTAZIONE DELLA POLITICA URBANA EUROPEA		175
1.	L’organizzazione	175
1.1.	La Commissione europea: una lettura giuridicamente orientata del Patto di Amsterdam e l’organizzazione “urbana” delle DGs.	175
1.2.	Le reti urbane di città a rilevanza europea	179
1.2.1.	La classificazione delle reti	181
1.2.2.	La natura giuridica e le reti urbane di città come parte dell’amministrazione europea	183
1.3.	La divisione <i>Inclusive Growth, Urban and Territorial Development</i> della <i>DG Regio and Urban affairs</i> e la <i>European Investment Bank</i>	186
1.4.	L’Amministrazione indiretta	188
2.	I poteri-attribuzioni strumentali e finali	188
2.1.	I poteri strumentali	188
2.2.	I poteri rispetto alle risorse: strumentali di <i>better funding</i> e finali in quanto mutuati dalla politica regionale	190
2.3.	I poteri finali	192
3.	Gli strumenti	194
3.1.	I partenariati urbani	196
3.1.1.	Una comparazione con il modello della partnership regionali e l’Accordo di partenariato	198
3.1.2.	Alcune conclusioni sulla comparazione tra la politica regionale e la politica urbana sull’impiego dello strumento della partnership	200
3.2.	I programmi per gli scambi di buone pratiche	202
3.3.	Le risorse economico-finanziarie per la politica urbana	204
3.3.1.	I fondi strutturali e di investimento e il fondo di coesione	204
3.3.2.	Il fondo europeo di investimento strategico	207
3.3.3.	I fondi di investimento diretti: altre risorse “trasversali” per le città	208
3.3.4.	I fondi nazionali e le risorse locali: le agende urbane e l’autonomia finanziarie degli enti locali.	209
Appendice V.a: le reti urbane di città a rilevanza europea		213
1.	Il <i>Covenant of Mayors</i>	213
2.	Lo <i>European Forum for Urban Security</i> (EFUS)	216
3.	EUROCITIES	218
4.	Lo <i>European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities</i> (EIP-SCC)	220
5.	La <i>Urban Innovative Action</i> (UIA) e lo <i>Urban Development Network</i> (UDN)	226
Appendice V.b: L’amministrazione indiretta per la politica urbana europea attraverso l’esempio italiano		229
1.	L’agenda urbana attraverso le risorse nazionali	229
2.	Le risorse locali	230
3.	L’esempio italiano per i fondi strutturali: dal d.l. n. 101/2013 all’Accordo di partenariato	234
4.	Il Piano operativo nazionale “città metropolitane” e gli <i>asset</i> urbani nei piani operativi regionali	237
5.	Conclusioni sul rapporto tra l’Agenda urbana europea e l’Agenda urbana nazionale nel caso italiano	240
CAPITOLO 6. LA GIURISPRUDENZA URBANA EUROPEA E I DESTINATARI DELLA POLITICA URBANA EUROPEA		241
1.	Premessa	242
2.	I destinatari determinati della politica urbana europea come “individui e associazioni”	242
2.1.	Il caso del “cittadino qualunque” e delle acque reflue urbane	243
2.2.	Il caso dell’impresa e dello <i>European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities</i>	247
2.3.	I destinatari rispetto ai poteri esercitati in altre politiche europee settoriali ma qualificabili come “urbani”	249

2.3.1	Il diritto europeo alla protezione dell'ambiente urbano e il potere locale di governo del territorio: Inter-Environnement Bruxelles ASBL et all. v. Région de Bruxelles-Capitale	249
2.3.2.	Il diritto europeo alla libertà di stabilimento e il potere locale di governo del territorio	250
2.3.2.1.	I casi <i>College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV e Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam</i>	251
2.3.2.2.	La "protezione dell'ambiente urbano" come motivo imperativo di interesse generale nel caso dei due comuni del Belgio	252
2.3.3.	Il diritto alla libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi rispetto al diritto all'auto determinazione amministrativa (servizi pubblici locali)	254
2.3.3.1	Il caso <i>Memoria Srl e Antonia Dall'Antonia v. Comune di Padova</i> : il servizio cimiteriale e il suo valore antropologico	254
2.3.3.2.	<i>R.L. Trijber v. Burgemeester van Amsterdam</i> e le prerogative europee in materia di trasporto "urbano"	256
2.3.2.	Il diritto alla libertà di stabilimento e la garanzia della "sicurezza urbana" (anche come "sicurezza umana"); <i>J. Harmsen v. Burgemeester van Amsterdam</i>	257
3.	Le autorità urbane come destinatarie determinate della politica urbana europea	258
3.1.	La selezione per progetti finanziati con fondi dello <i>Urban Innovation Action</i> (UIA) e i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie a disposizione della città	258
3.2.	L'accesso alle informazioni ambientali e la difesa dei limiti alle emissioni da parte delle città	261
3.2.1.	<i>Ville de Lyon v. Caisse des dépôts et consignations</i>	261
3.2.2.	<i>Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid v. Commissione</i>	262
3.2.2.1.	Il bilanciamento tra la politica ambientale, la politica del mercato unico e la politica dei trasporti per il tramite dell'obiettivo di riduzione delle emissioni: il potere della città	264
3.2.2.2.	La natura della città tra ente collettivo privato, ente di governo e amministrazione	265
2.2.2.3.	La rilevanza della città come associazione	266
2.3.	Il caso del Comune di Milano contro la decisione del Consiglio per l'assegnazione della sede della <i>European Medicines Agency</i> (EMA): il ruolo indipendente della città rispetto allo Stato	267
2.4.	Le città rispetto alle risorse e il loro legittimo affidamento	268
3.4.1.	I passati cicli di finanziamento e il caso del <i>Gemeente Rotterdam v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	270
3.4.2.	I nuovi cicli di finanziamento e il ricorso dell' <i>Ayuntamiento de Enguera</i> contro la decisione della Commissione	274
4.	Uno sguardo di sintesi ai destinatari determinati	275
5.	I destinatari indeterminati: i cittadini urbani	276
5.1.	I residenti della città europea e la possibile autonomia giuridica della cittadinanza urbana "stretta"	280
5.2.	Ancora sul contenuto "pieno" della cittadinanza urbana "stretta": i diritti politici, il valore della comunità e la dialettica liberal-repubblicana	283
5.3.	Gli utenti della città europea e la staffetta tra cittadinanze: la cittadinanza nazional-statalista, la cittadinanza europea, la non-cittadinanza del diritto internazionale, la cittadinanza globale e la cittadinanza-umanitaria	289
Appendice VI.a Il concetto di cittadinanza adottato in questo lavoro: la cittadinanza composita, la cittadinanza urbana stretta (e piena) e la cittadinanza urbana composita.		291
Appendice VI.b La cittadinanza legal-nazionale		293
Appendice VI.c La cittadinanza europea		294
Appendice VI.d La cittadinanza internazionale e/o umanitaria		296
Appendice VI.e La cittadinanza globale		298
PARTE III. I CASI STUDIO		303
Premesse alla terza parte		305

CAPITOLO 7. I PIANI DI MOBILITÀ URBANA SOSTENIBILE TRA TORINO, MALMO E DÖRTMUND. VERSO UNA PIANIFICAZIONE *COMPREHENSIVE*? **307**

I PARTE. IL QUADRO EUROPEO **307**

1. Il quadro normativo europeo sulla mobilità urbana e la sovrapposizione tra materie, strategie e politiche settoriali **307**
2. Le linee guida ELTIS sui piani urbani di mobilità sostenibile **309**

II PARTE. IL QUADRO LOCALE **310**

3. I profili delle tre città **310**
 - 3.1. Malmö **311**
 - 3.2. Torino **313**
 - 3.3. Dörmund **315**
 - 3.4. Alcuni elementi rilevanti dalla comparazione tra i tre sistemi degli enti locali e le diverse tradizioni di governo del territorio **317**
4. Il progetto per un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Malmö **320**
 - 4.1. Il procedimento di adozione **320**
 - 4.2. La natura giuridica del piano **321**
 - 4.3. L'Area di influenza del piano **324**
5. Il progetto per un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Torino **325**
 - 5.1. La storia del piano e il procedimento di adozione **325**
 - 5.2. La natura giuridica del piano e gli effetti vincolanti **326**
 - 5.3. La futura area di influenza del piano attraverso la presentazione del comune di Torino e la sua appartenenza ad un'area metropolitana **327**
6. Il progetto per un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Dörmund: il procedimento di adozione *in fieri*, l'area di influenza ed alcune ipotesi sulla natura giuridica **328**
 - 6.1. La zona della Ruhr **329**
 - 6.2. La legislazione del land per il governo del territorio **330**
 - 6.3. Il trasporto e la mobilità nella Renania Settentrionale-Vestfalia **331**

III PARTE. CONCLUSIONI **333**

7. Risultati finali dalla comparazione a livello micro: una tendenza comune verso una pianificazione più "comprehensive"? **333**

SCHEMI E TABELLE **335**

CAPITOLO 8. GLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO PER LA SICUREZZA URBANA E IL RUOLO DELLE CITTÀ TRA MODENA, LILLE E TILBURG: IL MODELLO EUROPEO DEI PATTI TERRITORIALI E DELLE STRATEGIE DI SICUREZZA URBANA **343**

1. Introduzione **343**

I PARTE. IL QUADRO EUROPEO **345**

2. Il quadro normativo Europeo per la sicurezza urbana e la sovrapposizione tra le politiche pubbliche **345**
 - 2.1. Le competenze e i poteri europei per la materia della sicurezza interna: Hard Law e una definizione più ampia di sicurezza, verso un'idea di "sicurezza urbana europea" **345**
 - 2.2. La "sicurezza urbana europea" attraverso le lenti della Soft Law **349**
 - 2.3. Il manifesto Efus e gli strumenti metodologici per la definizione di politiche locali per la sicurezza: security, sviluppo sostenibile ed integrazione europea **353**

II PARTE. IL QUADRO LOCALE **357**

3. I profili della città **357**
 - 3.1. Il profilo di Lille **359**
 - 3.2. Il profilo di Modena **365**
 - 3.3. Il profilo di Tilburg **368**
 - 3.4. Alcuni fattori da evidenziare per aiutare la comparazione tra i sistemi nazionali di governo locale e delle politiche di sicurezza **372**
4. La strategia territoriale per la sicurezza urbana a Lille **375**
 - 4.1. I contenuti della strategia e lo spazio per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana? **376**
 - 4.2. L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti **378**

4.3.	Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia.	379
5.	La strategia di sicurezza urbana a Tilburg	381
5.1.	I contenuti della strategia e gli spazi per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana?	382
5.2.	L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti	383
5.3.	Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia	385
6.	La strategia di sicurezza urbana a Modena	386
6.1.	I contenuti della strategia e gli spazi per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana?	387
6.2.	L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti	389
6.3.	Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia	391
III PARTE: CONCLUSIONI		392
7.	I risultati finali dalla comparazione del livello micro: verso una tendenza comune alla cooperazione per la sicurezza urbana?	392
SCHEMI E TABELLE		395
 CAPITOLO 9. SERVIZI SOCIALI NELLE CITTÀ EUROPEE: IL RUOLO DELL'IMPRESA SOCIALE. IMPACT HUB MILANO, STOCCOLMA E AMSTERDAM COME INCUBATORI LOCALI		409
1.	Introduzione	409
I PARTE: IL QUADRO GIURIDICO EUROPEO		410
2.	Il quadro giuridico europeo: in quali politiche risiedono le competenze favorevoli ad interventi per le imprese sociali?	410
2.1.	Il tema delle imprese sociali come esempio del funzionamento della politica urbana europea: la capacità del target territoriale urbano di reductio ad unum dei frammenti di policy	412
2.2.	La rete globale Impact Hub come un modello rilevante di impresa sociale a livello locale in armonia con la definizione europea	415
2.3.	Storia e mission di Impact Hub nonché il suo status di B-corporation	416
II PARTE: IL QUADRO LOCALE		420
3.	Le ragioni che giustificano la scelta delle città	420
3.1.	Il profilo di Milano	420
3.2.	Il profilo di Stoccolma	425
3.3.	Il profilo di Amsterdam	429
3.4.	Altri elementi rilevanti emersi dalla precedente presentazione delle città	433
4.	Impact Hub Milano e l'incubatore locale FabriQ	435
4.1.	La strategia urbana per l'innovazione sociale	435
4.2.	Definire Impact Hub Milano come un'impresa sociale	437
4.3.	Il coordinamento organizzativo tra Impact Hub Milano e la città attraverso l'Associazione temporanea di impresa in FabriQ	438
5.	Impact Hub e l'impresa sociale ad Amsterdam	440
5.1.	La strategia della città per l'innovazione sociale	441
5.2.	Definire Impact Hub Amsterdam come un'impresa sociale	442
5.3.	Il coordinamento tra Impact Hub Amsterdam e la città attraverso i programmi di accelerazione e di supporto ai lavoratori più svantaggiati	443
6.	Impact Hub e l'impresa sociale a Stoccolma	445
6.1.	La strategia della città per l'innovazione sociale	446
6.2.	Definire Impact Hub Stoccolma come un'impresa sociale	448
6.3.	Ipotesi sul ruolo di Impact Hub nella città di Stoccolma	449
III PARTE: CONCLUSIONI		450
7.	Risultati finali dalla comparazione di livello micro: nuove tendenze nell'erogazione di servizi sociali nelle città europee?	450
SCHEMI E TABELLE		453

CONCLUSIONI. LA POLITICA URBANA EUROPEA E L'EUROPA DELLE CITTÀ	463
1. L'esistenza e il funzionamento della politica urbana europea	464
1.1. Il fine e la materia della politica urbana europea: l'importanza dello sviluppo sostenibile	464
1.2. Le peculiarità dell'organizzazione servente la politica urbana europea: la legittimazione, l' <i>accountability</i> e i riflessi sui principi di sussidiarietà e attribuzione	465
2. L'osservazione della politica urbana e dell'Europa delle città attraverso i casi studio	473
2.1. L'utilità dei casi studio rispetto alla domanda "esiste la politica urbana europea"?	473
2.2. L'utilità dei casi studio rispetto alla domanda "cosa significa la città per il processo di integrazione europea"?	474
2.3. I risultati	474
3. La politica urbana europea raggiunge direttamente o indirettamente un numero molto elevato di destinatari	478
3.1. I risultati dall'analisi dei destinatari determinati: prime categorizzazioni della giurisprudenza e la duplice o triplice natura della città	478
3.2. I risultati dall'analisi dei destinatari indeterminati: la cittadinanza urbana "composita"	481
3.3. Una riflessione sulle premesse teoriche e sui presupposti alla legittimazione ad agire/ricorrere alla luce della cittadinanza urbana composita, in particolare nei ricorsi amministrativi	484
4. L'Europa delle città	487
4.1. Cosa significa la città per il processo di integrazione europea?	488
4.2. L'indiscutibile resistenza della cittadinanza nazional-statalista	490
4.2.1. L'ordinamento europeo tra politica e diritto. Per una nuova retorica della cittadinanza	491
4.2.2. Verso la politica europea recuperando il territorio: oltre la teoria "assoluta" dello Stato	493
4.2.3. Il limite del vincolo territoriale statale e la crisi dello Stato	495
4.3. La sfida della cittadinanza in Europa: la cittadinanza urbana composita come cittadinanza europea	498
4.3.1. Perché l'Europa è "anche" nelle città	499
4.3.2. Perché le città sono fuori dallo Stato nazione	500
4.3.3. L'Europa delle città è l'Europa del "dove"	501
BIBLIOGRAFIA	505

INTRODUZIONE

«D'altronde, da tempo ormai la storia d'Europa è una corsa fra città e Stato: quasi si potrebbe dire fra la lepre e la tartaruga».

[F. Braudel, *L'Italia fuori d'Italia*, in R. Romano, C. Vivanti, *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1974, 2112]

Sommario: 1. La domanda di ricerca e le premesse. 2. L'articolazione del lavoro. 3. Il metodo. 4. Note ulteriori.

1. Le domande di ricerca

La ricerca risponde alla domanda: cosa significa la città per il processo di integrazione europea (domanda di II livello)? La questione è di natura “discorsiva”, sia rispetto alla politica e sia rispetto al diritto, ma presuppone la risposta a una domanda dicotomica: esiste o non esiste una politica urbana europea (domanda di I livello)?

In realtà, anche provata l'esistenza della politica, tale dimostrazione non esaurisce tutti gli argomenti in favore delle opportunità teoriche che la città può offrire ad un ordinamento sovranazionale *sui generis* come l'Unione europea. Si tratta, però, di un presupposto utile dato che l'esistenza di una politica è indice di una certa consapevolezza da parte delle istituzioni europee nonché di un loro concreto agire. Per questo motivo una parte considerevole della tesi sarà dedicata allo sforzo di ricostruirne il funzionamento.

L'avvento della politica urbana europea propone una *governance* innovativa, definita nell'Agenda urbana per l'Unione europea come «un esperimento». Rifacendosi al paradigma dello sviluppo sostenibile “integrato”, una costante nel dibattito ventennale interno sullo sviluppo urbano e di cui vi è una traccia importante nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, la politica urbana raccoglie le sfide di una pluralità di obiettivi. La stessa pluralità richiede letture unificanti come, ad esempio, di una materia trasversale e di un *target* territoriale omogeneo. L'Agenda urbana per l'Unione europea si presenta, così, come mero cappello di una politica molto più complessa con un'organizzazione, dei poteri e degli strumenti *ad hoc*, in cui la realtà locale e quella sovranazionale s'incontrano. Su queste premesse, la pluralità e l'integrazione degli obiettivi tipica dello sviluppo sostenibile e dello sviluppo urbano sembrano stonare con lo spirito invece funzionalista dell'integrazione europea.

D'altra parte si tratta di una politica non formalizzata e che, forse per la prima volta, esiste a prescindere da una precisa regolazione. Ad esempio, nel caso urbano si può osservare come la presenza di un

principio di diritto, come la sostenibilità, o di un interesse-obiettivo, come lo sviluppo sostenibile, possono influenzare ed orientare le *rules*. Dove queste sono rigide, come nel caso del riparto delle competenze “legislative” tra Unione e Stati membri, la *Soft Law* può sostenere il principio nell’orientamento “politico” delle norme, nella loro interpretazione e nella loro attuazione. La situazione si complica, ovviamente, nel caso in cui il fondamento delle norme “resistenti” risieda in altrettanti principi, come quello di sussidiarietà o di attribuzione, rispetto ai quali si dovrà operare o per bilanciamento o per aggiornamento, alla luce dell’aderenza del diritto vivente alle necessità reali della società. Centrale nell’analisi della politica sarà, dunque, il diritto quantitativamente sempre meno vincolante (e sempre più politico?) ma pur sempre dotato di un intrinseco valore giuridico¹.

2. L’articolazione del lavoro

in primo luogo, rispondere a queste domande richiede di fare chiarezza sulla definizione giuridicamente rilevante di città europea nonché far emergere il ruolo del “territorio”, della “globalizzazione” e della “crisi” per l’identità dell’Unione europea (capitolo 1). Si tratta di elementi e processi che non solo sono elaborati, sperimentati e vissuti dallo Stato e dall’Unione europea ma anche dalla città, pur se in modi diversi. Non è detto che, ripensarli proprio in chiave urbana, non ne consenta una lettura di tipo progressista, utile anche allo studio delle altre due organizzazioni. Inoltre, vuol dire supportare la tesi dell’origine urbana dell’Europa e dell’ingresso della città nella storia dell’Unione europea (capitolo 2 e capitolo 3). Questi capitoli costituiscono la Parte I.

In secondo luogo, significa provare l’esistenza di una politica urbana europea così come immaginata e comprenderla attraverso le sue componenti di base. Qual è il suo fine e la sua materia (capitolo 4)? Come è possibile ricostruire la peculiare organizzazione e gli strumenti serventi la politica stessa nonché i poteri che ne derivano (capitolo 5)? Chi sono i suoi destinatari (capitolo 6)? Una delle domande rilevanti nel capitolo cinque sarà, quindi, se le nuove “organizzazioni” che si vanno sviluppando intorno agli affari urbani, come le reti urbane di città, siano giuridicamente rilevanti per il diritto dell’Unione e come entrino in contatto con la tradizionale struttura dell’amministrazione comunitaria e di quella nazionale; o se la forza del fine di sviluppo sostenibile e la possibilità di individuare una materia trasversale, così come al capitolo quattro, siano elementi tali da far emergere un’organizzazione complessa *ad hoc*, anche concepita come rete di reti tra più organizzazioni “maggiori”².

¹ In modo sintetico ma esaustivo sul punto M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, cap. 9, quando definisce il concetto di diritto, di norma giuridica e di sistema giuridico.

² Si tratta di riflessioni ispirate dalla lettura di M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, 21, quando l’autore distingue tra organizzazione come “struttura” (quella qui di interesse, perché lo è rispetto alla funzione per la quale è creata) e come “personale”, tipica della scienza aziendale. L’organizzazione come “struttura” viene in rilievo perché è giuridicamente interessante capire come nasca l’esigenza di un’organizzazione “maggior”, ovvero rappresentativa di un gruppo, o come nascano reti o rapporti gerarchici tra queste stesse organizzazioni (nei termini di quali rapporti giuridici e di chi è legittimato a costituire il rapporto medesimo).

La politica urbana europea sarà, dunque, descritta alla stregua di una funzione amministrativa in tutta la Parte II, motivo per il quale si adotterà il termine *policy*-funzione. Ciò dà un vantaggio sia analitico³ (fine, materia, poteri-attribuzioni e destinatari) sia comunicativo. Per quanto riguarda quest'ultimo, se si accoglie l'opinione di chi vede per ora nell'Unione europea soprattutto una comunità di diritto⁴ e si prende atto della difficoltà attuale del dibattito per un'unione politica, è più probabile che le *policy* siano meglio descritte/accettate (almeno per ora e attraverso una comunicazione più responsabile)⁵ da una prospettiva giuridica o di scienza dell'amministrazione, come in un'analisi funzionale, piuttosto che da quella politica, come in un'analisi di *policy* o degli interessi⁶. Oltre a questi due vantaggi ve ne è anche uno che si può definire "disciplinare". Ricorrendo ad un concetto composito, ovvero giuridico, di scienza politica e di quella dell'amministrazione, si evita di interrompere artificialmente la catena politica-amministrazione, si guarda dinamicamente alla fase ascendente e a quella discendente e si viene dispensati dal distinguere in modo rigido il *policy-making* dal *rule-making* o il potere legislativo da quello esecutivo, con un indubbio vantaggio per l'osservazione del funzionamento dell'Unione europea. Infatti, per quest'ultimo ordinamento, le ambiguità si rafforzano per via della mancanza, da una parte, di una chiara e predominante teoria generale sull'Unione europea e, dall'altra, di una chiara strategia politica. Conseguenze di tali mancanze sono appunto rintracciabili sia nella difficoltà sul fronte organizzativo-istituzionale, ovvero, nel definire l'amministrazione

³ Per "procedimento analitico" si intende il metodo che T. Hobbes, in modo lucido e sintetico rispetto allo studio dello Stato, descrivere nel *De Cive*, nella traduzione di C. Monti (a cura di), Firenze, Casa editrice Felice Le Monnier, 1967, 26: «Per quel che concerne il metodo, ho pensato che non bastasse, da solo, l'ordine dell'esposizione, per quanto esso sia della massima importanza, ma anche che bisognasse cominciare dalla teoria dello Stato per passare, poi, alla sua genesi e alla sua formazione e, quindi, all'origine prima della giustizia. Infatti, se si conoscono gli elementi di cui un oggetto è costituito, si conosce benissimo anche l'oggetto stesso. Come, infatti, in un orologio o in una macchina più complessa, non si può comprendere quale sia il funzionamento di una sua parte o di un ingranaggio, se non lo si scompone nelle varie parti, osservandone la materia, la forma, il movimento: così, nello studiare il diritto statale [nella parte II di questo lavoro si tratta della *policy*-funzione ma, nel processo di astrazione dal particolare al generale che caratterizza l'intero scritto, anche l'Unione europea] e i doveri del cittadino è necessario non certo scomporre lo Stato, ma, comunque, considerarlo come se fosse effettivamente scomposto».

⁴ Molti sul punto. Si v. innanzitutto P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, ripercorrendo le radici medievali e moderne, fino alla riscoperta della complessità nell'epoca contemporanea. Cfr. recentemente A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Torino, Franco Angeli, 2018, *passim*. Cfr. M. Barberis, *Europa del diritto*, cit., *passim*.

⁵ Questa parentesi deve essere intesa nel senso seguente. Si è soliti argomentare che l'Unione europea è stata fino ad oggi soprattutto una comunità di diritto, basata su norme, *rule-making* e giurisprudenza. Questo è il punto di partenza. Se ciò è vero (e le argomentazioni nel tempo susseguite paiono a chi scrive convincenti), non si negano (almeno non a priori) gli effetti positivi di un tale tipo di sviluppo sulle situazioni, giuridiche e sostanziali, degli individui e delle collettività. Si critica, piuttosto, il linguaggio adottato. Il processo che ha portato ad una comunità di diritto è più facilmente comprensibile per i teorici, gli studiosi e gli esperti dei vari settori coinvolti (professori, avvocati, giudici, tecnici). È attraverso di loro, quindi "indirettamente", che gli effetti della "comunità di diritto" possono essere percepiti dai cittadini. Di conseguenza, più dubbia è l'efficacia (e non solo l'efficienza) di un tale tipo di comunicazione rispetto alla comprensione dei risultati da parte dei cittadini (o, ancora più in generale, dell'individuo che non ha le competenze specifiche sopra richiamate).

⁶ Per la differenza tra funzioni e interessi, si v. sul punto sempre M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., 45 quando l'a. osserva come ai giuristi non piaccia la parola "interesse", alla quale preferiscono quella "funzione". La catena logica diverrebbe, dunque, norma-attribuzioni-funzione, pur se gli interessi sarebbero più importanti, almeno politologicamente. Questo è anche il motivo per cui può risultare forzato, all'orecchio di un giurista o di un politologo, l'"approccio funzionale ad una politica pubblica". Se la tendenza è a partire dalle funzioni, non accade di rado che la normazione positiva risponda ad esigenze pratiche e che la corrispondenza tra norma-funzione-interesse non sempre si verifichi. Spesso è la legislazione ad essere confusa. Anzi, si potrebbe aggiungere, che è proprio questo il problema in Europa, ovvero, la "trappola delle competenze" per cui le funzioni si spezzettano e così anche gli interessi e la loro rappresentanza risulta più complicata. Pensare, quindi, in chiave di funzione-*policy* consente il doppio vantaggio di recuperare anche il lato degli interessi, e quindi dei destinatari, creando un'unica catena logica interessi-funzioni (*policy*)-attribuzioni-norme. D'altra parte, se un'Unione politica sembra al momento un "miraggio" lontano e si deve lavorare sullo *status quo* (una comunità di diritto) bisogna seriamente porsi il problema di come sviluppare un linguaggio efficiente (che racconti cosa l'Unione fa in modo semplice) e si contrapponga efficacemente al linguaggio politico statale. Ciò non vuol dire che, *ex post*, questa potenziale tecnica comunicativa dell'Unione non si riveli un linguaggio politico nuovo ed europeo che, partendo dalle norme e risalendo la catena funzione-*policy*, non arrivi anche a presentare gli interessi.

europea (non a caso spesso etichettata come “composita”, riconoscendone così la complessità ed esprimendola in modo sintetico)⁷ o nell’identificare l’esecutivo (in un certo senso “plurale” e da molti considerato un “giano bifronte” per il contrasto tra l’appunto “fronte” comunitario e quello intergovernativo)⁸; sia in quelle sul versante dell’attività, ovvero, difficoltà nel tracciare un confine tra *policy-making e rule-making*⁹, nel definire il perimetro delle materie e delle competenze nei trattati¹⁰ o, ancora, nel distinguere tra l’attività sostanzialmente normativa ma formalmente amministrativa, distinzione messa a sua volta in crisi da un sistema delle fonti anomalo (ad esempio, sul ruolo della *Soft Law*)¹¹ e in continuo divenire (si pensi all’evoluzione dagli atti quasi-legislativi a quelli delegati)¹².

In terzo luogo, alla prima e alla seconda parte, sempre seguendo il filo rosso della città nella storia dell’Europa e la guida del principio di sviluppo sostenibile, va aggiunta una sezione di casi studio capaci di dare riscontro di quanto teorizzato sul funzionamento della politica urbana e sugli obiettivi di legittimazione ed integrazione (Parte III). I casi sono strutturati secondo un modello *standard* e permettono la ricostruzione in dettaglio del funzionamento della politica urbana europea e l’emersione del dialogo tra città (le reti) e tra

⁷ L’aggettivo “composito” è associato, innanzitutto, all’ordinamento giuridico europeo. Essendo definito come “composito” l’ordinamento, “composito” è anche uno dei suoi elementi fondamentali, l’amministrazione. Nella scienza giuridica italiana, la caratterizzazione dell’ordinamento giuridico europeo come “composito” si deve a S. Cassese, *L’Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2000, 990-2; si veda anche *Id.*, *Che tipo di potere pubblico è L’Unione europea?*, in *Id.*, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 55 ss. La tesi si trova però sviluppata in modo compiuto in G. Della Cananea, *L’Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 146-50. Su queste basi, l’amministrazione europea comincia ad essere descritta e studiata come “composita”, come “co-amministrazione”, come “condivisa” (si v. i vari riferimenti di cui al capitolo cinque). Approcci simili, più o meno indipendenti, si rinvencono nella scienza amministrativa francese (Auby), inglese (Craig) o tedesca (Schmidt-Aßmann). Quello del diritto amministrativo non è l’unico punto di vista per provare a comprendere il processo di integrazione (c’è sicuramente quello politico o del diritto costituzionale-parlamentare) ma, sicuramente, è uno sguardo privilegiato, dato il concreto modo di funzionamento dell’Unione (basti il richiamo al concetto di *executive federalism* di R. Schütze, *From Rome to Lisbon: “Executive Federalism” in the (new) European Union*, in *Com. Market Law Rev.*, n. 47, 2010, 1411-5).

⁸ Per la dualità dell’esecutivo europeo (come comunitario ed intergovernativo) e con un’analisi che guarda al pre e al post Trattato di Lisbona, D. Curtin, *Executive power of the European Union. Law, practices and the living*, Oxford, Oxford University Press, in particolare ai capitoli 3 e 4, dove appare l’espressione *composite executive power* e l’idea di un esecutivo europeo “plurimo”. Cfr. per la scelta di inglobare il sistema degli esecutivi (quelli ibridi europei e quelli nazionali) in un sistema parlamentare multilivello, B. Crum, J. E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European political science review*, n. 1, 2009, 249.

⁹ Di nuovo D. Curtin, *Executive power of the European Union. Law, practices and the living*, cit., specialmente al capitolo due. L’interesse per l’esecutivo porta Curtin ad un’analisi a cavallo tra politica e diritto (costituzionale ed amministrativo) e tra politica e amministrazione (nel differenziare, ad esempio, il modello dell’esecutivo americano da quello tradizionalmente europeo –poi recepito dall’Unione europea–, in cui la politica-amministrazione appare come una divisione interna allo stesso esecutivo; in questo senso, la tesi è contraria all’impostazione del primo Lindseth). Per un’osservazione simile, anche se con riferimento alla prassi pre-Lisbona, S. Weatherill, *Why harmonise?* in T. Tridimas, P. Nebbia (a cura di), *European Union law for the twenty-first century*, Oxford, Hart publishing, vol. 2, 2004, 12: «The governments of the Member States were fully aware and entirely content with the tendencies to use the Treaty competence governing harmonisation to invade wider areas of (apparently) national competence. The constitutional constraint of attributed competence, now found in Article 5(1), was simply dormant».

¹⁰ D. Curtin, *Executive power of the European Union. Law, practices and the living*, cit., in cui l’a. sostiene la tesi di un’Unione europea politica, 6: «The contemporary Eu is a political Union that is constantly and incrementally evolving» con la conseguenza che: «In a political union there is almost no area of national policymaking that is not related in some fashion with policymaking at the European level». Per un’espansione di fatto delle competenze dell’Unione si rimanda anche al capitolo uno e alle conseguenze della crisi in materia di politica economica.

¹¹ Si v. sul punto ad esempio M. Barberis, *Europa del diritto*, cit., *passim* anche per la differenza tra regolazione e regolamentazione. Si v. sulla *Soft Law* europea, in particolare M. Dowson, *Soft Law and the Rule of law in the European Union: Revision or Redundancy?*, in A. Vauchez, B. De Witte, *Lawyerling Europe: European law as a transnational social field*, Oxford, 2013, 221 ss. L. Sendel, A. Van Der Brink, *Checks and balance of soft EU Rule-Making*, Bruxelles, Rapporto per il Parlamento europeo, 2012. O. Stafan, *Hibridity before the Court: a Hard look at Soft Law in the Eu Competition and State Aid Case Law*, in *European Law Review*, n. 37, 2012, 49 ss. S. Oana, *European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects*, in *The modern law review*, 2012, 879.

¹² Si v. a titolo esemplificativo J. Bast, *Tipologie di atti delle amministrazioni europee*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L’amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015, 61 ss.

queste e la Commissione europea attraverso il diritto e i principi; inoltre, sono l'occasione per osservare l'"esecutivo europeo" all'opera, adottando nuove regole attraverso fonti innovative e promuovendone l'attuazione amministrativa¹³. I settori coinvolti sono diversi ma in essi si osserva sempre o un'iniziativa indipendente delle città o una della Commissione e in cui, invece, la maggior parte degli Stati arrivano secondi (in particolare, si tratta della mobilità urbana sostenibile, delle strategie per la sicurezza urbana e dell'impresa sociale nelle città).

3. Il metodo

Un lavoro di questo tipo si basa su un approccio sistemico alla realtà. Il metodo ha tre requisiti fondamentali. Innanzitutto è interdisciplinare, ovvero, ha preso il via da domande giuridiche ma ha cercato di essere quanto più possibile indipendente dal tipo di approfondimento disciplinare che tali domande comportavano, fosse esso politologico, economico, sociologico e di diritto costituzionale, amministrativo, internazionale, europeo, ecc. In secondo luogo, si sposta dal micro al macro e viceversa; ad esempio, pur basandosi sulla ricostruzione della politica urbana europea, lo studio cerca in essa quegli elementi generali che nella loro combinazione dicono qualcosa di interessante per un tipo di integrazione; o, ancora, la lettura sistemica e il funzionamento della politica vengono messi alla prova in singoli casi studio. Infine, si sforza di tenere un legame con l'osservazione della realtà europea (ovvero, un'analisi che non cerchi la sua verifica solo nell'attività dei giudici ma, anche e soprattutto, nelle dinamiche sociali e nelle concrete pratiche amministrative), anche là dove si faccia ricorso a concetti generali (come spazio e territorio); tutto ciò nella convinzione che quello che si percepisce, si racconta e si tenta di dimostrare è sempre ispirato da ciò che si vede, si legge o si sente (esiste, cioè, in qualche modo nella realtà): la difficoltà sta, piuttosto, nel ricostruire,

¹³ Intendendo in questa sede come "esecutivo europeo" non quello che riceve la fiducia di un Parlamento, aspetto che attiene più alle discussioni in seno al diritto costituzionale e parlamentare, bensì quello che nei "risultati" è tipicamente europeo, quindi, né la semplice somma della volontà degli esecutivi nazionali (metodo intergovernativo), né la sola posizione della Commissione o delle agenzie europee (ispirati da un "puro" metodo comunitario): piuttosto, un esecutivo "europeo" capace di perseguire interessi, il più possibile, del cittadino europeo, ovvero di un gruppo corrispondente ad un'organizzazione maggiore nel senso di M. S. Giannini. Di seguito un esempio (per chiarezza, nell'esecutivo qui presentato si fa ricadere sia la componente politica, sia quella amministrativa). Si v. F. W. Scharpf, *Interdependence and Democratic Legitimation*, in *MPiFG Working Paper*, n. 2, 1998, reperibile al link www.mpifg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html (ultimo accesso luglio 2019): «In the output dimension, "government for the people" implies that collectively binding decisions should serve the common interest of the constituency. Obedience is justified because collective fate control is increased when the powers of government can be employed to deal with those problems that the members of the collectivity cannot solve either individually, or through market interactions, or through voluntary cooperation». Allo stesso tempo: «It is at the supranational level, however, where the centralizing solutions that are justified by output-oriented arguments become truly problematic.», passando poi l'a. a discutere di questi problemi con riferimento all'Unione europea e alla sua identità. Si può osservare (idea di chi scrive), come le politiche di coesione e i fondi strutturali vedano l'Unione europea non attiva "negativamente" (rimuovere i vincoli) o "positivamente" (regolando) nelle "materie di sua competenza", ma muoversi addirittura "positivamente" (anche se non in maniera esplicita) nelle "materie non di sua competenza". Rappresentano l'intersezione meno probabile di una matrice competenza-non competenza/positivo-negativo, quella capace cioè di ottenere il massimo output concorrendo alla costruzione di un *demos* europeo senza dover sottostare alle regole della negoziazione e dei *side payments* in quanto l'accordo non è da ricercarsi tra i paesi ma concordati singolarmente con la Commissione (similmente a come avviene con le politiche economiche negli ultimi anni) che ne rispetta la differenziazione. Esemplificando, è come se, trattandosi la politica di coesione di una materia prevista dai trattati, da essa discendano legittimamente i programmi Ue. Forte di questa legittimazione di base, la Commissione non mette d'accordo gli stati ma se stessa con ogni stato membro; ha, però, la vittoria già in tasca. Inoltre, poiché la politica di coesione è "trasversale", per raggiungere gli obiettivi in essa stabiliti avrà degli effetti di *spillover* importanti sui sistemi paese. Dunque, l'Ue e il suo esecutivo si muovono all'insaputa dei suoi cittadini? Forse sì, ma ottengono maggiore integrazione e si rifanno con una legittimazione dal basso. I fondi strutturali, non a caso, hanno ricadute attive sul territorio. E tutto ciò, senza ricorrere ad una visione federalista dell'integrazione europea, bastando anche solo quella c.d. funzionalista.

a ritroso, quella logica apparentemente irrazionale ma basata sui fatti e sulla combinazione di essi, che ispira la conoscenza.

Si deve poi riconoscere una posizione politicamente orientata¹⁴. Essa è pro Europa e per l'esistenza di una Costituzione europea, anche se ciò che è osservato non è solo quanto scritto nei trattati, sia esso la parte dei principi generali o il funzionamento dell'ordinamento nel suo complesso, bensì anche la *living constitution*, soprattutto nell'operato dell'esecutivo europeo e nelle esperienze delle reti di città¹⁵. Non si ritiene che questo falsi la lettura del dato reale quanto, piuttosto, che suggerisca una lettura sistemica della realtà europea (una c.d. "visione preanalitica")¹⁶, auspicabilmente logica, coerente e non contraddittoria pur se nuova nel suo genere¹⁷. Si è già detto, infatti, che nonostante il lavoro sia dedicato ad una singola politica pubblica europea, la domanda di ricerca di secondo livello è indice di uno sforzo verso la "generalizzazione". Di conseguenza, di integrazione europea si parlerà nelle conclusioni. Il capitolo di coda rappresenterebbe così solo la visione di sintesi, come di una generalizzazione del particolare (dai casi studio e dalla teorizzazione della politica urbana al processo di integrazione europea) e analizzerebbe più nel dettaglio quel fattore, il territorio, che la città ricorda non essere un elemento essenziale solo dello Stato ma, piuttosto, di una comunità che si possa dire politica e, auspicabilmente, democratica. È utile, a questo punto, presentare la chiave di lettura del lavoro che supporti questo processo di astrazione. Si consideri, perciò, quanto segue¹⁸.

L'ultimo spinoso problema (o il primo, a seconda dei punti di vista o dell'impostazione di una ricerca) rimane sempre: come legittimare l'Unione europea (domanda prevalentemente politica)?

Molti hanno affrontato il problema basandosi su una intrinseca legittimazione *by output* dell'Unione o del suo funzionamento come di un'organizzazione regolatoria. Queste argomentazioni si sono nel tempo dimostrate un circolo vizioso, in quanto non si può dare per scontata la legittimazione sulla base del fatto che le amministrazioni siano "esperte" o "indipendenti"¹⁹. Convince di più l'idea che a contare sia il *throughput*,

¹⁴ A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, 91 richiamando Pernice e Weiler.

¹⁵ Si tratta di una posizione mediana tra il costituzionalismo alla J. H. Weiler, a più riprese in *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor?" And Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 e, invece, la posizione di D. Curtin, *Executive power in the European Union*, cit. È proprio quest'ultima a proporre, 9, la distinzione tra una costituzione con la lettera maiuscola (di cui si occupano, ad esempio, coloro che guardano al ruolo della Corte di Giustizia europea) e una con la lettera minuscola (*various incremental practices of institutions that indicate an evolving understanding of the maturity of the polity*). In realtà, il valore della *living constitution* è apprezzato, in modo diverso, anche da Weiler, nel momento in cui lo stesso distingue tra la legittimità democratica (formale) e la legittimità sociale, invitando a non confondere la legittimità con la democrazia.

¹⁶ J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Vol. I, 1959, OUP, New York [trad. ita. P. Sylos Labini, L. Occhionero, *Storia dell'analisi economica*, 1990], 54.

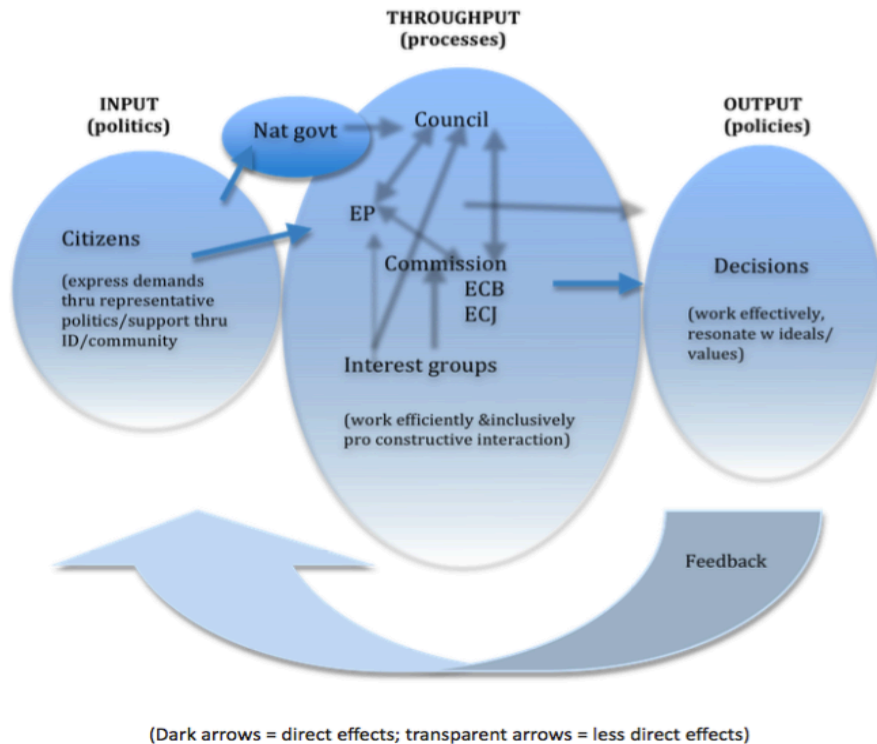
¹⁷ Nel senso di J. Habermas in *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1996) così come richiamato da A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, cit., 28-30.

¹⁸ Da questo momento in poi è importante tenere a mente che quanto esposto costituisce l'esposizione di un "metodo". Nonostante essa possa arricchirsi di contenuti propri, questi ultimi non costituiscono, propriamente, l'oggetto della ricerca. Il contenuto del presente paragrafo deve perciò essere considerato come quella griglia che il pittore utilizza per riprodurre il reale che sta osservando e collocare ogni elemento nel perimetro della tela. Con o senza la griglia sono due le situazioni immutabili: la realtà osservata e il modo in cui il pittore la vede (sia esso un impressionista, un espressionista, un realista, un surrealista, ecc.).

¹⁹ Si richiama il limite di tale teorie, e non di quelle *by input*, allo stesso modo incomplete, perché si ritiene che questo lavoro possa essere più facilmente confuso con le prime; i limiti delle teorie *by input*, almeno fintanto che faranno discendere la legittimazione dell'Unione europea dagli Stati o dal replicarsi del funzionamento della democrazia di tipo statale in seno all'Europa, sono discussi a più riprese nel corso del lavoro. La chiara differenza con le teorie *by output* consiste, invece, nel fatto che in questa ricerca i problemi di legittimità non si risolvono solo perché *interest-based*, ma anche perché *identity-based*. Si v. D. Curtin, *Executive power in the European Union*, cit., 286, per la distinzione tra *interest-based* e *identity-based* con riguardo alla legittimazione *by output*. Si deve

dato che esso rappresenta l'“azione” dell'Unione vista nel suo insieme: è sul come l'Unione opera, ovvero sull'identificazione della realtà oggettiva, che si può provare a teorizzare (o a comunicare ciò che viene teorizzato): la legittimità, l'*accountability* e la democrazia per l'Europa²⁰.

Fig. 1: A system theory of the Eu: Input Output and “Throughput”



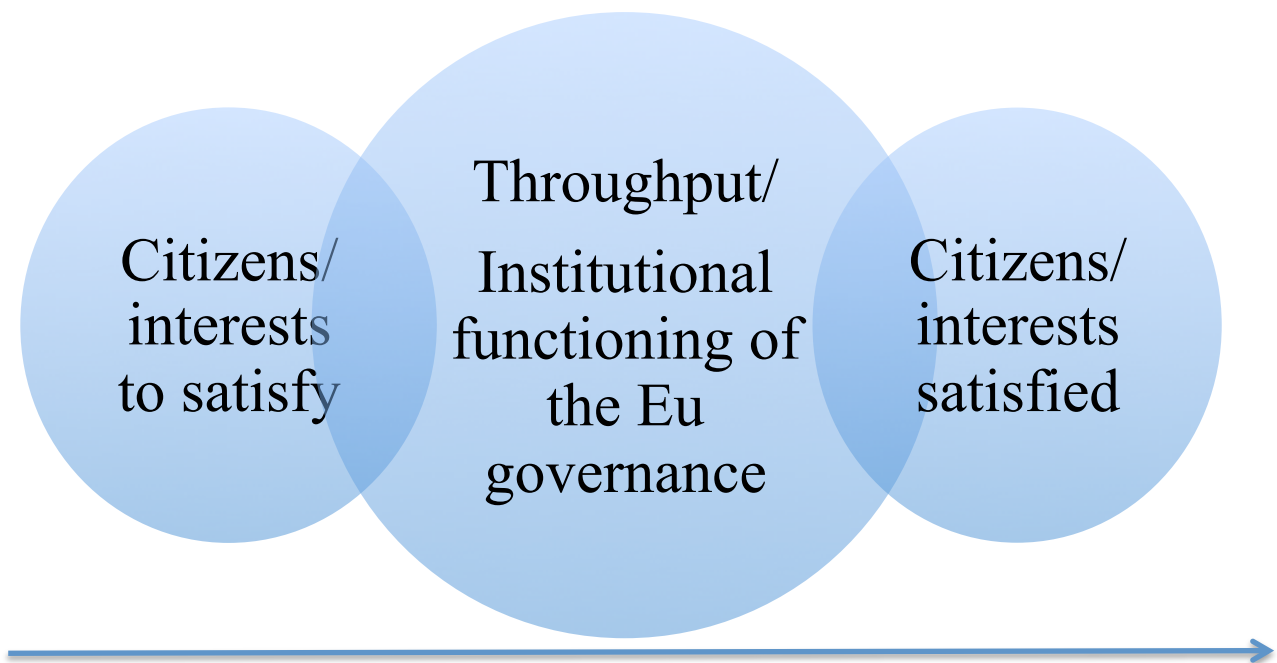
(Vivian Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*, KFG Working Paper Series, No. 21, November 2010, Kolleg-Forschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe” Freie Universität Berlin)

precisare che l'attenzione per l'identità, come elemento di base per la costruzione della legittimità sociale, non significa che in questa ricerca il livello degli “interessi” è stato ignorato, come non è stato ignorato quello dei “poteri”. Anzi, il contrario. Proprio la teorizzazione dell'identità per le comunità e la società europea prende le mosse dall'analisi degli interessi. Si v. *infra* nelle premesse alla seconda parte: al capitolo cinque per la contrapposizione tra poteri-interessi e al capitolo sei per il binomio “interessi-identità”, parallelo a quello “beneficiari della politica-cittadini”.

²⁰ Manca, quindi, il nodo della “democraticità”? In realtà no, perché il concetto di democrazia, ed il più puro, è insito nella definizione di città prescelta. A livello europeo, la democrazia viene considerata in questo lavoro un nodo di ultimo livello, che presuppone preventivamente un tipo di legittimità ed una Costituzione con la lettera maiuscola matura, ovvero, come ispirata dalla *living constitution* e dalla legittimità sociale. Il gradino su cui lavorare è al momento quello della legittimità sociale che, ad esempio, può dipendere dal riconoscimento di un'identità comune o dalla messa a punto di un linguaggio condiviso. Gli attori principali non sono gli stati, ma le persone come comunità. Gli stati non vengono ignorati, ma lasciati a quella parte, sempre importantissima, della Costituzione che si occupa del suo funzionamento (una tale previsione, ad esempio, D. Grimm, *Does Europe need a Constitution?*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995, 296-297 anche se in questo caso la posizione dell'a. era all'epoca negativa rispetto all'esistenza un genuino costituzionalismo, data l'assenza di uno *European people*, e sosteneva come spingere in avanti l'integrazione senza risolvere il problema dell'identità avrebbe peggiorato il *deficit* democratico). L'orizzonte temporale è quello di un processo lungo e progressivo, l'integrazione, di cui i fenomeni di legittimazione sociale e nuova democratizzazione risultano come sotto-fasi, ma la prima propedeutica alla seconda.

Rispetto allo schema proposto dalla Schmidt si consiglia di guardare ai due estremi *input* e *output* come ad una identità²¹. Nel senso soggettivo, all'inizio e alla fine del processo ci sono i cittadini (più o meno rappresentati, prima e dopo il processo). Nel senso oggettivo, all'inizio e alla fine ci sono gli interessi (più o meno soddisfatti, prima e dopo il processo). Inoltre, sempre rispetto alla ricostruzione offerta dalla Schmidt, *input*, *output* e *throughput* non saranno analizzati da entrambe le prospettive (*institutional* e *discursive*) ma, piuttosto, per *input* e *output* si preferirà la narrazione *discursive* (più valoriale e legata alla società-mercato, di cui si occupano i saperi di primo grado come la sociologia, la storia e l'economia) mentre per il *throughput*, quella *institutional* (legata al diritto-politica, quali sapere di secondo grado). La divisione è meramente formale perché, come ben osservato sempre dalla Schmidt, in realtà i tre diversi momenti sono tra loro sovrapposti e sfumano gli uni dentro gli altri.

²¹ V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*, KFG Working Paper Series, n. 21, 2010, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin, *passim*. Una precisazione sul metodo è necessaria. La scomposizione e la narrativa per sistemi (offerta dalla Schmidt e anche in questo lavoro riguardo al metodo) è senz'altro ispirata a Luhmann. Allo stesso tempo, però, si deve tenere a mente che la scomposizione permette sì un'astrazione e una descrizione comprensibile e completa della realtà complessa ma che questo non esime dallo sforzo dialettico di ricomposizione (in particolare, è sempre la politica urbana europea, per quanto scomposta, ad essere studiata; in generale, norme o istituzioni, diritto o politica, interessi o poteri, è sempre l'Unione europea e il suo processo di integrazione ad essere osservato). Inoltre, pur lavorando per sistemi ed astrazioni, il metodo non ignora l'evoluzione storica (si deve essere coscienti, cioè, che quanto descritto corrisponde al momento storico attuale e per una data porzione di territorio, il continente europeo).

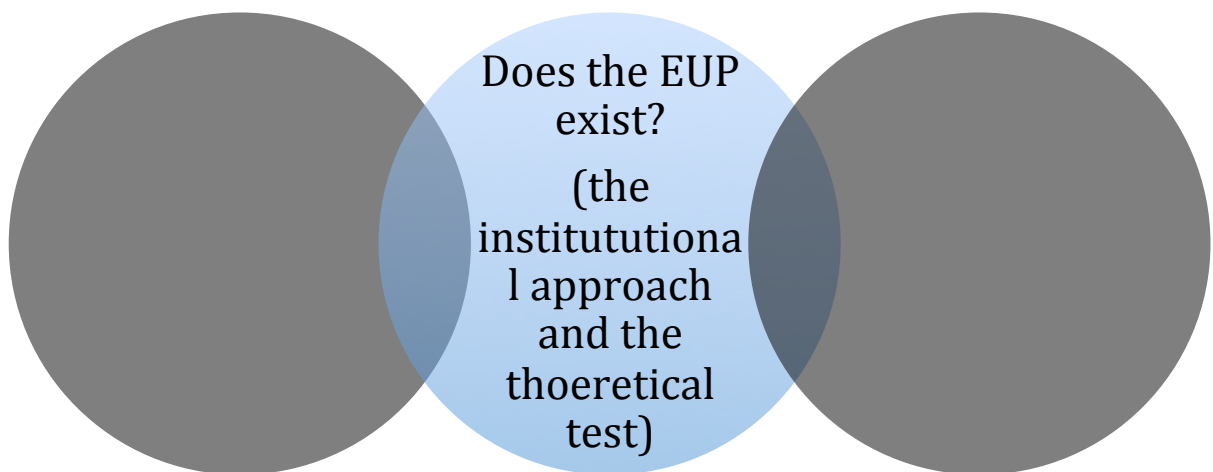
Fig. 2: A system theory of the European Union²²

(elaborazione propria)

L'articolazione della tesi è, dunque, un'analisi di *input*, *throughput* e *output* sia della politica urbana europea e sia, attraverso di essa, dell'integrazione europea. La fortunata coincidenza è che questa politica sia risultata così particolare da aver garantito un punto di osservazione privilegiato per il processo di europeizzazione. Così, per la risposta alla domanda di primo livello "esiste o non esiste una politica urbana europea?", la ricostruzione del funzionamento della politica ricorre principalmente alla teoria istituzionale accendendo la scatola nera del *throughput*.

²² Il titolo ricalca quello della Schimidt il quale è, a sua volta, un riferimento ad un approccio sociologico sistemista (potendo bastare l'esempio grafico). Tuttavia, esso sembra distinguersi dalla metodologia di Luhmann per espressa previsione del sociologo il quale afferma, in un articolo che riporta in sintesi il pensiero di *Law as a social system*, scritto per una conferenza 1989-1990, così come tradotto da Shierry Weber, e riprodotto recentemente in *Derecho & Poder Diritto & Potere, Right & Power, Recht und Macht, Direito & Poder, Droit & Pouvoir*, 2009, 189: «This [the self-referential autopoietic theory] does not contradict the assumption of a normal complicity with dominant interests on the part of the law. Nor does it exclude the possibility that an outside observer could describe the legal system with the aid of an input-transformation output model. But such a description would be compelled to give the transformation function the form of a "black box" and to take».

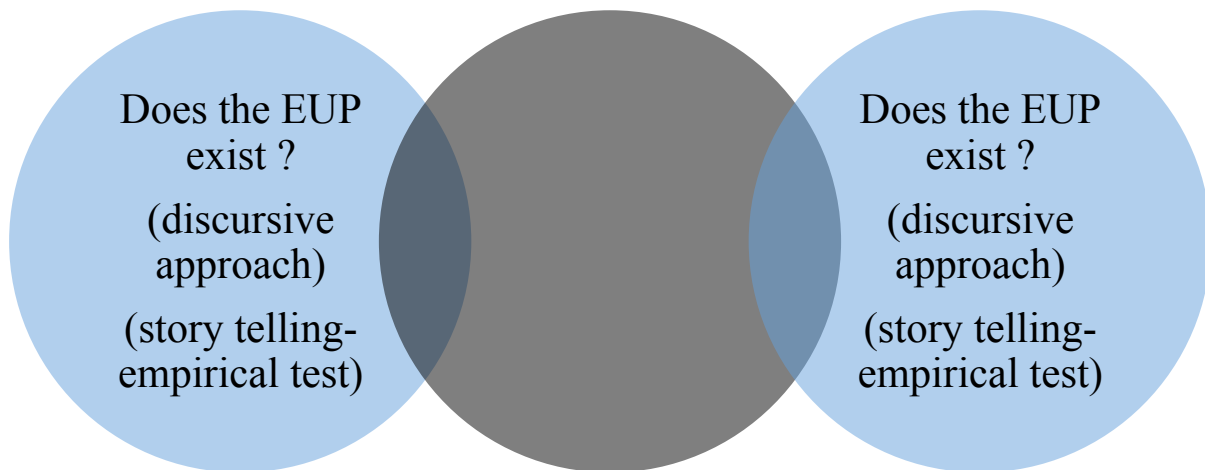
Figura 3: A system theory of the European Union, applied to the case of the European Urban policy (EUP). The institutional approach (or the theoretical test for the question: does or does not exist a European Urban policy?). The throughput (the “black box”) is switched on.



(elaborazione propria)

Quando la scatola nera, invece, è spenta, è allora che la si può osservare per il tramite degli *input* e degli *output*. La ricostruzione della storia della città nell'Europa e del dibattito politico sulla città in seno all'Unione europea nonché l'analisi dei cittadini urbani come destinatari indiretti e dei casi studio (con il loro *story telling*) sono di impronta *discursive* nel senso che lo studio della politica urbana europea non si basa solo sulla *policy performance* ma, anche e soprattutto, sul modo in cui la “scatola nera” risuona rispetto ai valori dei cittadini e a quelli contenuti nei trattati, concorrendo alla creazione di un'identità europea e di una legittimità “sociale”.

Fig. 4: A system theory of the European Union, applied to the case of the EUP. The discursive approach (but also the empirical test through the case-studies for the question: does or does not exist a European Urban policy?). The throughput (the “black box”) is switched off.



(elaborazione propria)

Nel capitolo conclusivo si tornerà, invece, alla domanda di secondo livello sul che cosa l’analisi della politica dica di interessante sul processo di integrazione europea. Qui lo schema di riferimento è di nuovo la Figura 2. La narrazione *discursive* sopra richiamata sarà utile anche a questo livello di astrazione. È la scatola nera del *throughput* che, invece, muterà la sua natura: dal particolare (la politica urbana europea) al generale (il processo di integrazione). Attraverso gli *input* e gli *output* della politica urbana è, infatti, possibile riscoprire il ruolo attivo ed autonomo della città europea. Sarebbe importante che l’ordinamento europeo ne sfruttasse quell’elemento indispensabile alla nascita di una comunità politica: il territorio. Da tale ragionamento derivano ulteriori argomentazioni: da una parte, il posto del territorio (e di quale territorio) in una teoria generale dell’Unione europea (forse al momento immaginabile solo in negativo come la teoria di “un non Stato di non Stati”); dall’altra, il ruolo che le comunità territoriali possono giocare per il risveglio dell’autocoscienza collettiva e il chiarimento circa il significato di essere cittadino, oggi, in Europa.

Si torni da ultimo al *throughput*. Perché tutta questa importanza, sia quando è acceso sia, di riflesso, quando è spento?

Sia per la domanda di primo livello sia per quella di secondo livello, esso indica la “scatola nera” istituzionale tra l’*input* e l’*output*. Spiegherebbe perché quando si lavora con la *Soft Law* per ricostruire il funzionamento della politica urbana europea, ad esempio, risulti confuso il confine tra la fase ascendente e

quella discendente. Si tratta di un modo di lavorare che è dentro la scatola nera e che non è detto sia facile da vedere o da descrivere, soprattutto in periodi di cambiamento istituzionale (a quanto si sa, potrebbe coinvolgere anche direttamente i cittadini, nonostante si dica che l'Unione europea sia un'istituzione tecnocratica). La stessa incertezza, anche metodologica, si presenta con riguardo alla *policy*-funzione, poiché essa rappresenta il cuore del *throughput* per la materia dello sviluppo urbano. In realtà, dentro la scatola non si vede mai chiaramente ma si suppone di conoscerne il contenuto perché lo si guarda per analogia ad altre esperienze, come quella statale. D'altra parte, tutto ciò che finisce nella "scatola nera" (ovvero, per intendersi, quella dei rapporti istituzionali, siano essi di metodo intergovernativo, comunitario o dei due sovrapposti) si può in un certo senso considerare "politico" visto che lì vengono rielaborati e bilanciati gli interessi, leggendoli però nel senso dei rapporti di potere (attraverso le lenti della teoria istituzionale, come teoria dell'ordinamento giuridico). Ed interessa ancor meno a quali poteri si guardi, perché il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario sono lì dentro così ingarbugliati da risultare a volte indistinguibili (e questo tanto più la realtà istituzionale e gli obiettivi di *policy* si complicano).

Se a contare è dunque il vero *throughput* il quale, però, è difficile da vedere, come è possibile osservarlo? Come è stata possibile la Parte II di questo lavoro per il caso della politica urbana europea? È, in realtà, come nell'analisi matematica. Si ha una funzione scritta ma, così come è data, non se ne conosce veramente né la forma né le proprietà. Forse, ad occhio, se ne può distinguere la famiglia, di modo da poter dire: «questa è probabilmente una funzione logaritmica, con le seguenti proprietà generali» (che, paradossalmente, può trasformarsi in una esponenziale, semplificandosi). Se però gli strumenti per analizzarla (che sono sempre gli stessi: dominio, limiti, derivate, flessi e integrali) non vengono concretamente utilizzati e non si fanno i calcoli, il grafico rimarrà sempre vuoto (che forma ha la funzione che vedo scritta sulla carta?). La politica urbana europea sembrerebbe esistere, ma come provarlo? Come può funzionare senza una materia "urbana" prevista dai trattati? Più in generale, che aspetto ha la funzione che descrive il processo di integrazione europea se è possibile studiare politiche che strabordano dal perimetro formale dei trattati? O, detto ancora in un altro modo, qual è la natura di quell'organizzazione complessa che è chiamata Unione europea?

Quella della funzione matematica $y=f(x)$ è, ovviamente, una similitudine ma i casi studio della tesi sono esemplari di questo problema di "grafico vuoto" per la risposta alla domanda di primo livello. Presentano il quadro europeo e quello locale (gli *input*, ovvero, la x), indicano gli obiettivi (l'*output* reale, non quello stimato, ovvero la y già esplicitata), poi osservano la realtà di riflesso e ne traggono le conclusioni (il *throughput*, ovvero la f). In realtà, dunque, non è la Parte II che viene testato nei casi studio quanto, piuttosto, il contrario: la ricostruzione teorica offerta sul funzionamento della politica urbana europea corrisponde alla realtà? Ad essere sinceri, non importa veramente l'ordine delle varianti alla domanda di ricerca di primo livello "esiste o non esiste una politica urbana europea?": da una parte, la variante "teorica" (se la osservo nella realtà, come può funzionare istituzionalmente nell'attuale ordinamento giuridico?), dall'altra, quella empirica (se funziona come la descrivo teoricamente, come la testo nel modo reale?). Esse necessitano entrambe di una risposta e sono state affrontate parallelamente nel corso della ricerca, in un

continuo e reciproco richiamo dell'una all'altra. L'avvicinarsi tra la Parte II e la Parte III è, dunque, reale nel senso che i casi studio potrebbero essere letti in anticipo rispetto alla Parte II senza che questo comprometta la comprensione della tesi.

Il problema del “grafico vuoto” si presenta, ovviamente, anche per l'astrazione dalla domanda di primo livello sull'esistenza della politica urbana europea a quella di secondo livello sul processo di integrazione. Ad esempio, si possono porre le seguenti domande: funziona di fatto una materia trasversale se osservo azioni dell'Unione europea in materie escluse dalla sua competenza formale? È veramente l'amministrazione “indiretta” il metodo prevalente oppure oramai l'Unione ha effetti diretti ovunque sul suo territorio e non vi sono campi in cui non eserciti la sua influenza anche attraverso “interessi”? Se utilizzo i metodi di analisi che ho a disposizione e lavoro per risolvere le equazioni, la descrizione che ottengo del processo studiato è uguale a quella osservata per altri fenomeni? Ad esempio, l'identificazione del processo democratico europeo si basa sugli stessi presupposti di quello statale? Ho, forse, gli strumenti sbagliati (il che è possibile dato che non si tratta di “analisi matematica” ma di “scienza sociale” e il metodo non è così rigoroso)? Ho forse pensato che quella funzione facesse parte di una famiglia a cui in realtà è estranea? Ad esempio, ho pensato la cittadinanza europea nei canoni di una cittadinanza nazional-statalista? Per questo motivo, dunque, non riesco a capire perché i destinatari della politica urbana europea sono i cittadini italiani, francesi, polacchi come anche gli immigrati?

PARTE I. I PRESUPPOSTI STORICO-CULTURALI, ECONOMICI E POLITICI PER UNA POLITICA
URBANA EUROPEA

Premessa alla prima parte

Se si riconosce la centralità storica, socio-culturale, economica e politico-amministrativa delle città europee, evidenziando il filo rosso che nel tempo ha legato la città al continente, allora la nascita di quella che verrà definita come la politica urbana europea rappresenta un punto di vista privilegiato per osservare (passivamente) e veicolare (attivamente) l'europeizzazione. Quest'ultima è filtrata dalla città, come la farina grossolana passa in un setaccio dalle maglie strettissime. Nella città, cioè, l'europeizzazione si fa finissima di parti nelle quali diventano visibili elementi essenziali come il territorio e la comunità (capitolo uno).

Di conseguenza, è forse nella città che è possibile lavorare su quell'identità valoriale (o legittimità sociale) quale presupposto al processo di integrazione europea. Con ciò si vuole suggerire che il nodo della legittimazione sociale andrebbe risolto "in anticipo" rispetto a quello della legittimazione democratica, nonché "oltre" l'idea di un'integrazione basata solo ed esclusivamente sugli Stati. Necessaria a tale ragionamento è l'idea secondo cui lo studio della città e della politica urbana europea significa, prima ancora che studiare la democraticità dell'Unione Europea¹, far emergere un canale di integrazione e legittimazione, innanzitutto e in buona parte, spontaneo e *bottom up*² e, successivamente ma sempre più, guidato e *top down*³. In questo senso, è fondamentale capire come la città si sia piano piano infiltrata nelle politiche europee divenendo parte non solo della storia dell'Europa (capitolo due) ma anche di quella dell'Unione europea (capitolo tre).

Questa prima parte è senz'altro un'utile analisi di contesto per la ricostruzione della politica urbana europea e la risposta alla domanda di I livello. Allo stesso tempo fornisce elementi, come il ruolo del territorio e della globalizzazione, che saranno ripresi nelle conclusioni per il paragrafo dedicato all'Europa delle città e alla risposta alla domanda di II livello.

¹ Almeno nel senso tradizionale della democrazia rappresentativa tipica dello Stato e da molti auspicata per le istituzioni europee, a cominciare dal funzionamento del Parlamento europeo.

² Attraverso il ruolo dell'ordinamento giuridico europeo che, per quanto incompleto, è ciò che più caratterizza e rende visibile, al momento, il continente come un "tutto" integrato.

³ Attraverso la politica europea, al momento non ancora autonoma ma impegnata in una dialettica comunitario-intergovernativo.

CAPITOLO 1. Concetti generali: la definizione giuridicamente rilevante di città, il territorio urbano e le crisi nel e dell'Unione europea

Sommario: 1. Una definizione giuridicamente rilevante di città europea. 1.1. La componente statistica della definizione. 1.2. La componente istituzionale della definizione: la città come comune. 1.3. Le difficoltà nel definire giuridicamente la città europea e le variabili di contesto da considerare se si opta per la città-comune. 1.3.1. Il comune-città dentro lo Stato: la città come ente amministrativo e territoriale. 1.3.2. Il comune-città dentro l'area vasta: l'area funzionale, il *continuum* urbano, l'agglomerato urbano, la regione metropolitana e altre forme. 1.3.3. Il comune-città dentro il territorio nazionale: la città come ente locale con autonomia politica. 2. L'urbano come specifico *target* territoriale nella *governance* dell'Unione europea: territorio e diritto dal comune all'Unione europea, passando per lo Stato nazione. 2.1. Il territorio come elemento caratterizzante la città-comune. 2.2. Il territorio come elemento essenziale dello Stato. 2.3. La differenza tra spazio e territorio nell'Unione europea: il mercato interno e i diritti sociali come occasione per una definizione di territorio europeo, ovvero, somma di antico spazio assoluto e nuovi spazi relativi. 3. Crisi, globalizzazione e territorio nell'Unione europea 3.3.1. La crisi economica come occasione per far emergere la dimensione territoriale dell'Unione europea: lo spazio relativo e la dimensione socio-economica, culturale e ambientale. 3.3.2. La globalizzazione, le esternalità e l'Unione europea: territorio come “reale” e il suo recupero come “spazio assoluto”.

1. Una definizione giuridicamente rilevante di città europea

Nella civiltà occidentale «la città assume il senso di un organismo collettivo che raccoglie una popolazione caratterizzata da una determinata composizione demografica, sociale ed etnica, legata all'ambiente fisico da vincoli di varia forza e natura. L'esistenza di tali vincoli, giustifica l'estensione del termine città dalla comunità urbana al luogo dell'insediamento, inteso non solo come spazio fisico ma anche come spazio giuridico, economico e sociale»¹.

Nonostante questo tentativo, è facile rendersi conto che un approccio definitorio *comprehensive* alla città non è possibile². Una definizione propedeutica alla domanda di ricerca è però necessaria e deve essere sufficientemente condivisa e stabile in Europa nonché almeno giuridicamente rilevante. Pur non potendo

¹ C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, Il Saggiatore, 1996, 265.

² B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Roma, Laterza, 2005, 21. Seguendo l'impostazione di G. Dematteis, in S. Conti, *Geografia economica: teorie e metodi*, Torino, Utet, 1996 così come ricordata da G. Salvucci, *I confini delle città: un'analisi critica*, in Istituto nazionale di statistica, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Istat, Roma, 2017, 78, si può inquadrare una città come “regione programma” che esprime una sovrapposizione di parti strutturali della città, elementi permanenti che la contraddistinguono, e che sovrapponendosi l'uno all'altro consentono di individuare diverse definizioni di città relative alla stessa entità.

evitare di essere in qualche misura “composita” disciplinarmente, potrà contare su alcuni punti fermi ovvero, da un lato, la limitazione al territorio europeo (rispetto alla città nel resto del mondo) e, dall’altro, l’ambito privilegiato di studio, cioè la dimensione politico-amministrativa e quella giuridico-formale. La definizione dovrà contenere elementi funzionali alla comparazione tra città in ambito europeo ed essere abbastanza concreta e reale da potersi collocare nell’ordinamento sovranazionale. Inoltre, dovrà essere non solo quella della “città europea” ma quella della “città europea contemporanea”. Infine, si ritiene opportuno mantenere nella definizione il concetto di città come “attore collettivo” nella previsione di riuscire a dimostrare il suo ruolo attivo nella *governance* multilivello e nel processo di integrazione europea, in ottica legittimante. Alla definizione prescelta potranno venire in supporto, all’occorrenza, le definizioni settoriali di altre branche del sapere.

In un regolamento delegato del 2014 le autorità urbane beneficiarie dei fondi sono definite come segue: «Any urban authority of a local administrative unit defined according to the degree of urbanisation as city, town or suburb comprising at least 50 000 inhabitants. Any association or grouping of urban authorities of local administrative units defined according to the degree of urbanisation as city, town or suburb where the total population is at least 50 000 inhabitants; this can include cross-border associations or groupings, associations or groupings in different regions and/or Member States»³. La *ratio* che ispira tale norma è senz’altro funzionale all’assegnazione delle risorse per l’innovazione nell’ambito dello sviluppo urbano. La Commissione si preoccupa, cioè, di legittimare enti che abbiano le competenze in materie attinenti alla *Urban Innovation Action*. Manca, però, la volontà esplicita di ricomprendervi soggetti che abbiano anche una legittimazione politica (pur ottenendo questo risultato in modo indiretto). Allo stesso tempo, la definizione fa riferimento a parametri di densità di popolazione (secondo i criteri EUROSTAT) e si preoccupa di considerare la possibile sovrapposizione di enti diversi su uno stesso territorio urbano.

Sulla base di quanto suggerito dal dato positivo si sceglie di definire la città europea come un ente locale territoriale, con organi eletti in modo diretto e con competenze generali, normalmente coincidente con un comune, che si possa definire “urbano” rispetto a popolazione e densità (fonte EUROSTAT). Con il rispetto dei canoni di densità si intende, da una parte, che il comune stesso abbia una densità di popolazione in linea con la media urbana europea e, dall’altra, che sia l’area urbana in cui la città-comune è inserita a rispettarli, purché quest’ultimo si presenti o come il centro o come uno dei centri rilevanti dell’area funzionale ed eventualmente anche istituzionalizzata, ma che non presenta i due caratteri sopra ricordati (elezione diretta e competenze generali). Sulla base dei comuni (o aree urbane) così individuati, è possibile affermare, sempre in linea con EUROSTAT, che la città media europea ha circa 350.000 abitanti.

Come conseguenza, quasi tutte le città così considerate saranno di antico insediamento in quanto l’urbanizzazione europea può contare, secondo gli storici, su nuclei di popolazione stabile. Ulteriore conseguenza è che, in linea teorica, ne saranno esclusi gli estremi, ovvero, i piccoli comuni degli ordinamenti maggiormente frammentanti e le città globali (spesso città-capitali).

³ Art. 2, par. 4, Regolamento n. 522/2014, *Detailed rules concerning the principles for the selection and management of innovative actions in the area of sustainable urban development to be supported by the European Regional Development Fund*.

La scelta di considerare l'ente locale direttamente eletto come città ha un quadruplo vantaggio in termini di certezza del diritto e di analisi politico-amministrativa: i confini amministrativi, la tradizione dell'ordinamento locale, la possibilità di analizzare la dinamica politica e la possibilità di osservare se effettivamente siano nati negli ordinamenti nazionali nuovi enti locali metropolitani assimilabili ai comuni. La scelta di considerare la città come unità statistica in base alla popolazione ha, invece, un triplice vantaggio: la comparazione a livello europeo, l'impiego di un linguaggio universalmente comprensibile (i dati, la demografia e la geografia) e la possibilità di tenere in considerazione l'area urbana funzionale, da cui la consapevolezza dei fenomeni di conurbazione e di esternalità (soprattutto economica).

Si deve notare, infine, che si tratta di un'opzione non solo propedeutica allo studio della politica urbana europea ma, anche, di portata più generale. Una siffatta definizione, infatti, può aiutare ad esplicitare il ruolo della città quale attore istituzionale indipendente nella complessa *governance* e nel tradizionale *government* europeo.

1.1. La componente statistica della definizione: una descrizione sintetica dell'urbanizzazione in Europa

È lo stesso Weber ad osservare, all'inizio del suo scritto dedicato alla città, che il modo più semplice per definirla e compararla è guardare alla sua dimensione e alla sua popolazione. Questo significa descriverla attraverso i dati. Si tratta di un approccio limitato, osserva il sociologo, ma un necessario punto di partenza per semplificare il quadro. Ad esso dovrà essere aggiunta gradualmente la dimensione economica e quella politico-sociale e, solo alla fine, quella giuridico-formale⁴. Sin dai primi tentativi di definizione statistica delle città in Europa, la densità è stata considerata un parametro chiave, sia per la facilità di raccolta e gestione sia per la capacità esplicativa (in città, più densità significa più connessione, più opportunità ma anche più sfide)⁵. Si tratta di una definizione che trascura la tradizione storica, quella politica e quella amministrativa ma che permette una comparazione senza distorsioni su tutta l'eurozona.

Secondo le definizioni EUROSTAT, la città può essere intesa su almeno tre livelli. In primo luogo, una città può essere una "*local administrative unit (LAU)*" come un centro urbano di almeno 50.000 residenti; in secondo luogo, può trattarsi di una "*Functional Urban Area*" (anche definita come "*Larger urban zone*", LUZ) che comprende la città e il suo *hinterland* (connesso in base alla mobilità per lavoro e alla continuità geografica); in terzo luogo, la categoria "*Greater city*" come approssimazione del centro urbano, qualora il centro si sia esteso molto al di là dei tradizionali confini amministrativi⁶. La fonte statistica più accurata per lo scenario urbano europeo rimane dunque EUROSTAT, coadiuvata dal programma ESPON

⁴ M. Weber, *Economia e società. La città* (1922), in W. Nippel, *Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe*, 1999, [trad. ita a cura di M. Palma, Donzelli, Roma, 2016], 5-8.

⁵ Per maggiori informazioni si visiti il link http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:European_cities_-_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition#A_harmonised_definition (ultimo accesso febbraio 2019).

⁶ Per maggiori informazioni si visiti il link http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:European_cities_-_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition#A_harmonised_definition (ultimo accesso febbraio 2019).

nell'ambito dello *European Territorial Observatory Network*. Uno strumento di recente reso disponibile è il “*CityBench*” che, pensato per gli investitori, permette di comparare le città europee sulla base di un *set* di indicatori liberamente selezionabili⁷.

Il procedimento EUROSTAT per ottenere dati medi sulle città prevede, innanzitutto, l'individuazione degli *urban centres*, ovvero, «a cluster of non-diagonal contiguous cells having more than 50 000 people and a population density of 1500 inhabitants per km² or more»⁸. Una volta costruito un dataset di *urban centres*, sulla base di cartine demografiche, vengono selezionati tutti i comuni (a livello di LAU2) con almeno la metà della popolazione all'interno dello *urban centre*, i quali saranno candidati ad essere parte della città. La città è definita assicurandosi che ci sia almeno una struttura comune di organizzazione politica, che almeno il cinquanta per cento della popolazione della città viva effettivamente nello *urban centre* e che almeno il settantacinque per cento della popolazione dello *urban centre* viva nella città. La restante parte tra la città e lo *urban centre* entrerà a far parte di una corona urbana definita come *commuting zone*⁹. Di conseguenza, l'ordine metodologico consiste in: *cells*, *urban centres*, *cities*, aggiungere le *commuting zones*, *functional urban areas*. Tendenzialmente, dunque, la “città” EUROSTAT può comprendere più comuni anche se, rispetto al metodo OCSE, questo accade più raramente e, anche per ragioni legate a scopi analitici differenti, la *city* EUROSTAT più facilmente viene fatta coincidere con il comune-entità amministrativa¹⁰. In casi di aree urbane dalla geometria particolarmente complessa, in cui ad esempio nessun comune riesca a soddisfare i parametri indicati per essere selezionato come *city*, EUROSTAT suggerisce di individuare una *great city* come entità amministrativa di ordine gerarchico superiore che sostituisce direttamente l'unione tra *city* e *commuting zone* (ed esempio, la Città metropolitana in Italia per i casi di Napoli e Milano)¹¹.

Nel 2016 la Commissione europea ha presentato un rapporto sullo stato delle città nell'Unione europea. Questo si apre con la distinzione tra città “broad” e città “narrow”, a sottolineare la difficoltà di riuscire a perimetrare con esattezza i confini di queste realtà. A fronte di tale problema e data la varietà del panorama osservato, la scelta degli analisti è stata quella di creare una definizione armonizzata tra le due categorie di “Broadville” e “Narrowtown”¹². I dati rielaborati sono prevalentemente fonte EUROSTAT al 2014, raccolti per la categoria “*Cities (Urban audit)*” ed elaborati secondo il procedimento sopra ricordato.

⁷ Accessibile al link <http://citybench.espon.eu/citybenchwebclient/> (ultimo accesso febbraio 2019).

⁸ Gradiente di Clark (1951).

⁹ Definizione di Hoover (1968), che guarda alla regione funzionale dove si legano i *core* ai rispettivi *hinterland*. In questa fase, il metodo EUROSTAT e OCSE combaciano, diversamente da come accade per le fasi precedenti (si v. *infra* nelle note successive). Si segue, cioè, la teoria classica sull'individuazione della città, Ullman (1980), basata su tre elementi fondamentali: complementarità, opportunità e trasferibilità. Il pendolarismo è una delle variabili più indicative sia come flusso di mobilità in senso lato, sia come flusso di lavoro in entrata e in uscita che delimita il rispettivo mercato.

¹⁰ Istituto nazionale di statistica, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, cit., 2017, 88. In particolare, il report tiene in considerazione sia il metodo EUROSTAT sia il metodo OCSE nella definizione delle aree urbane. I due istituti sono, al momento, al lavoro per mettere a punto un metodo di lavoro congiunto. L'obiettivo OCSE è quello di definire ed indagare gli agglomerati urbani così come si delineano nelle differenti realtà territoriali; EUROSTAT è orientato esplicitamente alla possibilità di produrre misure delle dimensioni socio-economiche ed ambientali riferibili alla città selezionata, che possano essere lette per l'applicazione e il monitoraggio di *policy* mirate.

¹¹ *Ibidem*, 85, 89. EUROSTAT tiene maggiormente in considerazione le realtà urbane policentriche di quanto faccia OCSE.

¹² Il Report è disponibile al seguente link http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf (ultimo accesso luglio 2019).

La città europea armonizzata ha una media di 350.000 abitanti e viene osservata per densità, qualità dell'aria, trasporti, spazi verdi, uso del suolo, dinamiche sociali nella popolazione. Metà delle città che concorrono a questa media sono relativamente piccole, con un nucleo centrale tra i 50.000 e i 100.000 abitanti, ospitando il quaranta per cento della popolazione del continente. Nel dato medio dei 350.000 abitanti non è però conteggiata la popolazione appartenente ai sobborghi e alle cittadine più piccole negli *hinterland* urbani, che copre un altro trenta per cento della popolazione europea (esclude, dunque, le *commuting zones*). Di conseguenza, ogni LAU2 è parte o di una città-agglomerato urbano monocentrico, in cui un comune più grande prevale sugli altri, o di una città-zona urbana policentrica, in cui più nuclei convivono secondo geometrie funzionali più complesse. Sempre secondo una stima EUROSTAT, le città e le loro *commuting zones* ospitano in totale il sessanta per cento della popolazione europea. Le città europee si collocano per densità tra i paesi del Nord America (a bassa densità) e quelli del continente asiatico (ad alta densità). In particolare, la densità è rispettivamente il doppio e la metà e si attesta, almeno per le città che concorrono a definire la media europea di 350.000 abitanti, in poco più di 3000 ab/km². Secondo EUROSTAT, inoltre, le uniche città europee che possono definirsi "globali" (sempre in termini di popolazione e densità), dato confermato anche dal *World economic forum* (pur se tenendo in considerazione anche altre variabili, come la concentrazione di attività finanziarie), sono Parigi e Londra¹³.

1.2. La componente istituzionale della definizione: la città come comune

In base ai parametri e al metodo EUROSTAT sopra ricordati, la città europea risulta possedere mediamente 350.000 abitanti e una densità di 3000 ab/km². Tra le dimensioni su cui il centro di statistica si basa per mappare le città vi è la "*local administrative unit (LAU)*". Generalmente, la LAU rappresenta il livello amministrativo inferiore di suddivisione territoriale di uno Stato, ovvero, il "comune" sotto le province e le regioni. Ogni ordinamento locale ha le proprie particolarità ma è sempre possibile individuarne un livello minimo comunale (*municipios, freguerias, gemeinde, kommuner*). Nel contesto europeo, inoltre, le LAUs sono la base della *Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)* e ne viene prevista un'ulteriore sub-divisione: LAU-1 (precedentemente NUTS-5), non presente in tutti gli stati, e LAU-2 (precedentemente NUTS-4) ovvero il comune o l'equivalente nell'Europa a ventotto, in futuro a ventisette. Di conseguenza, si considerano città tutte quelle LAU-2 (in rari casi LAU-1) che rientrano nella media urbana europea o come esse stesse coincidenti con la città secondo EUROSTAT (basata cioè sugli *urban centres*) o, appunto, come loro prevalenza all'interno della zona funzionale monocentrica o policentrica.

¹³ Non è necessario ricorrere ai recenti studi statistici per prendere coscienza delle differenze tra le città americane e le città europee. I dati sono forse più utili per aggiornare la comparazione rispetto alle città asiatiche. Infatti, si ricordi l'incipit del capitolo E. W. Burgess, *The growth of the city: an introduction to a research project*, in R. E. Park, E. W. Burgess (a cura di), *The City. Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago-Londra, University of Chicago Press, 1925, 47: «In the United States the transition from a rural to an urban civilization, though beginning later than in Europe, has taken place, if not more rapidly and completely, at any rate more logically in its most characteristic forms. The manifestations of modern life which are peculiarly urban -the skyscraper, the subway, the department store, the daily newspaper, and social work- are characteristically American». Uno scritto sociologico classico dal quale emerge l'unicità della città americana, per giunta così come sperimentata da un europeo, è J. Baudrillard, *Amerique*, Parigi, Éditions Grasset & Fasquelle, 1986 [Trad. ita. L. Guarino, *L'America*, Milano, Feltrinelli, 1987], in particolare il capitolo 2, *New York*, 17 ss.

A parte i parametri di densità e popolazione, dunque, la definizione di città prescelta si basa sull'ente locale più prossimo al cittadino, democraticamente eletto (auto organizzazione) e a competenza generale (autonomia normativa); in casi più rari, si basa su enti intermedi purché siano direttamente eletti e con competenze generali (questa precisazione vale ad esempio per il caso portoghese, data la distinzione tra le *freguesias*, le "autarchie locali", e i *municípios*; il problema non si pone, invece, in altri ordinamenti, come quello tedesco, polacco e ungherese dove per le città manca il livello intermedio e l'ente locale più prossimo al cittadino è direttamente un "ente urbano").

In generale, deve dirsi che il comune è quell'ente territoriale che gode di autonomia locale, ovvero, che ha innanzitutto autonomia giuridica e poi, eventualmente ed è auspicabilmente, anche autonomia politica¹⁴. L'autonomia giuridica è sia l'autonomia funzionale o normativa, cioè come potestà di produrre proprie norme (in tedesco *selbstgesetzgebungsrecht*), sia la componente organizzativa che, più che autonomia, è autoamministrazione, autogoverno (o *self government*, nel mondo anglosassone). In realtà, l'autonomia politica è essa stessa una posizione giuridica, ovvero, la posizione tale per cui l'ente locale può svolgere una propria "azione politica"; quest'ultimo è un concetto che scientificamente nasce come socio-politico ma con il quale, nel linguaggio politico-giuridico, si intende la possibilità di ordinare concretamente i problemi secondo una gerarchia di interessi, di formulare giudizi sulla base di una "ideologia" e di stabilire una linea di azione per l'attività del comune. In altre parole, la capacità di fare politiche¹⁵.

Tale sequenza logica (prima autonomia giuridica e poi autonomia politica) non è in linea con l'approccio weberiano di cui al precedente paragrafo, che pone l'analisi socio-economica e politica delle città prima di quella giuridico-formale, ma è necessaria se si vuole considerare la città come un comune. Non si può, infatti, prescindere oggi dall'ordinamento giuridico statale né, tantomeno, dalla storia degli ultimi secoli.

Gli elementi che occorre tenere in considerazione per descrivere un ente locale nella sua dimensione giuridica (normativa e di auto organizzazione) sono molti. In questa sede ci si limita ad osservare come una siffatta definizione di città garantisca la certezza giuridica e la stabilità dei confini amministrativi (per approfondimenti si veda *infra* ai paragrafi successivi).

1.3. Le difficoltà nel definire giuridicamente la città europea e le variabili di contesto da considerare se si opta per la città-comune

Alla definizione di città possono concorrere in vario modo una serie di elementi caratterizzanti, ovvero: per lo spazio fisico (ma si potrebbe anche dire territorio, spazio o luogo) si tratta della contiguità

¹⁴ M. S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, come commento ad Anci (a cura di), *Sintesi dei rapporti presentati al congresso di Parigi (luglio 1947): autonomia comunale*, estratti dal *Il Corriere amministrativo*, n. 19-20-21-22, 1948 e pubblicati Empoli, Arti grafiche dei comuni Ditta Caparrini & co., 1951, 39 ss.

¹⁵ In questo senso, ad esempio, può essere letto il combinato disposto dell'art. 5 e gli artt. 114 e 118-119, Cost. italiana oltre all'art. 3, co. 4-5, e l'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000.

delle abitazioni, della densità dell'edilizia, della compattezza del tessuto urbano, dell'articolazione in percorsi, luoghi, riferimenti, emergenze; per lo spazio giuridico, delle leggi, dei regolamenti, delle norme che disciplinano la convivenza e che hanno avuto origine nella città per garantire ai suoi abitanti il godimento di alcuni diritti, appunto, civili; per lo spazio economico, delle attività produttive che tendono nella città a svilupparsi soprattutto nei settori dell'artigianato, dell'industria, del commercio, delle professioni e dei servizi; per lo spazio sociale, della stratificazione della sua popolazione in classi e gruppi, che articola l'originaria comunità dei *cives* in un corpo sociale altamente differenziato e complesso¹⁶.

Come sopra ricordato ad oggi non sono disponibili definizioni *comprehensive* né tantomeno giuridiche di città. Normalmente a questo scopo il diritto attinge da altri saperi e, così, la città è un'*optimal size* per le scienze economica¹⁷, un'area funzionale o un nucleo urbano densamente abitato per la demografia e le scienze statistiche¹⁸, una *smart city* per le scienze ingegneristiche¹⁹, la città che antropologicamente non è campagna (come definizione negativa)²⁰, la città come associazione di cittadini o la città come "idea" per le scienze giuridiche e politiche²¹, la città come "concetto primitivo" senza definizione per i geografi²², un *hub* di innovazione o di marginalizzazione per i sociologi²³ o, semplicemente, il centro storico per gli studiosi

¹⁶ C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 265-266.

¹⁷ Già C. M. Tiebout, *An economic theory of fiscal decentralization*, in *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Universities-National Bureau Committee for Economic Research, Princeton University Press, 1961, 80. Cfr. W.E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, in «Journal of Economic Literature», vol. XXXVII, 1999, 1120 e 1130; A. Dixit, *The Optimum Factory Town*, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 4, 2, 1973, 638 ss.

¹⁸ L'Unione europea, nel lessico EUROSTAT, parlava già negli anni novanta di *Functional Urban Area (FUA)*, definite sulla base del mercato del lavoro da cui si attingono le risorse umane, dallo schema di mobilità dei residenti e dalla struttura più ampia che ingloba le piccole città limitrofe dipendenti economicamente e socialmente dal centro urbano più consistente. Per aggiornamenti si v. *infra*.

¹⁹ Della *smart city* non ne esiste una definizione univoca avendo anch'essa subito un'evoluzione dalla sua prima teorizzazione negli anni novanta, con l'idea della "triplice elica", fino ad oggi. La *smart city* può considerarsi una risposta al fenomeno della crescita urbana, secondo A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart cities in Europe*, in M. Deakin (a cura di), *Creating smarter cities*, Londra-New York, Routledge, 2013, 65 ss. Cfr. G. Dall'ò, *Editoriale*, in *Acqua e aria smart, Sostenibilità e ambiente*, n. 3, 2016, suggerisce di definire la *smart city* come un: «ambiente urbano in grado di agire per migliorare la qualità della vita della comunità con l'obiettivo di soddisfare contemporaneamente le esigenze dei cittadini, imprese e istituzioni». M. Annunziato, *Editoriale*, in *Acqua e aria smart, Sostenibilità e ambiente*, n. 3, 2015 suggerisce di riferirsi a *smartness* come al "livello di sostenibilità", affermando in un secondo momento che le definizioni di *smart city* sono molte e risentono del *background* delle persone che le propongono; secondo l'autore le *smart city* non esistono ancora ed è importante fare attenzione a non confondere singoli progetti settoriali con l'idea di *smart city* generale. Cfr. F. Toni, *Smart city: innovazione e sostenibilità*, per «Fondazione per lo sviluppo sostenibile», in *Energia, ambiente e innovazione*, n. 5, 2013. F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2015. Carlo Ratti del *Sensable city Lab* del Mit di Boston definisce la *smart city* come una "città sensitiva", in <http://www.carloratti.com/publications-archive/> (Gennaio 2018).

²⁰ H. Lefebvre, *Town and country* in I. Kofman, E. Lebas (a cura di), *Writings on cities. Henri Lefebvre*, Oxford-Malden, Blackwell Publishers, 1996, 118: «The countryside is the place of production and oeuvres. Agricultural production gives birth to products: the landscape is an oeuvre. This oeuvre emerges from the earth slowly moulded, linked originally to the groups which occupy it by a reciprocal consecration, later to be desecrated by the city and urban life (which capture this consecration, condense it, then dissolve it over through the ages by absorbing it into rationality). Where does this ancient consecration of the ground to the tribes, peoples and nations come from? [...] Urban life includes original mediations between town, country and nature».

²¹ Nel primo senso G. E. Frug, *The city as a legal concept*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 93, n. 6, 1979-1980, *passim*, rifacendosi alla teoria weberiana e contestualizzandola rispetto al sistema degli enti locali statunitense. Cfr. sempre sullo status giuridico della città J.B. Auby, *The Role of law in the legal status and powers of cities*, *IJPL*, n. 2, 2013, 302 ss. Nel secondo senso, C. Sebastiani, *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007, 15.

²² G. Salvucci, *I confini delle città: un'analisi critica*, cit., 78: «La città andrebbe inquadrata come un concetto primitivo, nozione di cui è superfluo individuare una definizione, per sua semplicità e intuitività, ma che in realtà non trova alcuna definizione capace di racchiuderne tutti i significati che può assumere per quanto intuitivamente identificabile in una parte del paesaggio, quella che un tempo si contrapponeva alla campagna (Celant, 1988)». Il testo continua ricordando che anche due geografi urbani, Beaujeu-Garnier e Chabot (1970) iniziarono il loro trattato di geografia urbana sostenendo che della città si conoscono tutti i problemi ma non se riesce a dare una definizione univoca, perché ormai non è più uno spazio chiuso che si identifica in cinte murarie o centri storici.

²³ Si v. E. Moretti, *The New Geography of Jobs*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2012 [trad. ita L. Vanni, *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori, 2014, versione *ebook*], in particolare cap. VI sulla città come *cluster* di innovazione e come

dell'arte e gli analisti delle politiche pubbliche che si preoccupano dei processi di rigenerazione urbana²⁴. Il comun denominatore di tutte queste definizioni è, in ogni caso, la pura e semplice necessità di semplificare un concetto complesso. Si è cercato di aggirare il problema di una definizione *comprehensive* di città adottando anche la prospettiva funzionale e ponendo la domanda: «La funzione è la ragion d'essere della città?»²⁵. La risposta è probabilmente «no» e, infatti, di rado una funzione nella città prevale nettamente sulle altre. Fallisce sempre il tentativo di costruire una classificazione delle città a partire dalle funzioni prevalenti, come quella religiosa, politica, culturale o economica anche se, rispetto al passato, le funzioni economiche e politiche sembrano assumere maggiore peso²⁶. Si tratta, in ogni caso, di un peso che gli viene attribuito con decisioni dipendenti dal contesto e non sulla base della reale composizione funzionale della città²⁷. In generale, similmente allo Stato, la città sembra essere un'istituzione a “competenza” generale, in cui la settorialità si riflette sull'organizzazione interna (si pensi, nel caso italiano, al parallelismo tra ministeri e assessorati).

Un recente contributo dottrinario utile alla scienza giuridica è rappresentato dal filone *Il Diritto della/alla città*, espressione con cui si intende coniugare all'interno di una branca del sapere la dimensione statica (il territorio), la dimensione dinamica (i flussi) e la dimensione politica (la partecipazione) della città analizzandone i rilevanti aspetti giuridici²⁸. Deve ricordarsi, poi, l'approccio alla definizione della città come di un “bene comune” o di un *commons*²⁹. Si può, inoltre, riprendere l'approccio funzionale e pensare di definire la città in tale ottica come di un'amministrazione servente una funzione con più materie (ambiente, governo del territorio, servizi pubblici, ecc.) ma, anche qualora fosse possibile ammettere teoricamente un'unica funzione amministrativa urbana, ovvero, una funzione con più materie, è più probabile che la competenza ricada su più amministrazioni, venendo meno lo sforzo identificativo della città come di unico

economie locali globali e S. Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Boston, Harvard University Press, 2014 [trad. ita N. Negro, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, il Mulino, 2015] sulla città globale e la marginalizzazione della società.

²⁴ E. Boscolo, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017, 145: «Se si tiene ferma una distinzione disciplinare tra storia della città [...] e storia delle vicende [...] dell'urbanistica in senso proprio».

²⁵ L. Mumford, *The city in History*, London, Secker&Warburg, 1961, 3: «What is the city? [...]: what functions does it perform? No single definition will apply to all its manifestations and no single description will cover all its transformation [...]». Nel 1937 sempre L. Mumford, così come ricorda R. H. Platt, *Land Use and Society. Geography, Law, and Public Policy*, Washington, Covelo, Londra, Island Press, 2014, 34, scriveva: «The city in its complete sense [...] is a geographic plexus, an economic organization, and institutional process, a theater of social action, and an esthetic symbol of collective unity».

²⁶ C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 274. Cfr. sociologicamente la teoria funzionalista di Luhmann, forse non adatta, però, alla definizione di città per la sua connessione tra funzioni e mero “spazio” piuttosto che tra funzioni e territorio (si tratta del concetto delle “astrazioni spaziali” quali naturali sedi per le varie manifestazioni dell’“azione sociale”).

²⁷ Si può enfatizzare, ad esempio, il “ruolo dell’interazione sociale” e dell’“agire collettivo” (si pensi all’approccio habermasiano) oppure il suo processo di “formazione incrementale” (ad esempio secondo le teorie di Lindblom).

²⁸ J. B. Auby, *Droit de la ville*, Parigi, Lexis Nexis, 2013. Si v. anche il contributo dello stesso a. in G. della Cananea, C. Franchini (a cura di), *Il diritto che cambia, Liber amicorum Mario Pilade Chiti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

²⁹ Recentemente C. Iaione, *The right to the co-city*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 9, n. 1, 2017, 95: «What we try to argue here is that a reasoning centered on rights is required for overcoming the elements of complications briefly described above and explore limitations of current approaches to the city [...]. The observation of urban commons allows to understand the importance of an enabling State, that sustains collective action for the urban commons». Dello stesso autore si v. S. Foster, C. Iaione, *The city as a commons*, in *Yale L. & Pol'y rev.*, vol. 34, n. 2, 2016. Cfr., per la prima idea di diritto alla città, H. Lefebvre, *The right to the city*, in Kofman, E. Lebas (a cura di), *Writings on cities. Henri Lefebvre*, cit., 147 ss.

soggetto³⁰. Se, poi, è vero che studiare il diritto amministrativo per funzioni comporta il rischio di cattura da parte di altre discipline³¹, forse un punto di vista proficuo per definire la città potrebbe consistere nella definizione di una politica pubblica urbana multisettoriale che di essa si cura³², oppure, di una politica per la città (per essere poi in grado di approfondire il rapporto politica-amministrazione)³³.

Nessuna di queste soluzioni si è rivelata adatta per lo scopo della ricerca. È stata preferita, dunque, una definizione giuridicamente rilevante di città. I tre paragrafi che seguono, dedicati rispettivamente alla città come ente amministrativo, come attore dentro l'area vasta e come governo locale, forniscono un'analisi volta a ricostruire il contesto da cui è stata tratta la definizione di città europea, cioè, oltre il mero dato positivo ricordato in apertura.

1.3.1. Il comune-città dentro lo Stato: la città come ente amministrativo e territoriale

Una definizione di città europea può servirsi, come visto, dello *status* giuridico di “comune” in ogni Stato membro. Gli elementi da considerare per descrivere un ente locale nella sua dimensione giuridica (normativa e di auto organizzazione) sono molti. Alcuni di essi sono ricordati nello stesso report 2016 della Commissione europea dedicato alle città di cui *supra*, ad esempio risorse finanziarie, ma anche modalità di elezione delle cariche direttive, forma di governo, perimetrazione e mutamento dei confini, controlli e gestione operativa delle funzioni amministrative³⁴. Dal momento in cui si definisce la città come un ente locale territoriale con competenza generale e direttamente eletto, pur se dimensionalmente circoscritto, tutti questi elementi si possono e si devono valutare, come si vedrà attraverso i casi studio per le città lì analizzate (Parte III).

³⁰ L'approccio funzionale alla città istituzionale come somma di più amministrazioni si pone, però, all'opposto di un'idea di città come “ente” a competenza generale di cui *supra*. Si v. per le funzioni S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 1989, 121 ss. Cfr. sempre sulla teoria della funzione amministrativa, con i suoi fini e attribuzioni, la sua materia, i suoi attori e destinatari M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, 538 ss. Ancora precedentemente, per l'idea di uno studio del diritto amministrativo orientato funzionalmente alla cura degli interessi collettivi, Santi Romano, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, VIII ed., Padova, CEDAM, 1930, 89-90, il quale, nella trattazione dei soggetti del diritto amministrativo in generale afferma: «Piuttosto è da ritenersi che un ente sia pubblico quando *tutta* la sua attività abbia, di fronte allo Stato, carattere funzionale e implichi quindi un certo dovere verso quest'ultimo di svolgerla *tutta* per fini pubblici», distinguendo precedentemente tra lo Stato, che cura gli interessi più generali, le persone giuridiche essenzialmente destinate a funzionare come enti ausiliari dello Stato con funzioni specifiche e le persone private i cui scopi sono, di fronte allo Stato, nulla più che leciti.

³¹ Cfr. con G. Zanobini, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, piuttosto preoccupato del contrario, 217: «Se invece si ritiene che l'amministrazione sia un soggetto non solo limitato dal diritto, ma dal diritto tutto quanto pervaso, che trova dal diritto indirizzata e regolata ogni sua attività, bisogna riconoscere che la scienza del diritto amministrativo deve avere ancora altre parti, dirette alla descrizione dei vari scopi dell'amministrazione e delle varie attività in ordine a questi scopi. Finché la scelta di quelli e di queste era cosa puramente politica e di pratica amministrativa, si comprende come lo studio loro dovesse essere lasciato ad altre scienze giuridiche, particolarmente alla scienza dell'amministrazione, almeno secondo una delle tante concezioni che di questa si sono avute».

³² Nel senso della politica pubblica, E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 4, 2016, 248: «La politica per le città è anzitutto una politica istituzionale, che mira a (o comunque produce l'effetto di) fornire una rinnovata capacità di risposta locale alle nuove esigenze, ed ai problemi urbani contemporanei».

³³ Distingue tra politiche urbana e politiche per le città C. Sebastiani, *La politica delle città*, cit., 9-10 anche se poi l'a. precisa che l'oggetto del suo studio sarà la “politica” delle città, ovvero, della città come soggetto politico e non come oggetto di politiche.

³⁴ M. S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 50 ss.

È qui importante osservare come la città-comune è un ente territoriale amministrativo “dentro” i confini nazionali; si tratta di una istituzione infra-statale e non semplicemente sub-statale, dal momento che la sua posizione non è necessariamente “sotto” lo Stato, bensì da esso inglobato³⁵. Esso è però variabile nelle esperienze europee per il suo modo di ridisegnare il territorio. Ciò vuol dire che è impossibile prescindere dalla sua collocazione nello Stato nazione o dalle scelte in origine fatte per controllare lo spazio dentro i confini nazionali³⁶. Tali enti vivono diversamente, infatti, l'intreccio tra spinte all'aggregazione, all'urbanizzazione e al decentramento, dato il sistema di governo locale ma condizionandolo rispetto ai processi di riforma avvenuti nel corso del tempo.

Di seguito si forniscono esempi di questa estrema varietà, allo scopo di evidenziare come, nonostante la città sia definita come città-comune, la delimitazione statistica che li riduce a quelli urbani implica un'analisi di contesto su più livelli. Si premette che, dalla definizione giuridico-istituzionale basata sull'ente municipale rimangono escluse, per esigenze di semplificazione, le città che pur rispettando i parametri numerici assumono la forma di città-stato o città-regioni, come nel caso della *Hansestadt Hamburg* e della *Freie Hansestadt Bremen*. Essi rappresentano, infatti, regolazioni speciali che cadono oltre il diritto degli enti locali³⁷. Dubbioso, ad esempio, anche il caso dello *status* giuridico di Madrid³⁸.

I comuni, innanzitutto, sono stabili da secoli, ciò che in parte spiega il persistere di sistemi degli enti locali frammentati come in Italia, in Francia, in Germania (nonostante la razionalizzazione napoleonica o prussiana); in altri casi, gli ordinamenti statali hanno provveduto ad aggregare gli enti locali originari semplificando la suddivisione del territorio, come in Svezia, Norvegia ed Inghilterra³⁹.

In secondo luogo, tali differenze nella dimensione dell'ente municipale non sono sempre frutto di un disegno (o di un non disegno) volontario del legislatore ma anche la naturale conseguenza di un differente

³⁵ L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 5.

³⁶ Gli studi che hanno tentato di classificare i sistemi degli enti locali in chiave comparata non sono molti. Si ricorda lo studio di Leemans (1970) con la distinzione tra sistemi fusi, duali e misti e che contrapponeva il sistema francese a quello inglese. La portata di questa teoria è stata messa in discussione da successivi studi francesi Grémion (1976) e Dupuy-Thoenig (1983) e da studi inglesi Ashford (1982) e Hohn-Cole (2000). Si ricorda la classificazione in famiglie di Bennett (1993), lo studio di Page (1991) e prima quello di Page e Goldsmith (1987) sulla distinzione tra sistemi meridionali e settentrionali in base all'influenza del sistema napoleonico e, infine, quello di Hesse e Sharpe (1991) sulla distinzione tra sistema franco-napoleonico, anglosassone e nord-mittleuropeo, quest'ultimo a sua volta distinto tra germanico e scandinavo. Sulla base di questi studi, ne sono derivati altri più settoriali, come quello di L. Vandelli, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990; per i paesi scandinavi, B. Deters, L. E. Rose (a cura di), *Comparative Local governance: trends and developments*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005. Cfr. per una ricostruzione delle teorie sui sistemi europei degli enti locali si v. L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., *passim*.

³⁷ Sulla regolazione metropolitana delle città-stato e città regioni si v. L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 124.

³⁸ Il caso della capitale spagnola è peculiare in quanto in prima approssimazione paragonabile alle esperienze straniere delle città-regioni, almeno per l'estensione territoriale del fenomeno; purtroppo la tendenza a regolare le realtà metropolitane regionale attraverso soluzioni istituzionali speciali per i comuni più popolosi, c.d. di *Gran Población*, sembra aver fallito nel caso di Madrid proprio per aver dato maggior peso al comune centrale trascurando quelli limitrofi. Madrid gode dal 2006 di una nuova legislazione speciale per quel che riguarda l'organizzazione del comune, la *Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*. Questa legge tiene in conto la specialità di Madrid non solo come città più popolosa della Spagna ma anche come capitale dello Stato. Dal punto di vista amministrativo è organizzata secondo lo schema dei comuni con alta densità di popolazione ma con riserve speciali. Si v. M. Sánchez Morón, *Derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, XI ed., parte general, 2015, 382 ss.

³⁹ Si v. J. Askim, J. E. Klausen, S. I. Vabo, K. Bjurström, *Territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries*, in *Local Government Studies*, 2017, 1-23. Cfr. R. Steiner, C. Kaiser, G. T. Eythórsson, *A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries*, in S. Kuhlmann, G. Bouckaert (a cura di), *In times of crisis. National trajectories and international comparisons*, Londra, Palgrave Macmillan, 2016, 23 ss.

grado o tipologia di insediamento sul territorio⁴⁰, nonostante si possa dire in generale che, dato il valore della popolazione media della città europea (350.000 abitanti), l'intero territorio sia in qualche modo un *continuum* urbano di piccoli centri o un ininterrotto *rural-urban linkage*⁴¹. Ad ogni modo, comparando tra loro gli stati, in Spagna, Portogallo e Francia il rapporto tra territorio urbanizzato e rurale è storicamente sbilanciato a favore dell'ultimo: l'urbanizzazione, infatti, non è diffusa ma si concentra in poche aree con la conseguenza che non ci sono state spinte particolarmente forti verso l'aggregazione o, se ci sono state, il dibattito non è stato dominato dal tema urbano⁴²; in Francia, si dice sia Parigi l'unica area veramente metropolitana, non a caso la capitale di uno Stato unitario, tanto che è l'unica città, insieme a Londra, a rientrare nell'elenco delle prime metropoli globali in Europa (questo non ha impedito, in anni più recenti, lo sviluppo di una forte politica urbana nazionale)⁴³; in Spagna e in Portogallo, invece, i centri metropolitani più rilevanti sono in entrambi i casi solo due: Madrid e Barcellona, Lisbona e Porto, tutti interessati da una regolazione sovra-comunale speciale⁴⁴. Al contrario, nel Nord Italia, in Belgio e in Germania

⁴⁰ G. Bouckaert, S. Kuhlmann, *Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies*, in S. Kuhlmann, G. Bouckaert (a cura di), *In times of crisis. National trajectories and international comparisons*, cit. 9. Cfr. L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 126 nel capitolo dedicato al governo metropolitano.

⁴¹ G. Martinotti, *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999, 13: «Alla fine del secolo, oltre la metà della popolazione francese vivrà nel cosiddetto *periurbain*, l'area di insediamenti che si stende tra i confini delle città storiche e il territorio a bassa densità che per pigrizia mentale continuiamo a chiamare campagna [Pumain e Godard 1996]. Con qualche differenza tra i diversi stati membri dell'Unione, è una situazione che tende a generalizzarsi in tutta l'Europa [Masser 1992]». Cfr. A., Cavalli, A., Martinelli, *La società europea*, Bologna, il Mulino, 2015, 146: «Non c'è nessun altro pezzo di mondo dove il fenomeno urbano abbia assunto una fisionomia così marcata come in Europa».

⁴² Si v. per una rappresentazione grafica fonte EUROSTAT <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4337659/4337763/RYP2016-C00M1.pdf>, (ultimo accesso febbraio 2019). Si v. anche *Urban Europe - statistics on cities, towns and suburbs - executive summary*, Data extracted in February–April 2016, disponibile al sito http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban_Europe_-_statistics_on_cities_towns_and_suburbs_-_executive_summary (ultimo accesso febbraio 2019): «There are considerable differences in the size and spatial distribution of urban developments across the EU Member States: for example, the Netherlands is characterised by a high level of population density and a high share of urban land use, whereas in most of the Nordic Member States and the interior of the Iberian Peninsula much lower levels of urban land use are commonplace. Each of the EU Member States has a distinctive history of territorial developments: for example, centrally-planned economies and the lack of a market for land/property resulted in compact urban developments across most eastern and Baltic Member States. Since the middle of the last century, most of Europe has been characterised by spreading cities and increased population numbers, with people choosing to move out of inner cities to suburban and peri-urban areas (hybrid areas of fragmented urban and rural characteristics); this has resulted in the divide between urban and rural areas becoming increasingly blurred».

⁴³ Questo secondo la fonte *World urbanization prospects — United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014)* così come riportato al sito http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban_Europe_-_statistics_on_cities_towns_and_suburbs_-_executive_summary (ultimo accesso febbraio 2019): «The United Nations defines a megacity as having in excess of 10 million inhabitants. According to this criterion, there are only two megacities within the European Union (EU), those of Paris and London».

⁴⁴ Si v. M. Carrer e S. Rossi, *Le città metropolitane in Europa*, Ifel-Anci, 2014 disponibile al sito www.eunomiaonline.it/wp-content/uploads/20160401-Carrer-Rossi-Citta-metropolitane-in-Europa-2014.pdf (ultimo accesso febbraio 2019), in particolare, il capitolo *Spagna: Città, Comunidades e autonomia e Portogallo: un Paese in due aree metropolitane*. Per la Spagna si deve osservare che, soprattutto al sud, esistono altri centri urbani rilevanti, come Valencia, e che il territorio è in quella parte maggiormente urbanizzato; in tali centri, tuttavia, la regolazione metropolitana ha assunto forme più funzionali e meno istituzionalizzate, attraverso l'utilizzo di consorzi. Uno dei pochi documenti predisposti dal governo spagnolo di carattere nazionale, risalente al 2001, che in passato ha affrontato l'entità del fenomeno metropolitano in Spagna è l'*Estudio prospectivo del sistema urbano del sudoeste europeo (INTERREG-IIC). La caracterización territorial y funciona de las áreas metropolitanas españolas*, conseguito dal *Centro de política de Suelo y valoraciones de la universidad politécnica de cataluña*, con la collaborazione del *Ministerio del medio Ambiente*. Secondo questo documento, all'inizio del XXI secolo, le città metropolitane che si potevano annoverare come tali erano in Spagna solo quelle di Barcellona, Madrid, Malaga, Sevilla, Bilbao, Valencia e Zaragoza. In queste città si distinguono due tendenze, la prima di carattere monocentrico e gerarchizzato verso il comune urbano più grande (come Madrid, Malaga, Sevilla e Valencia) mentre la seconda rientrando sotto la tipologia a “doppia gerarchia radiale” secondo cui esistono una serie di sub-centri poco distanti tra loro entro i quali gli spostamenti sono molto intensi, senza identificare un centro “superiore” se non per il carattere dimensionale (come Barcellona e Bilbao). Il fenomeno delle città policentriche in Spagna non è così forte come in altre parti d'Europa e si hanno principalmente città monocentriche (tranne per il caso di Barcellona). Negli ultimi anni, anche le aree di Vigo-Pontevedra e quello di Coruña-El Ferrol, rispettivamente nelle Asturie e nella Galizia, si sono imposte come aree urbane, anche sperimentando soluzioni istituzionali come la creazione di un'Área metropolitana. Cfr. J. Benavides Solis, *La ordenación territorial y urbanística de áreas*

l'urbanizzazione è più diffusa e capillare (si pensi al ruolo che la lega anseatica ha svolto lungo il Mar Baltico per tutto il medioevo) con un rapporto sbilanciato, in termini di popolazione, verso le aree urbane: questo ha portato, in tempi più recenti, a tensioni dovute alle inefficienze nella gestione degli agglomerati funzionali e ad un dibattito più vivace per le soluzioni istituzionali, anche se non necessariamente all'aggregazione nelle modalità svedesi⁴⁵; questa particolare geografia urbana, dunque, ha delle ricadute sul territorio in termini di rapporto di poteri e si riflette, pur se parzialmente, sul sistema degli enti locali visto che: pur rimanendo tendenzialmente un sistema frammentato, la Germania⁴⁶ possiede una tradizionale distinzione tra città ed enti rurali, assente invece in Svezia⁴⁷; oppure, nonostante la tradizione napoleonica e la grande frammentazione, l'Italia conosce un vivace dibattito metropolitano coincidente con la storia repubblicana e ha progressivamente deciso di investire sulle città metropolitane (con più o meno successo); infine, il Belgio⁴⁸, che pure ha un modello di governo locale di tradizione napoleonica, ha vissuto recentemente un fenomeno di aggregazione comunale e poi di federalizzazione, mantenendo comunque un livello elevato di autonomia locale⁴⁹.

In terzo luogo, il successo delle riforme di aggregazione può dipendere dalla complessità del dibattito sul decentramento-regionalismo-federalismo. Questo spiega, come già evidenziato, perché tali riforme possano aver fallito in Germania e in Italia, dove il tema metropolitano è sì sentito nell'agenda politica ma in cui la mediazione centro-locale è più complessa⁵⁰. Ancora più difficili quegli interventi di riforma, nel senso dell'aggregazione o della riduzione dei livelli di governo, imposti dall'Unione europea come strategia di *spending review* in cui non solo può mancare la spinta incentivante dell'urbanizzazione ma vi è un'imposizione dall'alto non necessariamente in linea con la forte tradizione municipale (Grecia e

metropolitanas, in J. M. Feria Toribio J. M. (a cura di), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2006, 119. Cfr. F. Gil Toscano, *El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español*, in *Cuadernos de derecho local*, n. 25, 2011, 136.

⁴⁵ Si v. *supra* nota per la Svezia. Per la Germania, si v. the *Regional Atlas* disponibile al seguente link www-genesis.destatis.de/gis/genView?GenMLURL=https://www-genesis.destatis.de/regatlas/AI002-1.xml&CONTEXT=REGATLAS01 (ultimo accesso gennaio 2019).

⁴⁶ E. M. Frenzel, *Germany, Local government in Germany: an indispensable level of EU governance*, in C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, London-New York, Routledge, 2013, 102. Cfr. J. Luther, *Le regioni metropolitane tedesche*, in G. F. Ferrari, P. Galeone, *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, Il Mulino, 2010, 126-133. K. Zimmermann, *Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany*, Berlin Heidelberg, Springer, 2017, *online edition*.

⁴⁷ In Svezia non vi è una distinzione istituzionale della città differente dal normale comune, se non nel caso della capitale Stoccolma per la quale un ruolo di primo piano spetta al livello regionale invece assente nel resto del paese. Si v. V. Persson, *Local government in Sweden: flexibility and independence in a unitary state*, in C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, cit., 307 ss. Cfr. J. E. Nilsson, *Sweden – the emergence of a national urban policy*, in L. Van der Berg, E. Braun, J. Van der Meer (a cura di), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, London, Ashgate Publishing, 2007; S. Karlsson, R. Engkvist, D. Rauhut, U. Moberg, M. Johansson, *Baseline study on diversity and urban policies in Stockholm county*, ICEC – *Interethnic Co-existence in European Cities*, The Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm, 2014, 44-49.

⁴⁸ F. Delpérée, *L'État fédéral, les régions et les collectivités locales face à la crise. Réalités et complexités en Belgique*, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, 347-363, in particolare 350 e 352.

⁴⁹ Per una panoramica sui vari sistemi degli enti locali in riferimento alla distinzione tra urbano e rurale, L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 13 ss.

⁵⁰ Per questa tensione politica tra centro e periferia internamento agli stati, anche come criterio per classificare i sistemi degli enti locali e come alternativa al *cleavage* destra-sinistra, si v. L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 32 ss. Cfr. per l'esempio italiano sempre L. Bobbio, *Italy after the storm*, in B. Denters, L. Rose (a cura di), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, cit., 29-46.

Portogallo)⁵¹. Mentre sono state di successo nel Nord Europa, come in Svezia, dove, nonostante non vi siano state particolari esigenze di aggregazione dovute all'urbanizzazione e vi sia una tradizione di Stato unitario ma di *self-government*, il governo centrale ha potuto imporre riforme sin dagli anni sessanta del XX secolo⁵² e, recentemente, anche in Irlanda sulla spinta, però, del *memorandum* seguito alla richiesta di aiuti finanziari all'Unione europea.

In quarto luogo, ci sono casi in cui l'ordinamento ha un'attenzione diretta per le aree metropolitane anche se questa non si trasforma, poi, in concrete pratiche ordinamentali, come in Spagna e, per molto tempo, in Italia. In questi ultimi due paesi, si può dire che, nonostante la previsione di un'*Área metropolitana* e di una Città metropolitana ad elezione indiretta (nel secondo caso poi direttamente prevista dalla Costituzione), il debole interesse dimostrato per il fenomeno metropolitano, nel primo caso, e la difficoltà del dibattito politico, nel secondo caso, hanno trovato una risposta e una sintesi in due diverse soluzioni: in Spagna, attraverso consorzi settoriali e/o integrati (soluzione funzionale) e, in Italia, attraverso enti di secondo livello (soluzione istituzionale)⁵³. In pochissimi casi, ad esempio in qualche città tedesca, l'ordinamento ha invece affrontato la questione metropolitana creando nuovi enti urbani o metropolitani ad elezione diretta in sostituzione delle originarie unità amministrative⁵⁴ oppure recentemente nel caso della *métropole* di Lione, oggi un ente territoriale a statuto speciale con l'elezione diretta dell'assemblea

⁵¹ Ci sono varie posizioni sull'opportunità politica e gli effetti dei *memoranda* imposti agli stati membri riguardo al sistema degli enti locali. Secondo alcuni, si v. M. Caporale, *Strumenti di assistenza finanziaria e riforme del governo locale. Quale ruolo per l'Unione europea?*, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, cit., 48, la crisi e la condizionalità agli aiuti finanziari avrebbe dato impulso ad un processo di aggregazione già da molti anni sentito in numerosi paesi, pur forzandone l'iter legislativo. In questo senso per la Grecia e in parte come avvicinamento ai principi del trattato di Lisbona, si v. N. K. Hlepas, *Impacts of local governments reforms in greece: an interim assessment*, in *Local Government Studies (LGS)*, Vol. 37, n. 5, 2011, 517-532, in particolare 531: «The new, thoroughly prepared reform plan named 'Kallikratis', had been exposed to public consultation (January 2010) and a new law, radically changing structure and operation of local governance has been adopted (May 2010). The 'Kallikratis' Plan promotes compulsory merging of local government units, leading to the reduction the number of municipalities from 1034 to 325, while the second tier has been 'moved' up to the regional level (13 regional local authorities instead of the former 50 PSGs). At the same time, deconcentrated state administration has been re-structured at an even higher level, including 7 units. This new structure of state and local government, with fewer entities, conforms more closely to the Lisbon Treaty principles». Per il Portogallo, in senso critico, si v. P. Cruz Silva, *La riforma del poter locale in Portogallo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2012, 639 ss. Cfr. M. Almeida Cerreda, *Portugal: el debate sobre la reforma de la Administración Local*, in L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz (a cura di), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Tecnas, Madrid, 2012, 426 ss.; P. Cruz Silva, *A fusão de freguesias*, in M. Almeida Cerreda, C. Tubertini, P. Costa Gonçalves (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias españolas, italiana y portuguesa*, Madrid, Tecnas, 2015. A partire da luglio 2012, l'Ue ha richiesto al Portogallo di ridurre significativamente il numero degli enti locali in modo da migliorare i conti pubblici nazionali (Memorandum 2012). Da questa data, il numero delle *freguesias* è stato ridotto di 1.000 unità: in base alla densità e al numero di residenti nel 2012 si sono obbligate le entità territoriali alla fusione, così andando contro ai principi fondamentali della Carta Europea sui diritti degli Enti Locali (2003), e nel 2013 è stata formalmente varata una nuova riforma del governo locale (l. n. 75/2013). La manovra di alterazione delle *freguesias* ha determinato la scomparsa di un chiaro riparto di competenze tra i vari livelli di governo, competenze che non sono state ridisegnate dal riformatore del 2012-2015 ma che sono ancora risalenti al disegno del legislatore del 2003.

⁵² J. Askim, J. E. Klausen, S. I. Vabo, K. Bjørstrøm, *What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences 2004-13*, in S. Kuhlmann, G. Bouckaert (a cura di), *In times of crisis. National trajectories and international comparisons*, cit., 59 ss.

⁵³ Sulla differenza tra soluzioni istituzionali e funzionali si v. L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 114. In Spagna F. Toscano Gil, *Fenòmeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel, 2010, *passim*. F. Toscano Gil, *Los consorcios metropolitanos*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, 229. E. Orduña Prada, *Las áreas metropolitanas*, in J. M. Carbonero Gallardo (a cura di), *La intermunicipalidad en España*, Madrid, Ministerio de administraciones pública, 2005, 99-100. In Italia, A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014. In chiave comparata tra Italia, Spagna e Portogallo Almeida Cerreda M., Tubertini C., Costa Gonçalves P. (diretto da) *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias españolas, italiana y portuguesa*, cit., *passim*.

⁵⁴ J. Luther, *Le regioni metropolitane tedesche*, in G. F. Ferrari, P. Galeone (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, cit., 126-133.

metropolitana⁵⁵. E ad eccezione, ovviamente, dei paesi in cui hanno prevalso riforme di aggregazione le quali, però, hanno trattato indistintamente il territorio urbano e quello rurale.

In conclusione, la scelta di basare la definizione di città sullo *status giuridico* dell'ente locale comunale non significa ignorare le varie soluzioni istituzionali o funzionali approntate per il fenomeno metropolitano in aree urbane più vaste del confine amministrativo stesso delle città ma, semplicemente, consente una semplificazione, comunque coerente con la tradizione locale europea. È stato osservato, infatti, che i lineamenti del comune sono caratterizzati dalla più assoluta generalità di modo che esso forma un tipo di fenomeno a sé, sia dal punto di vista giuridico sia da quello politico e sociologico, anzi di più sotto questi ultimi aspetti visto che il diritto non è sempre sufficientemente flessibile per adattarsi al contesto. Questa osservazione viene affiancata, contemporaneamente, dalla presa d'atto che il comune è ed è stato nelle sue forme un fenomeno eterogeneo per epoche e popoli. «Questa diversità, per esempio, non intercede, per chi si occupa della loro natura sostanziale, tra il villaggio e, in genere, il Comune di campagna, cui resta estranea tanta parte della vita moderna, e la grande città, oppure la capitale [...] Così la città greca *polis*, la signoria feudale, il Comune della rinascenza, il borgo, la città inglese, il comune autarchico dell'odierna Europa continentale [...] non appaiono che come semplici varietà di un tipo perfettamente individuato»⁵⁶.

Si può osservare, inoltre, come le soluzioni istituzionali adottate fino ad oggi per il fenomeno metropolitano in Europa hanno spesso fallito il bilanciamento tra esigenze funzionali-territoriali e territoriali-di rappresentanza. L'obiettivo sembra maggiormente raggiunto in quegli ordinamenti dove i processi di riforma degli enti locali hanno in passato portato alla creazione di comuni più grandi e democraticamente eletti che meglio riflettono, almeno nelle aree urbane, le esigenze funzionali del territorio (e non hanno dunque un'urgenza nell'adottare forme alternative di coordinamento) piuttosto che negli ordinamenti più frammentati in cui la dimensione dell'area funzionale supera, più facilmente, quella del confine amministrativo e, inoltre, in cui la tradizione municipale scoraggia la cooperazione. In molti casi, queste situazioni si verificano prescindendo dalla maggiore o minore urbanizzazione del territorio che, di per sé, dovrebbe spingere verso l'aggregazione. Le ragioni sono molteplici. Il beneficio ad una gestione efficiente del territorio urbano, anche attraverso la creazione di più grandi enti locali ad elezione diretta (che coniughino efficienza e rappresentatività), ad esempio, può considerarsi più piccolo del beneficio a mantenere la frammentazione locale (potere locale) o ad avere enti settoriali o generali ma indirettamente eletti.

⁵⁵ J. B. Auby, *L'impact de la crise sur le système territorial français*, in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, cit., 340.

⁵⁶ S. Romano, *Il Comune*, in V. E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Vol. II, Milano, Società editrice libraria, 1907-1932, 502 ss. Agli inizi degli anni novanta del XX secolo, A. Magnier, *Le risorse istituzionali del sindaco nelle grandi città europee. L'analisi comparata delle cariche come metodo per lo studio della struttura del potere locale*, in G. Bettin Lattes (a cura di), *Classe politica e città*, Padova, Cedam, 1993, 250-290, affermava che era impossibile parlare di un modello europeo di governo municipale. Di vedute in parte diverse, L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 181, il quale osserva come, agli inizi del XXI secolo, una progressiva uniformità tra i governi locali europei sia osservabile pur nel senso del modello manageriale americano.

1.3.2. Il comune-città dentro un'area vasta: l'area funzionale, il continuum urbano, l'agglomerato urbano, la regione metropolitana e altre forme.

Come osservato, la coincidenza tra città e comune non deve portare ad ignorare la geometria variabile del fenomeno metropolitano quanto, piuttosto, permettere di considerarla a partire dall'ambito locale per eccellenza, l'ente territoriale municipale e il suo governo. In altri termini, la coincidenza città-comune non significa lasciare spazio al solo studio del «governo locale», inteso come istituzione specifica (*government*), quanto piuttosto portare all'analisi anche delle interazione tra i diversi soggetti dai quali si generano oggi le politiche pubbliche (*governance*)⁵⁷. Questo studio è relevantissimo per il fenomeno metropolitano il quale, per quanto comporti riflessioni sulla democrazia e la rappresentatività delle comunità sul territorio, riguarda in buona parte anche l'efficienza dei servizi dati ai cittadini e, dunque, si basa su riflessioni di tipo economico-funzionale (come le economia di scala o le esternalità)⁵⁸.

Il concetto, adottato anche da EUROSTAT, di area urbana funzionale descrive, infatti, fenomeni multiformi⁵⁹. Supponendo per un momento che i fenomeni urbani siano incomprensibili e caotici⁶⁰, si può tentare di ordinarli o di costruire difese istituzionali che impongano un certo livello di efficacia ed efficienza ai processi⁶¹.

Prima di tutto va individuato il tipo di urbanizzazione e, in secondo luogo, indagate le soluzioni giuridiche ai problemi economici che essa comporta.

Dal punto di vista dell'urbanizzazione vi è, innanzitutto, il modello del *continuum* urbano, in cui la città metropolitana è considerata come espansione fisica dell'originaria città entro le mura⁶². Segue un

⁵⁷ L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 6-7. Cfr. G. Martinotti, *Introduzione*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, cit., 11-12 e si v. *infra*, par. 2.

⁵⁸ L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 5 e 11. Cfr. C. Donolo, *Sul governo possibile delle città*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011, 176: «Poiché è vero che la città è al centro dei flussi di valorizzazione, è inevitabile che essa sia governata in primo luogo come “economia”».

⁵⁹ Nella letteratura americana, che prima degli altri si è occupata della città contemporanea e globale da un punto di vista economico e sociologico, si ricordano J. Friedmann, J. Miller, *The urban field*, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, n. 4, 1965; B. J. L. Berry, P. G. Goheen, M. Goldstein, *Metropolitan definition: a re-evaluation of concepts and statistical practice U.S. Bureau of the Census*, Working Paper, U.S. Government printing office, Washington D. C., 1968. Nel recente dibattito italiano, seguito all'istituzione delle città metropolitane, molti commentatori hanno intrapreso nuovamente il tentativo, già ricco negli anni novanta del XX secolo, di ordinare le varie espressioni del fenomeno metropolitano, ad esempio, si v. G. Serges, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Città metropolitana, n. 1, 2014, 3 ss; Rapporto Censis, *Rileggere il territorio per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma, 2014, 4 ss; B. Di Toritto Caravita, «Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano», in *Federalismi.it*, Osservatorio Città metropolitana, n. 3, 2014, 4 ss.; L. Benvenuti, *Riflessioni in tema di Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2013, 2. Tradizionalmente nelle scienze economico-statistiche italiane, A. Aquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Bologna, Zanichelli, Collana Università di Bologna, 1961; S. Cafiero, A. Busca, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, SVIMEZ, Milano - Roma, Giuffrè 1970; U. Marchese (a cura di), *Aree metropolitane in Italia – Anni 80. Economia e fattori di centralità. Trasporti e movimenti pendolari*, Padova, Cedam, 1989; U. Marchese (a cura di), *Aree metropolitane in Italia alle soglie del Duemila*, Genova, ECIG, 1997.

⁶⁰ Un espediente logico per ovviare al “caos” è pensare alla città in termini di regione o di *cluster*, in cui i “confini”, la “perimetrazione” e la “prossimità spaziale” perdono importanza in favore di altre metriche, come i “flussi” (Camagni, 1993; Marshall 1972; Vallega, 1984) Si tratta, in questo caso, di una scelta definitoria sulla città diversa da quella adottata nel presente lavoro, che si basa di più sull'idea di somma di luoghi (o spazi) in una “società liquida” (Ullman, 1980; Bauman, 2002). Per una ricostruzione in questo senso si v. Istituto nazionale di statistica, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, cit., 78.

⁶¹ C. Donolo, *Sul governo possibile delle città*, cit., 176.

⁶² European metropolitan network institute, *A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas*, EMI, ERDF, 2014.

modello “a parti irrelate” che guarda alla città metropolitana come interrelazione tra popolazione e funzioni, ammettendo il policentrismo⁶³. È presente poi il modello delle grandi aree di influenza, incentrato sullo sviluppo di regioni metropolitane, che rappresenta a parere di alcuni il principale punto di vista per le metropoli europee. In questo ultimo caso ci si riferisce a vere e proprie città-stato (come Berlino, Amburgo, Madrid) in cui le realtà metropolitane coincidono sostanzialmente con un soggetto dotato di poteri legislativi; altre volte le città sono città-provincia (come Monaco, Francoforte o la maggior parte delle città tedesche) per le quali si parla di concentrazioni di poteri provinciali in capo al comune capoluogo e per cui si evidenzia un’area perimetrale con un centro molto attivo; ci sono poi città di estensione regionale che si configurano come enti metropolitani separati, in cui l’organo elettivo ha poteri rinforzati ma non legislativi, ricomprendendo un’ampia pluralità di municipi (come il caso di Amsterdam o Rotterdam); infine, esistono importanti casi di città metropolitane come semplici enti associativi tra comuni interessati (come per le città francesi) o autorità di settore (come Barcellona o Londra prima delle riforme del 2000) in cui la città è organizzata per aree funzionali⁶⁴.

Un altro metodo, sempre dal punto di vista del tipo di urbanizzazione, consiste nella distinzione tra “area vasta” e “area ristretta”: l’idea di “area ristretta” comprende soltanto la conurbazione, vale a dire il comune capoluogo di provincia e i centri urbani collegati ad esso con soluzione di continuità nel costruito, mentre la nozione di “area vasta” comprende anche porzioni di aree rurali unite al conglomerato urbano da rapporti anche di natura istituzionale e normativa⁶⁵. Questa distinzione sembra coincidere, in qualche misura, con quella che si è soliti fare tra “area metropolitana” e “metropoli”, secondo la quale solo la prima ammette al suo interno zone diverse da quelle esclusivamente urbane, mentre la seconda è solo una zona urbana molto estesa⁶⁶.

L’Italia è un buon esempio per descrivere la multiforme geografia urbana. Qualcuno, infatti, si è spinto a definire le aree metropolitane distinguendo tra il comune centrale (*core*) e una o più corone (*rings*). Sarebbero pertanto identificabili quattro modelli di città metropolitana in relazione al grado di integrazione fra centro e corone. Il primo modello è quello delle “aree metropolitane ristrette”, in cui l’integrazione decresce rapidamente al crescere della distanza (Bari, Bologna, Cagliari e Catania); il secondo modello è quello delle “aree metropolitane allargate”, in cui l’integrazione diminuisce lentamente al crescere della

⁶³ *Ibidem* e così anche L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2013, 327 ss. Il metodo OCSE, più di quello EUROSTAT, studia le morfologie policentriche.

⁶⁴ M. Carrer, S. Rossi, *Città metropolitane in Europa*, cit., cap. introduttivo. Nel senso della città come regione, sulla scena internazionale, si v. l’impostazione di Scott (*city region*) e, sulla scena nazionale, quella di Dematteis (regione “programma”).

⁶⁵ O. Casacchia, C. Reynaud, *L’individuazione delle aree metropolitane: lo stato dell’arte in La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di indagine della Commissione per la Garanzia dell’informazione statistica in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Istat, 2006, si v. qui la scheda informativa <https://ebiblio.istat.it/SebinaOpac/resource/la-statistica-per-le-aree-metropolitane-e-sulle-aree-metropolitane-proposta-per-un-sistema-informati/IST0042399> (ultimo accesso 30 luglio 2019), 30.

⁶⁶ Distinzione operata in un parere richiesto dalla Germania al *Comité économique et social européen* (2003), *Avis sur les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l’avenir de l’Europe*, in *Journal officiel de l’Union européenne* (fr), 2007/C 168/02, 1, n. 2. Tale distinzione non ha tuttavia molto senso in quei paesi come Francia, Spagna o Italia che si caratterizzano per una forte tradizione comunale e nei quali, fatte salve le capitali per le quali si prevede uno statuto differenziato, i territori metropolitani sarebbero sempre, secondo la definizione sopra data, delle aree vaste/metropolitane; più precisamente si tratterebbe di aree metropolitane senza metropoli, in quanto non esistono comuni o agglomerazioni così grandi da poter essere considerate metropoli, come invece succede in altri paesi, innanzitutto negli Stati Uniti.

distanza (Firenze, Genova, Messina, Palermo, Roma, Torino); il terzo modello concerne le “aree metropolitane integrate”, in cui l’integrazione cresce con la distanza, a causa della presenza di poli secondari (Venezia e Reggio Calabria); infine, il modello delle “aree metropolitane estese”, in cui l’integrazione resta costante al crescere della distanza, poiché il *ring* corrisponde all’intera Provincia (Milano, Napoli, Trieste)⁶⁷.

Venendo in secondo luogo al punto di vista economico, il concetto di *optimal size* o di *optimum factory town* comincia a diffondersi nella letteratura economica sin dagli anni Sessanta del XX secolo⁶⁸. Diversi studiosi dibattono sulla capacità della dimensione locale (anche metropolitana) di creare rendimenti di scala⁶⁹. Tentano, cioè, di rispondere alle domande sul come e sul perché associarsi per soddisfare le richieste del mercato⁷⁰. Si tratta, inoltre, di analizzare economie urbane basate su compensazioni tra i benefici dell’autoproduzione (intesa come capacità del territorio urbano di generare beni e servizi per sopperire ai propri bisogni) e i costi dettati dai trasporti (intesi come modalità di scambio tra i territori), tra i diversi usi del suolo (per attività produttive o residenziali) o, ancora, tra centro e periferia⁷¹.

In terzo luogo, data la rilevanza della nozione di *optimal size* messa in luce della scienza economica, anche quella giuridica si è interrogata sul modello di governo metropolitano più adatto per la gestione dei fenomeni urbani; l’argomento assume ancora più importanza se al livello di governo metropolitano vengono attribuite funzioni per un numero sempre maggiore di servizi⁷². Qualcuno ha sostenuto, così, che un sistema degli enti locali dovrebbe potersi porre in un’ottica di complementarità tra la dimensione territoriale e quella funzionale, piuttosto che su una di mutua esclusione⁷³. Recentemente, il dibattito prende nuovo vigore negli stati membri dell’Unione europea, chiamati ad intervenire sui loro sistemi metropolitani nei termini di una soluzione istituzionale (più rigida) o di una funzionale (più flessibile)⁷⁴.

⁶⁷ Per questa ricostruzione si v. W. Tortorella, M. Allulli, *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio, 2014, *passim*. Si v. anche Rapporto Cittalia, *Città Mobili*, 2009, *passim*.

⁶⁸ Già C. M. Tiebout, *An economic theory of fiscal decentralization*, cit., si avvicina alla questione e in questo articolo, dopo aver presentato le assunzioni al modello e aver definito i *public goods*, definisce lo *spatial setting* affermando, 80: «Space is of considerable importance to our problem. [...] The reason is that public goods have a spatial extent on the benefits side».

⁶⁹ W. E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, cit., 1120: «The hope is that state and local government, being closer to the people, will be more responsive to the particular preferences of their constituencies and will be able to find new and better ways to provide these services». E ancora, 1130: «In practice, much of the problem stems from a set of existing boundaries that are largely historically and culturally determined and that may make little sense in terms of the economic and geographical realities».

⁷⁰ Associarsi e condividere sono due verbi chiave del lessico di J. M. Buchanan nell’articolo *An economic Theory of clubs*, in *Economica, New series*, vol. 32, n. 125, 1965, che tenta di aggiungere un tassello alla teoria di Samuelson sulla distinzione tra beni puramente pubblici e puramente privati. In particolare, l’autore afferma, 2: «The central question [...] is that of deterring the membership margin [...] the size of the most desirable cost and consumption sharing arrangement».

⁷¹ Così il modello proposto da A. Dixit, *The Optimum Factory Town*, cit., 638 ss.: «The role of increasing returns in understanding urban problems is clearly stated by Koopmans, and general theorems relating city size to increasing returns are proved by Mirrlees and Starrett. [...] My main theme will be that optimum city size is determined by balances between economies of scale in production and diseconomies in transport».

⁷² Nell’analisi economica del diritto si parla di federalismo strategico, il quale introduce l’idea di margini di concorrenza nell’ambito della dimensione orizzontale tra gli enti locali. Si veda G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2009, 310 ss.

⁷³ Così come ricordato da G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto*, cit., 317 ss., presentando l’idea di federalismo funzionale (B. S. Frey, R. Eichenberg, *FOCJ: Competitive Governments for Europe*, in *International Review of Law and Economic*, n. 16, 1996, pp. 315-327), di concorrenza tra enti di governo e di complementarità tra la dimensione territoriale e quella funzionale.

⁷⁴ Sulla tendenza degli stati membri ad intervenire, negli ultimi anni, sui loro sistemi locali si veda F. Giglioni, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva: città e cittadinanze*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Collana Università di Trento «Quaderni della facoltà di giurisprudenza», Napoli, Editoriale scientifica, versione *open access* 2016, 173.

Alcune esperienze comparate dimostrano come il dibattito sia comune. In Spagna, nonostante la previsione di un ente locale a finalità generali denominato *Área metropolitana*⁷⁵, molte delle Comunità autonome intraprendono una strada basata su consorzi metropolitani settoriali o integrati (anche tra loro sovrapposti) come libere associazioni tra *municipios* o tra livelli di governo differenti⁷⁶. In Francia, con la *loi n. 58/2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, che apporta modifiche sostanziali al *Code général des collectivités territoriales*, si prevede l'istituzione delle aree metropolitane quali forme di cooperazione tra comuni⁷⁷. In Italia è l'art. 1, co. 5, l. n. 56/2014 che istituisce le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e, al co.101, la città metropolitana di Roma capitale, quali enti apparentemente a "vocazione funzionale" ma tendenzialmente non dissimili da un ente territoriale a tradizionale "vocazione generale" (anche per espressa previsione costituzionale) ma ad elezione indiretta⁷⁸. In Polonia, anche, si è avviato un processo di riforma metropolitana ispirato dalla Commissione europea, sul modello degli Investimenti territoriali integrati e sulla collaborazione municipale⁷⁹.

In conclusione, qualunque sia il modello di urbanizzazione e il problema economico da affrontare, il tipo di risposta che viene fornito negli ultimi anni in Europa non è quasi mai la nascita di nuovi enti ad elezione diretta ma, piuttosto, di forme inter-istituzionali o di cooperazione, in cui quindi il livello municipale è protagonista sia in modo costruttivo, là dove il processo è avvenuto *bottom-up*, e sia in modo

⁷⁵ Nel 1985 viene approvata la «Ley n. 7, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)» che, all'art. 43, co. 3, prevede l'istituzione dell'ente locale territoriale definito come *Área metropolitana*. L'implementazione concreta è stata carente, se non in pochi casi, come quello di Barcellona. Per un'analisi più attenta dell'istituto si veda l'articolo di F. Toscano Gil, *El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español*, cit., *passim*.

⁷⁶ F. Toscano Gil, *Los consorcios metropolitanos*, cit., 103, che il consorzio metropolitano è «aquel que sirve para resolver la realidad metropolitana». Così anche il Brasile, si veda S. Lago-Peñas, J. Martínez-Vázquez, *The challenge of Local Government Size*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2013, pp. 226 ss.: «Brazilian and Spanish municipalities have a fairly long tradition of joint provision and financing through inter-municipal consortia. [...] In Brazil, experience with inter-municipal consortia is most developed in the case of health care. [...] In Spain, nearly one-half of the municipalities with population above 5000 inhabitants participated in consortia for solid waste collection, against one-third for waste water treatment, some 27 percent for the provision of social service and about 18 percent for transport». Cfr. M. Tomàs, *Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain*. In *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, vol. 75, n. 3, 2016.

⁷⁷ G. Marcou, *Le città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2014, 2: «La legge del 27 gennaio 2014 ha stabilito la base della creazione di 13 città metropolitane[...] è una risposta al problema francese dell'estrema frammentazione comunale, dove più dell' 83% della popolazione vive nelle aree urbane». La nuova disciplina rende automatica la trasformazione in metropoli delle unioni di comuni con più di 400 mila abitanti a due condizioni: a) se si trovano al centro di un'area urbana di più di 650 mila abitanti; b) se sono dei capoluoghi regionali. Si v. anche M. Carrer, S. Rossi, *Città metropolitane in Europa*, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), Fondazione Anci, 2014.

⁷⁸ Non è la prima volta che la normativa nazionale tenta di istituire l'ente metropolitano. Già era intervenuta la l. n. 142/1990, poi il TUEL e poi, ancora, la l. n. 42/2009. Cfr. per una ricostruzione giuridica delle vicende metropolitane in Italia V. Fedeli, *Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?*, in *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, vol. 75, n. 3, 2016; S. Neri, *Rassegna sullo stato d'attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 recante 'Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni'*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2015; A. Lucarelli, F. Fabrizzi, D. Mone, (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Napoli, Jovene, 2015; F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 12, 2015; A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit.; C., Deodato, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2012; L. Vandelli, *Le aree metropolitane*, in *Istituzioni di federalismo*, n. 2, 2000, 237 ss.; E. Rotelli, *Le aree metropolitane in Italia. Una questione istituzionale insoluta*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, cit., 45 ss.

⁷⁹ J. Krukowska e M. Lackowska, *Metropolitan Colours of Europeanization. Institutionalization of Integrated Territorial Investment Structures in the Context of Past Cooperation in Metropolitan Regions*, contributo parte del progetto *Intermunicipal Cooperation: Political and Economical Dimension*, fondato dal National Science Center in Polonia, pubblicato in *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, vol. 75, n. 3, 2016.

distruttivo là dove, invece, è stato *top-down*. Inoltre, all'interno delle soluzioni che portano alla creazione di enti ad elezione indiretta, vanno distinte le soluzioni più propriamente "istituzionali" da quelle "funzionali", ovvero, le soluzioni che comportano la creazione di enti non a competenza generale (come può in qualche modo considerarsi la "città metropolitana" italiana, rispetto ai poteri di programmazione) da quelle invece a competenza speciale (consorzi, agenzie, enti di bacino, ecc. per ogni singolo servizio).

1.3.3. Il comune-città dentro il territorio: la città come ente locale con autonomia politica

Se nella definizione di città rientra la corrispondenza di essa con il comune, pur se connotato da precisi parametri organizzativi e dimensionali, in qualsivoglia modo venga definito dal diritto nazionale e in qualsivoglia rapporto con l'area vasta, esso non deve essere concepito solo nei termini di un'unità amministrativa di suddivisione del territorio statale ma, come accennato, anche nel senso di un ente territoriale con autonomia politica.

Ragionare in termini di autonomia politica significa, prima di tutto, pensare alla città come ad un corpo territoriale che, anche solo per le elezioni dirette che in esso si svolgono, non si esaurisce nello Stato e che, pur se da esso inglobato e assorbito nel tempo attraverso il diritto moderno, mantiene caratteri distintivi e originari. Tale osservazione non significa ignorare la realtà di un ordinamento statale che è sovrano, quanto piuttosto riconoscere la nascita del comune in modo antecedente allo Stato, almeno in Europa. Quasi da potersi osservare che «la vita statuale si presenti sempre in stretto rapporto con la vita comunale e, in funzione di questa, atteggi il suo stesso carattere»⁸⁰. L'analisi storica, d'altronde, rivelerà come sia il comune la prima forma di potere a rivendicare il posto di ente intermedio tra lo Stato e i singoli, come il più tipico raggruppamento di questi ultimi⁸¹.

Questo vuol dire, in secondo luogo, essere consapevoli che la città prima dell'avvento dello Stato non è lo stesso comune che esiste oggi negli Stati nazione. Si deve, dunque, immaginare che lo Stato abbia sopito i caratteri originari del comune, il quale mantiene, almeno potenzialmente, il suo patrimonio genetico come di un'associazione di cittadini con un proprio *imperium*, «[...] per modo che la sua importanza va misurata in rapporto, non soltanto a ciò che esso è, ma anche a ciò che, nonostante la sua effettiva potenzialità, non è, e, oltre alla sua posizione attuale, si deve prendere in considerazione quella che, appunto per motivi d'ordine costituzionale, gli si è tolta ma potrebbe, in astratto, conservare. È questo un suo aspetto, quasi del tutto, negativo, ma non perciò trascurabile»⁸².

⁸⁰ S. Romano, *Il Comune*, cit., 486

⁸¹ *Ibidem*, 487.

⁸² *Ibidem*, 501. Sulla linea di continuità ma in modo molto più critico M. S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 45. Secondo l'autore l'unico elemento di vera continuità tra l'esperienza moderna di autonomia comunale e le città medievali è un requisito funzionale, ovvero, la "libertà" per cui il moderno comune riprende, nei limiti in cui i fatti lo consentono (molto limitativi invero), le esperienze della città medievale. Per Giannini, dunque, il medioevo è come una precedente esperienza fallita e non il "primo episodio e la causa prima". Inoltre, se si volesse spingere ancora in avanti la sua critica, l'uguaglianza, quindi la posizione libera dell'individuo dentro l'associazione, è prima un elemento liberale e poi democratico nei termini di S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, in *open access*, 2017, cap. II, par. 1; il che significa che ciò che il "comune assorbito" eredita dal passato è un'esperienza pre-democratica.

Date queste due necessarie premesse (*imperium* residuale, negativo e potenziale, del comune e antecedenza allo Stato nazione), sembra opportuno evidenziare altre due caratteristiche del comune-città tale da rendere utile la definizione allo scopo della ricerca: democraticità e, di nuovo, territorio. Si assume, ai fini del presente studio, che la città-comune abbia ovunque in Europa, almeno teoricamente e in una certa misura, autonomia politica, contrariamente a posizioni che ritengono che la città debba essere invece apolitica e prevalentemente a competenza tecnico-manageriale (sullo stile della città americana)⁸³.

Si dirà brevemente del requisito della territorialità, rimandando per l'approfondimento ad un paragrafo a parte. Ci si soffermerà, invece, sugli spazi di democrazia in città.

a. Sul territorio. Il comune-città rappresenta il microcosmo (lo spazio) in cui il territorio e l'individuo si incontrano e le persone interagiscono. È la città, anzi, la risultante di questo incontro, così come ne è derivato il diritto di proprietà sulla terra. Piuttosto, la città potrebbe considerarsi come la manifestazione di una specie complessa, più del feudo ad esempio (o del diritto di proprietà sulla terra), del *genus* diritto di proprietà, il quale si estende (o si evolve) oltre il controllo (o "per il possesso") del territorio, per approdare nell'universo sovrapposto degli spazi sociali. Questo spiegherebbe perché sia così difficile, oggi, l'analisi giuridica della categoria dei "beni comuni", almeno di quelli urbani. Forse non va superato l'approccio "proprietario" ai beni che si dicono "comuni" ma esso va "complessificato" alla luce della città come comunità⁸⁴.

Nessun ragionamento riduce, però, l'importanza della relazione fisica territorio-individuo e territorio-comunità. In questo senso, la città mantiene la sua funzione originaria, ovvero, di etere per veicolare, a partire dal senso di appartenenza (ma non solo), la risoluzione dei conflitti sociali tra gli individui e la dialettica politica nel vivere collettivo. È il territorio, cioè, che nel momento in cui diventa "oggetto" antropomorfizzato è la prerogativa di diritti-obblighi e doveri-poteri.

⁸³ Ricorda questa distinzione Th. R. Dye, *Politics in states and communities*, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall, ed. IX, 1997, 302. A favore di un governo tecnico, ad esempio, A. D. White, *The Government in American cities* (1890), in E. C. Banfield (a cura di), *Urban Government: a reading in administrative and politics*, Glencoe, Free Press, 1961.

⁸⁴ S. Romano, *Il Comune*, cit., 502. Cfr. sul passaggio al "possesso industriale", cioè alla città moderna, già nella dottrina tedesca S. Romano ricorda L. von Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart, Cotta, 1889, 229. Recentemente, per un'opera che discute dell'evoluzione del diritto di proprietà nel mondo globalizzato, si v. B. Turnerin, *The anthropology of property*, in M. Graziadei, L. Smith (a cura di), *Comparative Property Law. A global perspective*, Edward-Elgar, Cheltenham-Northampton, 2017, 26: «The first observation anthropologists make about property is its relative character (Hann, 2005). Different degrees of control and exploitation over property items come into play. The concept of property has a specific history and role in the intellectual tradition of industrialized societies, a tradition that reflects the projects of modernity and capitalism. [...] What is considered property is subject to constant change and translation between societies and cultures, depending on political, legal and other developments. Nowadays the significance and value of property may depend on its connection with knowledge, the intellectual capacities of owners to make specific use of that property, and various further qualifications». Anche, sul diritto di proprietà sulla terra, 39 e 42: «New property regimes have emerged in recent decades as a result of technological innovations and new regimes of knowledge produced by advances in, among other things, information technology, genetic engineering and medical sciences (Verdery and Humphrey, 2004; Hirsch, 2010; Strang and Busse, 2011). [...] Many anthropologists today are sceptical about the privatization of land and land-based resources because doing so creates the conditions for unlimited exploitation. In the context of increasing concerns about the impact of resource development and environmental degradation, anthropologists invoke the ethical imperative of maintaining resource integrity and sustainability in order to argue for restrictions on private property rights. Others, mostly economists, champion private property in land and natural resources as the best way to achieve environmental protection and nature conservation. The politics of dispossession and expropriation come into play here as they transform collectively held property and resources into commons and even into open-access resources that can then be accessed 'for the benefit of the general public'».

Il posto della città-comune, di conseguenza, è di fondamentale importanza anche nell'architettura dello Stato; in quanto ente territoriale, per le sue proprietà virtuose di soggetto allo stesso tempo politico e amministrativo, necessita di essere disciplinato costituzionalmente. Attraverso di esso lo Stato è, infatti, presente e attivo sull'intero territorio (principio di vicinanza), garantendo libertà e uguaglianza e, quindi, democrazia⁸⁵. È la città, intesa come governo municipale, che più di ogni altra istituzione può legittimamente pretendere di costituire la migliore unità per lo sviluppo della democrazia⁸⁶. La fortuna del comune, la fortuna di essere cioè sopravvissuto all'età moderna e contemporanea, consiste nella realizzazione che alla cura e difesa degli interessi generali, compiti dello Stato e oggi anche dell'Unione europea, non si arriva se non dopo aver provveduto alla cura e alla difesa degli interessi locali; e questo è ancora più vero oggi, perché la globalizzazione indebolisce i governi nazionali e le città e le regioni acquisiscono nuova vitalità, grazie anche al principio di sussidiarietà e/o prossimità (nelle loro diverse declinazioni nazionali)⁸⁷.

b. Sulla democrazia locale. La definizione di città-comune permette, quindi, di recuperare la dimensione politico-democratica e di indagare l'influenza che l'istituzione cittadina può ancora esercitare sulla società, sia attraverso la partecipazione come palestra per la democrazia (governati) sia attraverso il governo locale che mette in atto politiche pubbliche ed è attore di una *governance* multilivello (governanti).

Si deve ricordare preliminarmente e a scanso di equivoci che né la visione della democrazia diretta nella città di Rousseau, né quella delle capacità miracolose del governo locale di generare una genuina democrazia alla Tocqueville sono qui contemplate, pur essendo stato rimarcato lo spirito originario ma sopito della città-comune. Questo perché, da una parte, esso è inserito ancora in sistemi nazionali sovrani o, in alternativa, sotto un "ombrello comune" che è l'ordinamento comunitario; dall'altra, perché i sistemi degli enti locali hanno subito, soprattutto su influenza degli Stati Uniti, tendenze alla managerializzazione⁸⁸.

⁸⁵ Sulla "legge di vicinanza" e sul rapporto con la democrazia, tanto da ispirare i padri fondatori americani, A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, 1835 [trad. ita. G. Candeloro (a cura di), *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 1999] 70. Cfr. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, versione *open access*, 2017, cap. I, par. II quando l'a. spiega, tra le definizioni di democrazia, quella di "governo del popolo, dal popolo, per il popolo" (ripresa dalle parole del Presidente Lincoln), osservando che se la democrazia è legata all'idea di "popolo", questa a sua volta è legata all'appartenenza ad un "territorio", ciò che fa del popolo una "comunità". Il primo limite alla democrazia deriva, quindi, dall'adeguatezza della comunità, ovvero, dal suo livello di divisione interna o, in altri termini, dall'asimmetria tra governati e governanti. Se questo è vero, anche a livello locale la città per essere il più possibile democratica dovrebbe espandere (sempre il più possibile) l'idea di comunità, il che significa a sua volta capire chi è cittadino: lasciare fuori i *city user* ma inglobare gli immigrati? Per questo approfondimento si v. *infra* nei capitoli successivi. Basti osservare, al momento, come la definizione di democrazia basata sul popolo è in crisi non solo nello Stato e nell'ente locale ma lo è anche a livello sovranazionale, ad esempio, nella costruzione dell'Unione Europea. Si v. a questo proposito J. H. H. Weiler, *Democracy and Federalism in European Integration*, in *Swiss Papers on European integration*, 1995 che nella sua lettura critica all'impostazione della Corte costituzionale tedesca si chiede se sia proprio vero che non ci sia un *demos* in Europa. Perché se c'è, allora il problema del "deficit democratico" esiste ed è un problema di "procedure". Infatti, anche se il *demos* non ci fosse in termini etnico-culturali, sarebbe necessaria propria tale idea di *demos* per la democrazia europea? Oppure basterebbe un concetto diverso di *demos*? E se si parlasse, quindi, di un popolo in senso civico? Allora il concetto di cittadinanza andrebbe distinto, separato, da quello di Stato, 27: «Europe is "not yet" a *demos* in the ethno cultural sense and should never become one».

⁸⁶ R. Dahl, *The city and the future of Democracy*, in *American Political Science Review*, n. 4, 1967, 964.

⁸⁷ L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 5. Cfr. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., cap. II, par. 5 sia sul principio di sussidiarietà: «Idee similari [quelle cioè di L. Sturzo sul ruolo non solo amministrativo dell'ente locale] andranno poi di moda quando entrerà nella cultura diffusa l'idea della sussidiarietà», sia sulla forza politica dell'ente locale: «La competizione tra democrazia locale e democrazia nazionale è quotidiana, sia pur corretta dai poteri di controllo finanziario dal centro, che spinge però i poteri locali a diventare organismi di pressione nei confronti dello Stato».

⁸⁸ L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 181. Cfr. A. Magnier, *L'Europa delle grandi città*, Padova, Cedam, 1996, *passim*.

Per quanto riguarda il governo locale, non è affatto scontato che esso abbia autonomia politica nel senso della capacità di mettere in atto politiche pubbliche e di ordinare gli interessi.

Si devono, infatti, avanzare due osservazioni. Innanzitutto, può esistere anche solo un'autonomia giuridica (normativa e di auto organizzazione), a sua volta più o meno intensa, senza che si realizzi un'autonomia politica; in altre parole, l'ente locale o non ha gli strumenti o se li ha li usa male (*in primis*, la stessa elezione diretta). In secondo luogo, l'autonomia giuridica è una pre-condizione all'autonomia politica tale per cui non si può avere autonomia politica senza autonomia giuridica⁸⁹.

L'autonomia politica dipende, quindi, da un insieme di fattori. Ad esempio, la capacità di dialogare con altre istituzioni e livelli di governo; la capacità di decidere delle proprie finanze; o, ancora, nella tipologia di governo locale e nel rapporto tra maggioranza e minoranza.

Tradizionalmente i sistemi di governo si distinguono a seconda dell'assetto istituzionale che connette il legislativo all'esecutivo e di quello che connette l'esecutivo al capo dell'esecutivo⁹⁰. I sistemi dei governi municipali non sono, diversamente da quelli regionali, mimetici rispetto ai sistemi di governo nazionali ma, anzi, se ne discostano molto. Elemento uniforme a tutti i sistemi degli enti locali è la presenza dell'assemblea elettiva; elemento di forte differenziazione è, invece, il ruolo degli esecutivi e di questo bisogna tenere conto soprattutto nella comparazione tra città di ordinamenti nazionali differenti (sistemi presidenziali, parlamentari o esecutivi tecnici; monocratici o collegiali; di opposizione o consociativi-di coalizione)⁹¹.

Per quel che si riferisce alla partecipazione del cittadino, invece, concorre all'autonomia politica della città sia l'esercizio del diritto di voto, sia le forme di partecipazione attiva.

In particolare, si deve osservare che pur volendo utilizzare l'elemento dell'elezione diretta come criterio per definire la corrispondenza tra l'ente locale e la città tale da evidenziarne l'aspetto politico-democratico, i dati concreti che si registrano sulla partecipazione al voto non sono incoraggianti sia a livello nazionale, sia a livello locale, anzi addirittura peggiori nel secondo caso⁹². Ciò significa che la capacità politica dell'ente locale può non risiedere, almeno non sempre o temporaneamente, nella legittimazione popolare ma può dipendere maggiormente dagli altri fattori sopra ricordati. Ciò non vuol dire che la democrazia rappresentativa a livello locale non vada incoraggiata.

Di grande impatto per la democrazia locale sono anche le forme di partecipazione diretta, ovvero, strumenti per problemi settoriali che garantiscono una legittimazione dal basso per singole politiche pubbliche⁹³. Si tratta, da una parte, di strumenti di partecipazione politica, come i bilanci partecipati⁹⁴. Dall'altra, di strumenti di partecipazione amministrativa ma, anche, di strumenti che attuano il principio

⁸⁹ M. S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, cit., 48-49. Si v. anche *Id.*, *Autonomia*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IV, Milano, 1958, 356 ss. Cfr., per questa sequenza logica, anche M. Nigro, *Il Governo locale*, Roma, Bulzoni, 1980, *passim*.

⁹⁰ Ad esempio secondo quanto sostenuto da S. Fabbrini, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 105.

⁹¹ L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 169.

⁹² *Ibidem*, 189. Cfr. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., cap. II, par. 5, per dati aggiornati sulle partecipazioni elettorali.

⁹³ *Ibidem*, 191-193.

⁹⁴ Per una ricostruzione degli strumenti di partecipazione in chiave comparata si v. L. Bobbio, *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in M. Bovero, V. Pazè (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 46 ss.

della sussidiarietà orizzontale⁹⁵. Nelle città si tratta, ad esempio, della partecipazione dei privati alla programmazione urbanistica, o all'urbanistica per accordi, ai processi di rigenerazione urbana o di impresa sociale in sostituzione al *welfare* pubblico⁹⁶.

Pur facendosi riferimento in generale alle forme di partecipazione diretta sia politica e sia amministrativa, nei casi studio non verranno prese in considerazione né quelle forme di partecipazione tipicamente amministrative, come l'accesso civico o la partecipazione procedimentale, né quelle forme politiche di democrazia diretta come i *referendum* o le inchieste pubbliche. Si ritiene, infatti, che per lo studio della politica urbana europea sia più proficuo tenere in considerazione solo alcuni tipi di partecipazione diretta di tipo politico e solo alcuni di tipo amministrativo, ovvero, forme che tentano di legittimare le decisioni della politica-amministrazione non semplicemente *by output* o proceduralmente ma, piuttosto, colmando il vuoto lasciato dalla scarsa partecipazione elettorale⁹⁷.

2. L'urbano come specifico *target* territoriale nella *governance* dell'Unione europea: territorio e diritto dal comune all'Unione europea passando per lo Stato nazione.

Nel precedente paragrafo è stata illustrata la definizione di città rilevante per questo lavoro, introducendo così uno dei principali attori della politica urbana nonché della *multilevel governance* europea. La città, si vedrà, sarà anche la principale destinataria della politica. Nei capitoli seguenti verrà poi approfondito, e a più riprese, il ruolo dell'altro attore rilevante nella politica e nella *governance*, l'Unione europea.

Si propone ora, sempre come premessa, una prima trattazione congiunta dei due protagonisti, che ne sfrutti un elemento comune, almeno potenzialmente, tale per cui sia possibile tenere in considerazione, volendo, anche lo Stato nazione. Si tratta del territorio o, più in generale, della "terra" o del "qui" o dello

⁹⁵ Sulla sussidiarietà orizzontale si v. nel dibattito italiano G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2002, 14, che appoggia l'impostazione di A. D'Atena: «Si dice principio di sussidiarietà quel criterio in base al quale un tipo di azione (o una specifica azione) spetta prioritariamente ad un determinato soggetto di livello inferiore rispetto ad un altro e può essere svolto in tutto o in parte da un altro soggetto, al posto o ad integrazione del primo, se e solo se il risultato di tale sostituzione è migliore (o si prevede migliore) di quello che si avrebbe o si è avuto senza tale sostituzione» e 16: «Questo percorso consiste sia nella indicazione dei soggetti coinvolti nella decisione, sia nella individuazione delle modalità della loro partecipazione, sia nella indicazione dei criteri in base ai quali argomentare, sia nelle forme della argomentazione». Cfr. in senso in parte contrario a G. U. Rescigno, N. Polito, *Art. 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul "favoriscono"*, astrid-online, 2006, che condivide invece il pensiero di G. Arena, che, 8: «nel "favorire" [di cui all'art. 118, co. 4] si concreta un'azione amministrativa in senso proprio, per cui l'autonoma iniziativa dei cittadini nell'interesse generale si presume anch'essa insufficiente a garantire un risultato adeguato. In questo senso condivido l'opinione di chi sostiene che il vero significato dell'ultimo comma dell'art. 118 Cost. risiede nella legittimazione di un'alleanza per l'interesse generale tra soggetti pubblici e cittadini».

⁹⁶ Si ricorda, per il caso italiano, la recente tendenza dei comuni ad adottare regolamenti sui beni comuni e a stipulare con i privati dei "patti di collaborazione" per la rigenerazione di beni e spazi urbani considerati come attuazione diretta del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4, Cost. Si v. a questo proposito F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Un contributo al diritto delle città*, cit. Cfr. E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017.

⁹⁷ Si tratta, in realtà, di concentrarsi sulla *governance*. Si v. ad esempio la spiegazione di M. R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 8: «La *governance* si pone in termini ambigui rispetto alla democrazia. Per un verso, la evoca di continuo e le rende molti omaggi, esaltandone i termini, riti e soggetti: partecipazione, consenso, società civile, ecc. [...]. Per un altro verso, la *governance* sembra un altare pagano che sconfessa, contraddice, erode, o addirittura tradisce, la democrazia nella sua più classica configurazione rappresentativa [...].».

“spazio assoluto” che, nella politica analizzata, è soprattutto quello qualificato come “urbano”. In particolare, se la città è un soggetto della politica (attore e/o destinatario), il territorio urbano ne è l’oggetto ma, proprio perché la politica è europea, ci si ritrova a riflettere sulla possibilità che anche il target territoriale urbano possa qualificarsi come “europeo”. E se poi la città è capillarmente diffusa in Europa, ovvero su un territorio intrinsecamente urbano, ha poi il territorio su cui sorge la città una valenza tanto limitata? Cosa significa, dunque, la dimensione territoriale ed urbana per le politiche europee? E cosa significa il territorio per l’Unione europea?

La città è uno dei volti antropomorfizzati, forse il più rilevante, che la terra può assumere. Quest’ultima ha uno speciale legame con la città: «La città è innanzitutto la proiezione sullo spazio fisico dei fenomeni sociali»⁹⁸. Il territorio non deve, dunque, essere letto solo nella sua dimensione statica o descrittiva, gli attributi fisici, quanto piuttosto nel suo essere elemento dinamico di relazioni intersoggettive capaci di sedimentare risorse relazionali, cognitive e organizzative di tipo contestuale e tali per cui i luoghi naturali si sono dotati nel tempo di risorse specifiche⁹⁹. Quello che qui interessa è, così, il valore antropologico del territorio o, più in generale, della terra.

Il territorio è, infatti, elemento fondamentale all’esistenza del comune sia come unità amministrativa sia come realtà socio politica¹⁰⁰. Esso è, allo stesso tempo, elemento fondamentale dello Stato, almeno secondo le sue teorie classiche e generali ed è probabilmente un elemento dal quale neanche l’Unione europea può prescindere, sia in quanto *target* di particolari politiche pubbliche, come quelle urbane, agricole, ambientali, di pianificazione o di coesione, sia in quanto elemento indispensabile per la vita politica e partecipativa delle persone.

La centralità del territorio per le prime due strutture di esercizio del potere, e forse anche per la terza, risiede nel suo essere elemento imperituro, unico e vicino all’individuo, tale da influenzarlo. Per il suo controllo è nato il diritto di proprietà¹⁰¹ e per la sua trasformazione si sono sviluppati valori, poi fatti sociali ed, infine, istituzioni, secondo la legge nota come “di formazione” (Simmel, 1908)¹⁰². Nel territorio, dunque,

⁹⁸ Questa è la concezione di città abbracciata da U. Toschi e dai suoi allievi, tra cui G. Dematteis, prima nella sede bolognese e poi in quella torinese. Si v. U. Toschi, *La città. Geografia urbana*, Torino, Utet, 1966.

⁹⁹ Secondo questa impostazione, nelle conclusioni G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco angeli, 2005. Si tratta di una ricerca sui sistemi locali territoriali, in cui sono attivi sia il polo torinese, sia quello napoletano.

¹⁰⁰ In senso in parte diverso L. Sebastiani, *La politica della città*, cit., 16 quando, studiando appunto la politica della città, l’a. afferma che, 16: «Dal punto di vista della dimensione geografica, la città non ha come riferimento il “territorio” ma lo “spazio”. Essa nasce dando forma allo spazio. Solo in un secondo momento si manifesta come dominio su un territorio».

¹⁰¹ Si consideri il pensiero del filosofo politico J. Locke che, nel suo lavoro *Second Treatise of Government* (1689), cap. I, basa la sua sicurezza nell’ordine e la sua fiducia nella giustizia sul potere della legge (o del governo civile) di garantire, tra tutti, il diritto di proprietà qualora la legge secondo ragione che regola lo stato di natura fallisca. Cfr. P. Grossi, *L’Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 14 a proposito, invece, del periodo medievale, secondo cui il diritto è “un ordine scritto nelle cose”, sia fisiche, sia sociali (poi facendo riferimento ai “fatti primordiali” come forze fondanti il diritto, ovvero, il tempo, la terra e il sangue). È interessante notare come nel più recente libro del geografo statunitense R. H. Platt, *Land Use and Society. Geography, Law, and Public Policy*, cit., nella presentazione dei caratteri fondamentali del territorio-terra, oltre che come risorsa naturale sfruttabile, elemento fisico dell’ambiente (da tutelare), elemento di identità e di appartenenza nonché livello di base per il manifestarsi dell’attività umana, il *land* sia, 17: «a capital asset and a fundamental source of wealth in a capitalist, ownership society», tale per cui: «The collapse of the land development market, and the investments derived from it, brought about the bankruptcy and demise of the global financial giants Lehman Brothers and Bear Stearns in 2008, followed by the federal bailout of many other banks considered “too large to fail”» ma anche, 18: «as common property or in public ownership». In questo senso, si può pensare alla crisi finanziaria globale come necessariamente legata alla terra, ovvero, ad un problema locale.

¹⁰² G. Simmel, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung* (1908), in O. Rammstedt (a cura di), *Georg*

vive la comunità e nonostante si sia ritenuto che la struttura sociale non abbia un significato fisico, tale idea vuole solo indicare che la struttura sociale non esiste come fenomeno a sé stante ma sempre e solo nella forma di azioni e pratiche sociali, che nulla toglie al territorio nel senso di etere (mezzo di trasmissione o sedime per la comunicazione). Tra le istituzioni sociali vi sono quelle di diritto positivo, come appunto lo Stato, che agisce in un determinato spazio territoriale e in un determinato contesto sociale.

È la sociologia, in particolare quella urbana statunitense con la Scuola di Chicago di ecologia urbana (Shevky e Bell, 1955) e della “geografia sociale” anglosassone (Harvey, 1973; Ley, 1983; Knox, 1987; Hamnett, 1996), che ha cominciato, dopo essere stata per lungo tempo a-spaziale, ad interessarsi del territorio, da sempre appannaggio della sola geografia.

Secondo una delle teorie sociologiche più affermate a partire dagli anni settanta, che in parte rivede le passate teorie strutturaliste, il contesto territoriale (regioni economiche, regioni urbane, quartieri, ecc.) gioca un ruolo decisivo per la costituzione dei contesti interattivi. Anzi, il fatto che alcune attività sociali ed economiche avvengano in determinati luoghi piuttosto che in altri non è da intendersi soltanto come adattamento passivo dell'uomo a condizioni localizzate date ma, piuttosto, come la risultante di un processo di interazione sociale che si è storicamente ancorato ad un preciso ambito territoriale. Il territorio è, dunque, una porzione di spazio e lo spazio è considerato come elemento di comunicazione sociale; il territorio è, di conseguenza, il punto cruciale dell'interazione tra individui tale per cui «le attività umane “hanno luogo” in quanto esse si appropriano della natura e la trasformano»¹⁰³. Proprio in questo senso, le città sono considerare terreno privilegiato di osservazione, in ambiente anglosassone, sia dai sociologi (Giddens, 1986) sia dai geografi sociali (Harvey, 1973; Hamnett, 1996). Rimarrà legato al concetto del solo “spazio” il filone teorico funzionalista tedesco, con l'idea delle “astrazioni spaziali” (N. Luhmann, 1984, erede della teoria sistemica di T. Parsons e parte della più moderna geografia sociale tedesca, come quella di Kluter, 1986) ma, anche, quello francese con la teoria degli spazi sociali (si veda *infra* su Lefebvre).

Sempre in ambiente tedesco, merita essere ricordato il primo orientamento di geografia sociale postguerra, secondo il quale una corretta procedura di regionalizzazione non deve chiedersi dove siano i confini naturali di una regione, ma piuttosto quali relazioni spaziali della vita quotidiana non si voglia siano intersecate da un confine; secondo questa posizione, la delimitazione non è fisica ma sociale; dunque, per individuare aree amministrative o politiche non servono criteri di ordine fisico-geografico, ma piuttosto nozioni circa l'estensione, l'intensità e la traiettoria dei flussi¹⁰⁴. Devono, di conseguenza, venire in rilievo, per la sociologia e la geografia, le discipline di organizzazione degli assetti del territorio secondo criteri di

Simmel, Francoforte, Suhrkamp, 1992, 687-698, in particolare 688: «Reiche nicht irgend welche Umfänge haben, freilich können Menschen nicht einander nahe oder fern sein, ohne daß der Raum seine Form dazu hergebe, so wenig jene Vorgänge, die man der Macht der Zeit zuschreibt, außerhalb der Zeit verlaufen können». Si v. in questo senso anche la ricostruzione di C. Schmitt, *Il Nomos della terra. Nel diritto internazionale dello Jus Publicum Europaeum*, 1950 [F. Volpi (a cura di) e trad. ita E. Castrucci, Milano Adelphi, 1991], 27 ss.

¹⁰³ A. Giddens, *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge-Malden, Polity Press, 1984, versione ebook, 427. Per una visione di insieme, M. Loda, *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, Roma, Carocci, 2012, 35.

¹⁰⁴ Il primo geografo sociale, ricorda M. Loda, è considerato W. Hartke, con la pubblicazione dell'articolo *Gliederungen und Grenzen im Kleinen*, in *Erdkunde*, n. 2, 1948, 174-179.

razionalità e di opportunità politica¹⁰⁵. Rispetto al filone precedente, sembra qui che il territorio perda in favore di uno spazio sociale ma, a ben vedere, è la prossimità (o la non prossimità) a generare i flussi.

In base ad altri orientamenti di geografia sociale di influenza francese, a partire dagli anni ottanta del XX secolo, il territorio è la realtà associata alla produzione di senso da parte di singoli attori, così come della collettività, anche a scala regionale, urbana e infra-urbana; esso è la combinazione di spazio vissuto e di spazio sociale¹⁰⁶. Il concetto di territorio è stato a lungo trascurato dalla sociologia francese (per l'imporsi sul finire dell'Ottocento della geografia regionale di P. Vidal de la Blache) e non a caso, se si pensa alla Francia come ad un ordinamento di cultura statalista in cui sinonimo di territorio è la perifrasi "spazio coincidente con i confini nazionali". Con il tempo, la parola "spazio" ha finito per assorbire molti dei caratteri del termine "territorio" nella geografia sociale francofona. Le ricerche si spostano lentamente sulla dimensione territoriale, non solo a scala politico-istituzionale (gli Stati e il loro potere, i confini e le frontiere) ma anche a quelle dello spazio di vita dei gruppi umani. La dimensione della rappresentanza torna ad essere centrale soprattutto nei termini in cui si traduce in atti e produce il territorio in cui si vive¹⁰⁷.

Nel dibattito italiano, lo studio della città e del territorio come occasione per l'analisi della società, riceve un forte impulso nella seconda parte del XX secolo con la scuola di geografia torinese, a contatto con una delle realtà urbanizzate più grandi del paese nel secondo dopoguerra. Si sviluppa una riflessione sulle dinamiche urbane, prossima alla geografia sociale, ma capace di inglobare anche il lavoro più continuativo di urbanisti e architetti¹⁰⁸. Altri poli di ricerca sociologica e di geografia sociale del territorio (non solo urbano) e del suo sviluppo sono Napoli e Bologna ma anche Venezia, Palermo, Firenze e Padova¹⁰⁹.

Una delle intuizioni più sottili emerse da questo intenso dibattito, di rilevanza, oggi, anche per il processo di europeizzazione, è consistita nella distinzione tra spazio e territorio, o tra spazio assoluto e spazio relativo, o tra "società-spazio" in contrapposizione al binomio geografico tradizionale "uomo-ambiente".

Con lo spazio assoluto si intende un'entità in sé, intera e completa, come di un contenitore di tutti gli elementi materiali che ad essa sono necessari, con la conseguenza che un certo numero di oggetti costituirà una classe geografica in base alla vicinanza e alla contiguità; in questo senso lo spazio assoluto è lo spazio unico e irripetibile, il territorio nelle sue sfaccettature fisiche collocabili in un dato contesto geografico¹¹⁰. Tale prima concezione, alla ricerca di similitudini formali tra gli oggetti poi rappresentati dal cartografo, è stata l'unica per lungo tempo ad ispirare la geografia tradizionale di stampo positivistico nella Germania di fine Ottocento e poi di quella francese ed italiana, quando invece per parte della sociologia, soprattutto

¹⁰⁵ M. Loda, *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, cit., 67-68.

¹⁰⁶ G. Di Méo, *L'homme, la société, l'espace*, Parigi, Anthropos, 1989, è l'esponente di questo nuovo interesse per il territorio da parte della sociologia francese (citato da M. Loda).

¹⁰⁷ M. Loda, *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, cit., 59.

¹⁰⁸ Aripista è il lavoro di G. Dematteis, *Rivoluzione quantitativa e nuova geografia*, Torino, Laboratorio di geografia economica Piero Gribaudi, 1970. Si v. anche G. Dematteis, *La crisi della città contemporanea*, Milano, Touring Club Italiano, *Capire l'Italia. Le città*, 1976, 170-197.

¹⁰⁹ Per una ricostruzione si v. M. Loda, *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, cit., 107-115.

¹¹⁰ V. Vagaggini, G. Dematteis, *I metodi analitici della geografia*, Firenze, La Nuova Italia, 1976, 118.

anglosassone, già all'inizio del Novecento il "principio di esclusività" (due oggetti non possono coesistere nello stesso spazio) è solo uno dei tre elementi spaziali insieme al "principio di mobilità /immobilità" (i flussi) e al "principio di prossimità" (le cose più vicine sono più collegate delle cose distanti)¹¹¹.

Lo spazio relativo è, al contrario, non unico ma molteplice: tanti spazi relativi quanti sono i fenomeni che nello spazio assoluto si manifestano (ad esempio, se si pensa al grado di interconnessione tra due aree metropolitane, diventerà significativa la "distanza-tempo", dipendente dalla possibilità di spostamento dall'una all'altra con treni ad alta velocità). Oggetto di studio diventa, dunque, la relazione spaziale, ovvero, il sistema di raccordo tra gli spazi assoluti che, scomparendo, fanno un tipo unico di spazio relativo. In base a questo secondo approccio, pur se gli spazi relativi sono molteplici, essi sono però generalizzabili, ragion per cui sono comparabili tutti quegli spazi relativi che appartengono ad una determinata classe. Un esempio di tale metodologia è la tecnica sopra ricordata per classificare le aree urbane in base al gradiente di distanza con il quale, dunque, si misura l'intensità dei flussi di trasporto, di comunicazioni telefoniche o di pendolarismo: distanza e densità, come semplici categorie di analisi spaziale, sono prive di significato se non collegate a contesti esplicativi esterni, ad esempio l'interazione politica; o, ancora, i modelli di uso del suolo urbano elaborati dalla Scuola di Chicago.

Il rischio di tale ultima posizione, nonostante il beneficio della comparazione, sta nella decontestualizzazione e nella perdita del legame con lo spazio assoluto, che si estremizza se applicato a fenomeni che già di per sé hanno scarso legame con il territorio, come quelli globali. In questo caso si rischia, infatti, di abbracciare una versione ancora più estrema di spazio come di prodotto sociale (H. Lefebvre), per cui si perde il significato di territorio come contenitore o di porzione della superficie terrestre (il terzo approccio).

Se si respinge l'ultima impostazione ("spazi sociali"), è però necessario coordinare le prime due. Lo spazio, che non è semplicemente relativo né tantomeno assoluto, deve acquisire il significato di oggetto e strumento nella negoziazione tra gli attori sociali, con valenza ed estensione relativa di volta in volta definite dal sistema di relazioni sociali osservate.

Nel primo caso, infatti, lo "spazio assoluto" sarebbe oltremodo limitativo, nonostante sia tipico degli insediamenti urbani la loro univocità; il loro plasmare lo spazio geografico è anche il racconto della loro storia. Allo stesso tempo, non si può trascurare l'idea del territorio della città anche come insieme di spazi relativi tali per cui classi di fenomeni rendono i centri urbani in parte comparabili, soprattutto dal punto di vista delle scienze sociali ed economiche. Se il territorio della città, come sopra delimitato, mantiene entrambe queste prospettive, è possibile ricostruire e ricercare le similitudini formali tra le città europee¹¹². In questo modo, infatti, si mantiene quell'elemento minimo per il quale ha senso la comparazione¹¹³.

¹¹¹ G. Simmel, *Soziologie des Raumes*, in *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, vol. 1, n. 1, 1903, 27-71.

¹¹² C. Donno, *Sul governo possibile delle città*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011, 177: «Mentre molte parti della città [...] tendono ad assomigliarsi tutti e sempre di più (questa omogeneizzazione non è curata adeguatamente neppure dalla presenza di opere architettoniche emergenti), i territori restano diversi».

Nel secondo caso, lo “spazio relativo”, è utile interrogarsi sulla natura dell’Unione europea, nata come processo che costruisce uno “spazio comune” nel senso di prodotto sociale, *in primis* quello economico-finanziario, piuttosto che un territorio in senso assoluto e relativo. Come si vedrà, la crisi economica e la globalizzazione hanno messo in evidenza i limiti di tale processo, rendendo più evidenti le conseguenze, positive e negative, sul territorio. Il punto è, quale territorio?

Ovviamente respingendo il terzo approccio (“spazi sociali”), non si vuole criticare *tout court* il pensiero di Lefebvre. Lo si condivide. Si sta solamente affermando che la sua visione degli spazi sociali dà per scontato lo spazio assoluto e, questo, non crea problemi se si guarda ad un mondo in cui è prevalente lo Stato, di cui il territorio è elemento essenziale e ben teorizzato. Può crearli, invece, se si guarda alla città nel processo di formazione di un’integrazione europea, in cui il territorio è un elemento teorico assente e alquanto problematico in concreto.

Se l’Unione europea è un ordine giuridico che si giustifica oggi come risposta alle tensioni della globalizzazione (in particolare rispetto al mercato e all’economia), è possibile che esso si affranchi dal vincolo territoriale? Sì e no. Sì, perché il diritto senza territorio esiste ma non il diritto senza spazio; l’Unione europea si affranca dal vincolo territoriale statale ma non dallo spazio. No, perché se la trasformazione dello Stato sposta il problema della legittimità nell’arena europea e la combinazione tra crisi economica e globalizzazione fanno emergere nuovi problemi di giustizia sociale, non solo ci si interroga sulla democrazia, sulla Costituzione e sulla politica in Europa, stante i limiti di quella statale, ma anche sulla sua costruzione come di un corpo unitario; di conseguenza, l’ordinamento giuridico comunitario non può prescindere da una, pur nuova nel suo genere, territorializzazione che non è statale né comunale ma è, appunto, europea.

Cosa si intende, però, con territorio europeo? Oppure, è possibile parlare di territorio in Europa? Esso non è, chiaramente, quello basato sul confine, elemento essenziale dello Stato. Esso non è, poi, il territorio del comune. Cosa, però, va recuperato di queste precedenti formulazioni?

2.1 Il territorio come elemento caratterizzante la città-comune

È nel microcosmo territorio e *demos*, quindi nella comunità, che il cittadino si addestra alla politica. Di conseguenza, la definizione di città-comune permette di considerare, come visto, anche la dimensione politico-democratica. Inoltre si presta sia ad una discussione sullo *status* di cittadino che non sia legato solo ed esclusivamente alla nazionalità, quanto piuttosto allo stare su un territorio (discussione che oggi si ripropone nella distinzione tra residenti, immigrati, *city user*), sia una discussione circa il diritto alla cittadinanza, sui diritti legati alla cittadinanza o sul rapporto tra sfumature diverse dello *status* di cittadino

E 181: «Questa città-territorio è caratterizzata proprio dallo scarto sistematico tra qualità (ambientali, sociali urbane), richieste e offerte, possibili/reali».

¹¹³ Parla di “unicità” dell’oggetto di osservazione, nonostante la “diversità” degli approcci P. Grossi, nelle sue *Pagine introduttive*, in *Quaderni fiorentini. Per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 1, 1972, con riferimento a quel contenuto (programma) minimo che sempre deve guidare l’analisi del giurista, sia esso privatista, publicista, filosofo o storico del diritto.

(ad esempio, tra quella statale e quella comunale, con l'avvento dello Stato moderno, o tra quella europea e quella statale, nell'Europa contemporanea)¹¹⁴.

Pur se non strettamente giuridica, deve essere richiamata quella concezione di dottrina tedesca che fa del comune una "comunità politica"; non a caso il termine *gemeinde* in tedesco trova la sua radice epistemologica nell'idea di "comunità" (G. Meyer). Il concetto è stato ripreso in più occasioni dai teorici del diritto sociale o come "corporazione territoriale" (Gierke e Rosin) o nel senso di semplice "associazione" (Preuss) e fortemente criticato da altri teorici dello Stato che tendono a far coincidere di *default* il "politico" con lo "statuale", da cui discende l'impossibilità che lo Stato e il comune possano stare sullo stesso livello (Jellinek e Rehm). Lo stesso Santi Romano ritiene che le prime teorie sopra esposte manchino di coscienza della realtà perché è impossibile ammettere che lo Stato e il Comune siano sullo stesso piano; tuttavia egli ritiene che non tutto della teoria di G. Meyer vada abbandonato. In particolare, è politica quella comunità che deriva dal territorio, su cui è fissato il vincolo associativo; se, dunque, si sostituisce l'espressione "comunità politica" con "comunità territoriale"¹¹⁵ l'obiezione del Jellinek svanisce, espediente all'apparenza formale ma che ha il pregio di considerare l'avvento dello Stato sovrano come fenomeno di monopolizzazione della sfera politica, pur non potendosi negare l'originario ed indipendente ruolo del territorio¹¹⁶.

Anche con il profilarsi sempre più preciso del comune amministrativo nel corso del XIX secolo, esso mantiene il suo carattere esclusivo con il territorio, che è elemento essenziale dell'ente che si dice appunto "territoriale", pur essendo dallo Stato derivato e con un *imperium* affievolito. Il comune può, infatti, esercitare il proprio potere direttamente sul cittadino in quanto membro della comunità e provvedere con la

¹¹⁴ Ad interrogarsi sulla possibile duplicità della cittadinanza sia sulla differenza tra rapporto di dipendenza e di appartenenza, contestualizzando rispetto al periodo storico, sempre S. Romano, *Il Comune*, cit., 658 ss. introducendo il tema della "popolazione", subito dopo aver affrontato quello di "territorio".

¹¹⁵ Con "comunità politica" si intende già la somma di territorio e *demos*, ma come utilizzata dai teorici ricordati nel testo con riferimento allo Stato. L'espressione "comunità territoriale" è più generale ed è quasi un'endiadi perché quale comunità è realmente slegata dal territorio? Esiste una comunità, che si possa definire veramente tale, che non abbia in sé un germe di territorialità e di prossimità? Pur ammettendo che si possano rintracciare delle "comunità" indipendenti dal territorio (si pensi all'esempio della comunità di Internet o a quella composta dagli operatori dei mercati finanziari) le possibilità sono due. Da una parte, forse la localizzazione non manca perché, in un modo o nell'altro, vi sono sempre externalità sul territorio (ovvero, su quei territori dove le persone che compongono la "comunità" di internet vivono senza essere parte della comunità di internet) ma gli effetti derivati, negativi e positivi, vengono ignorati. A quel punto, ciò che è definito come "comunità" avrebbero veramente quell'attributo di coesione indispensabile a caratterizzarla? Che senso ha, però, una comunità se non condivide i problemi e li risolve collettivamente? Una comunità che, per quanto fondata sull'etere, ignora le ricadute sul reale è una comunità fallita in partenza. Dall'altra, si deve ammettere che se alcuni fenomeni sono definiti come "comunità" ma non hanno un legame con il territorio, in quel luogo o luoghi dove i membri concretamente sviluppano la loro vita, allora è sbagliato chiamarle comunità; sono aggregazioni formali o informali che non possono sperare di essere né politiche, né democratiche, né giuste. Basta una piattaforma online a fare di un gruppo di persone una comunità? Se la risposta è no, perché chiamarle così? La cattiva definizione è fuorviante perché invita a sostituire le vere comunità (come può essere appunto quella politica che caratterizza lo Stato-nazione) con queste pseudo-comunità (che sono fenomeni più settoriali e minori). Un esempio della prima opzione interpretativa è l'Unione europea: se quest'ultima continua ad ignorare le ricadute della propria azione sul suo territorio, è una comunità in via di fallimento. Un esempio del secondo tipo è trasformare l'elettorato da comunità politica a massa digitale: si entra come individuo con problemi locali e si diventa parte di una discussione e di un sistema che diffonde senza caratterizzare. I primi sono casi di teorie "difettose", i secondi sono casi di elementi "strumentali" che divengono sostituti del contenuto.

¹¹⁶ Così lo richiama S. Romano, *Il Comune*, cit., quando riporta la nozione di "comunità politica", 515: «Riunione di una quantità di uomini che possiedono un'organizzazione e, per conseguenza, una volontà cui i singoli membri sono sottoposti. La loro sfera di efficacia può essere limitata ad un solo lato della vita umana [...] oppure tendenzialmente illimitata [...]. Quest'ultima categoria di comunità si distingue in due altre, a seconda che il loro fondamento è la semplice discendenza comune, unico vincolo che dà origine alle comunità nomadi, oppure la stabile residenza su un determinato territorio».

propria attività ad un interesse generale della propria collettività¹¹⁷. La maggiore o minore indipendenza dei comuni è dipesa in Europa anche dalla scelta dello Stato sul “quanto” ridurre l’*imperium* dell’ente territoriale (si ammette la quantificazione perché qui *imperium* non sta per sovranità, che è statale e va solo qualificata, ma per potestà o potere), oltre che dalle caratteristiche naturali del territorio stesso, come la geografia insulare del territorio inglese. Si pensi alla Francia, ad esempio, con l’aspirazione di far coincidere lo Stato con la nazione e con l’idea dominante di un’amministrazione accentrata, ha lasciato ben poco spazio all’originario spirito comunale e il sistema degli enti locali è stato per lungo tempo mera proiezione dello Stato centrale.

In conclusione, il territorio è fatto naturale e reale talmente potente che lo Stato non può prescindere da esso. Tale “forza tellurica” viene, infatti, prima dello Stato ma, in realtà, anche prima del comune. Essa è, inoltre, il “dove” o il “luogo” o lo “spazio”¹¹⁸, nella sua combinazione assoluto-relativo, in cui nasce il diritto¹¹⁹.

Tale premessa è stata necessaria, dunque, per analizzare le altre due figure centrali nella storia: lo Stato moderno e l’Unione europea¹²⁰.

2.2 Il territorio come elemento essenziale dello Stato

È utile rifarsi alla tradizionale teoria dello Stato ma solo allo scopo di sollevare alcuni quesiti.

Da un punto di vista sociologico, con l’inizio dell’epoca moderna la chiave di lettura statale ha imbrigliato fatti fisici e sociali offrendone una lettura sistemica in cui il territorio, popolo e sovranità sono i

¹¹⁷ *Ibidem*, 343 e 648 ss. Cfr. S. Romano, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in G. Zanobini (a cura di), *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, Vol. I, 1950, 167-177 quando, parlando del territorio statale, già nel 1902 affermava che lo Stato, come il comune, vanta un vero e proprio diritto sul territorio ma non un diritto propriamente reale quanto avente per oggetto un elemento della propria costituzione, a cui ovviamente si affianca, ma è cosa ben diversa, il diritto di proprietà sul proprio patrimonio.

¹¹⁸ Si usano qui espressioni alternative qualora si preferisse associare la parola “territorio” solo allo Stato in quella sua versione per cui, secondo le teorie tradizionali e a ragione, suo elemento essenziale.

¹¹⁹ N. Irti, *Norme e Luoghi*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 3 ss. Nonostante il *Nomos* eurocentrico, ricostruisce le origini del diritto nella proprietà del suolo C. Schmitt, *Il Nomos della terra. Nel diritto internazionale dello Jus Publicum Europaeum*, cit., 27: «All’inizio della storia dell’insediamento di ogni popolo, di ogni comunità e di ogni impero sta sempre in una qualche forma il processo costitutivo di un’occupazione di terra. Ciò vale anche per ogni inizio di un’epoca storica»; ora, si tratta di capire il significato contemporaneo del termine “occupazione”, la quale non è fisica, almeno nell’Europa contemporanea che nella sua storia ha sperimentato due guerre mondiali: il territorio è tanto elemento di democrazia quanto pericolo di guerra.

¹²⁰ Tanti autori che si sono occupati dello Stato dimostrano ad un certo punto dei loro scritti una sensibilità alla sua relativizzazione, senza saper dare risposte chiare sul futuro. Ed è sempre una crisi a farli parlare. La prima guerra mondiale, nel caso di S. Romano, *Oltre lo Stato*, in G. Zanobini (a cura di), *Scritti minori*, cit., 345 ss., per una lezione inaugurale del 1918 commentando la grande guerra, in particolare 346-47: «Noi siamo, da tempo, abituati a vedere nello Stato il massimo e ultimo termine di riferimento di tutto ciò che concerne lo sviluppo dell’umanità. [...] A priori, però, non può escludersi che gli Stati o anche taluni di essi, che si trovino in determinate condizioni non debbano, col tempo, più che svolgersi, rimanere, in un certo senso, compresi e forse assorbiti in maggiori organizzazioni non propriamente statali». Cfr. per la seconda guerra mondiale le riflessioni romantiche di C. Schmitt, *L’ordinamento planetario dopo la seconda guerra mondiale*, in *Id.*, *L’unità del mondo*, 1962 [raccolta e trad. ita. A. Campi (a cura di), Roma, Pellicani, 1994] come richiamato da N. Irti, *Norme e Luoghi*, cit., 50: «Se mi domanda, ora, in questo senso del termine, qual è oggi il *Nomos* della terra, posso rispondere chiaramente: è la divisione della terra in regioni industrialmente sviluppate o meno sviluppate, insieme alla questione di chi fornisce aiuti a chi, ed anche di chi accetta aiuti e da chi. Questa distribuzione è ora la vera costituzione della terra». Interessante, anche se antecedente alle prime due posizioni, il ragionamento dentro lo Stato di J. Fichte, *Lo Stato secondo ragione o lo Stato commerciale chiuso*, 1800 [trad. ita. Torino, 1909], sempre così richiamato da N. Irti, *Norme e Luoghi*, cit., 13: «Tutti gli ordinamenti che permettono o suppongono il commercio immediato di un cittadino con quello di un altro Stato, considerano in fondo tutti e due come cittadini dello stesso Stato, e sono avanzi e risultati di una costituzione da lungo tempo distrutta, elementi di un mondo passato che più non convengono al mondo nostro»; verrebbe da chiedersi quale sia la portata di questa osservazione nel mondo contemporaneo, cosa sia cioè il “mondo passato”.

dati necessari alla sua comprensione, i quali a loro volta interagiscono dentro di un'impresa istituzionale di carattere politico in cui l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione della forza legittima in vista dell'attuazione degli ordinamenti¹²¹.

Da un punto di vista giuridico, il territorio è uno degli elementi fondamentali dello Stato ed è, al contempo, "elemento morto e immortale"¹²². Se quest'ultimo perdesse il suo territorio, non sarebbe più Stato. Il territorio statale è un confine sacro e inviolabile rispetto al quale tutte le attività dello Stato si misurano, compresa, secondo alcuni, l'attività economica¹²³; questo non escludeva, ovviamente, che lo Stato potesse rivolgere la propria attività anche verso l'esterno nei rapporti internazionali¹²⁴. Quindi, se il territorio è un elemento esistenziale dello Stato, esso non è solo "oggetto" della sua attività ma la "condizione *sine qua non*" alla sua sovranità, ovvero, a quell'attributo della potestà statale per cui esso ha l'esclusiva capacità di giuridicamente determinarsi ed obbligarsi da sé¹²⁵.

Cosa fa, dunque, del territorio un elemento essenziale dello Stato? Il suo essere "base d'appoggio", e non una qualsiasi, per il *demos*, tale da generare diritto e politica, tale da farne una comunità e un ordinamento giuridico, tale da metterlo nelle condizioni di aprirsi alla democrazia. E la risposta sarebbe diversa se la domanda fosse «Cosa fa del territorio un elemento essenziale di un ordinamento giuridico democratico»? O, ancora, sarebbe diversa se invece di considerare lo Stato nel suo essere soggetto reale lo si considerasse come una delle possibili sovrastrutture logiche, tale per cui «Cosa fa del territorio un elemento essenziale di qualsiasi organizzazione complessa della società che si voglia dire democratica»?

L'idea che si suggerisce, dunque, è di emancipare il significato e il ruolo del territorio da solo elemento essenziale dello Stato a elemento più generale, ma sempre fondamentale, degli ordinamenti, tale da garantirne la legittimità (almeno di un certo tipo). Per cui le domande di Jellinek e di Fichte, che pure scrivono ad un secolo di distanza, se il territorio è forza genetica dello Stato, ovvero, se esso soltanto circoscrive l'ambito della sua potestà politico-giuridica in che risiede la sua essenza non solo hanno avuto

¹²¹ Così M. Weber, *Wissenschaft als Beruf e Politik als Beruf*, 1919 [trad. ita P. Rossi et al., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, Einaudi, Edizioni di Comunità, 2001], in particolare nel secondo discorso, nell'*incipit*: «Ma che cos'è, dal punto di vista sociologico, un "gruppo" politico? Che cos'è uno "Stato"? In termini sociologici non è possibile definire lo Stato in base al contenuto del suo agire. [...] In ultima analisi, si può piuttosto definire sociologicamente lo Stato moderno soltanto in base a uno specifico mezzo che appartiene a esso così come ogni altro gruppo politico: l'uso della forza fisica. [...] Oggi al contrario dovremmo dire che lo Stato è quella comunità di uomini che, all'interno di un determinato territorio – un elemento, questo, che è tra le sue componenti caratteristiche –, pretende per sé (con successo) il monopolio dell'uso legittimo della forza», passando poi a descrivere i tipi di potere e la duplice ricaduta del suo esercizio sulla comunità e sull'organizzazione. Cfr. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1900 [trad. ita alla seconda ed. tedesca di M. Petrozziello, *La dottrina generale dello Stato*, vol. I, Milano, Società editrice libraria, 1921, unico volume pubblicato della più vasto progetto *Studi introduttivi Dottrina generale sociale dello Stato*], quando l'a. distinguendo tra una finzione giuridica e la natura reale dello Stato afferma, 175: «[...] si ripresenta ovvio di ricercare l'essenza obiettiva dello Stato in uno dei suoi elementi costitutivi, che appaiono realmente esistere. Questi elementi sono territorio, popolo e sovrano».

¹²² G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, cit., 164: «Allo Stato è essenziale il territorio, cioè una sfera di potere nello spazio di sua esclusiva pertinenza, ovvero una delimitata parte di terra ferma alla quale, negli stati marittimi, bisogna aggiungere una stretta zona di mare costiero, più altre parti di mare di poca importanza. Il territorio, in quanto è elemento dello Stato, influisce decisamente su tutto il processo della vita dello Stato. Però, lo stabilire le condizioni naturali e gli effetti sul territorio non è compito della dottrina dello Stato, bensì della *Geografia fisica* e della *Geografia politica* [precisando in nota che quest'ultima è una dimostrazione di come sia impossibile separare nettamente tra scienze della natura e scienze dello spirito]».

¹²³ Così N. Irti, *Norme e Luoghi*, cit., 11-12 richiamando il pensiero di Fichte nella «Ragion di Stato».

¹²⁴ Tradizionalmente nella dottrina italiana D. Donati, *Stato e territorio*, Roma, Athenaeum, 1921, in particolare cap. I, 3 -6.

¹²⁵ Così si esprimeva S. Romano, *Il Comune*, cit., 525 nel paragrafo dedicato alla distinzione tra Stato e comune, rifacendosi ai teorici tedeschi.

una risposta ma sono in parte superate. Non si tratta di un'alternativa tra Stato-territorio e non territorio-non Stato, ma tra un rapporto di specie a genere: Stato sta a territorio statuale come ordinamento legittimato (e va qui aggiunto, democraticamente) sta ad una forma di territorio¹²⁶.

2.3 La differenza tra spazio e territorio nell'Unione europea: il mercato interno e i diritti sociali come occasione per una definizione di territorio europeo come somma di antico spazio assoluto e nuovo spazio relativo.

L'Unione europea è, al momento dell'instaurazione del mercato unico, definita giuridicamente come uno "spazio" di libertà, di sicurezza e di giustizia, con la vocazione di estendersi a un numero indeterminato e indeterminabile di nuovi paesi membri, e non più come "territorio" dalle frontiere chiaramente identificabili come nello Stato nazione¹²⁷. L'Unione europea, inoltre, è nata e si è sviluppata come ordinamento nel quale si producono norme per la regolazione e lo sviluppo di un mercato, ovvero, di uno "spazio" come concetto economico, che non è il "territorio" al quale, al contrario, il diritto statale o locale può indirizzarsi¹²⁸. Di conseguenza, il territorio non è un elemento storicamente riconosciuto come genetico dell'Unione europea, come lo è stato e lo è ancora oggi per lo Stato¹²⁹ o l'ente locale¹³⁰. All'Unione europea si adatta maggiormente una concezione di spazio economico slegato dal territorio, nel quale si sviluppano solo alcune relazioni sociali: studiare siffatto spazio significa considerare solo quella parte della società che entra più direttamente in contatto con l'Unione stessa (gli individui come consumatori o imprese, ad esempio).

Tale situazione di partenza spiega, in parte, perché con il progressivo indebolimento o con la trasformazione dello Stato e del *Welfare State*¹³¹, possano essersi generate forti tensioni di giustizia sociale

¹²⁶ In un senso simile ma non uguale N. Irti, *Norme e Luoghi*, cit., per il futuro suggerisce, 16: «[...] l'alternativa, cioè, fra territorio come fondamento e territorio come base d'appoggio può segnare il cammino dell'indagine futura».

¹²⁷ A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie: La justice sociale face au marché total*, Parigi, Éditions du Seuil, 2010 [trad. ita R. Prezzo *et al.*, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, Milano, Et al., 2011], 60. Cfr. Y. Meny, *La crisi politica*, in L. Torchia (a cura di), *L'Unione europea in crisi*, Milano, Giuffrè, 2017, 11. Secondo M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, 37 ss., i confini geografici dell'Europa non sono mai stati né definiti, né rigidi. Per una distinzione tra "space" e "place" si v. anche G. Delanty, *The resurgence of the city in Europe? The space of the European citizenship*, in E. F. Isin (a cura di), *Democracy, citizenship and the global city*, Londra e New York, Routledge, 2000, 87.

¹²⁸ N. Irti, E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 11.

¹²⁹ S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016, 72: «L'idea di "Nazione" è associata ad un territorio delimitato da una frontiera, un confine, entro il quale si esercita la sovranità dello Stato. Il confine è un elemento di organizzazione dello spazio, configura il mondo, opera come un dispositivo di inclusione e di esclusione». Tradizionalmente G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, cit. e S. Romano, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, cit.

¹³⁰ Per la dimensione territoriale del comune, sia nella sua forma medievale sia in quella moderna, si v. *supra* nei paragrafi precedenti.

¹³¹ La posizione in favore di una crisi dello Stato europeo, tale da portare ad un suo disfacimento, non è maggioritaria e anzi voci autorevoli definiscono "ingenue" queste posizioni. Quindi, in senso contrario, ovvero per la crisi come trasformazione, si v. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., cap. III, paragrafo 1: «Tuttavia, nonostante questi segni di crisi, gli Stati dimostrano di sapersi adattare al nuovo constesto, domitano dalla globalizzazione. Come è stato osservato, gli Stati sono camaleonti, capaci di mutare. [...] Dunque, lo Stato non è in crisi, e non c'è quindi da preoccuparsi per la perdita da parte della democrazia del suo *habitat* naturale. Ma lo Stato è in trasformazione, e questo rappresenta un problema per la democrazia [...]» Si v. anche *Id.*, *Oltre lo Stato*, Laterza, Bari-Roma, 2010, 10: «L'ordine giuridico globale non si sovrappone, come un altro strato, a quello statale. Questi non sono due livelli [...] perché gli Stati non sono gli unici soggetti, si mescolano con altri soggetti e perdono la loro unità, perché nessun livello di governo riesce a mantenere il monopolio delle relazioni con le parti che lo compongono». Cfr. J. B. Auby, *Globalisation*,

nel continente¹³²; di fatto, le politiche europee, come quella per il mercato unico ma soprattutto quelle finanziarie e monetarie, non sono state adeguatamente misurate rispetto alle condizioni locali e gli stati, alcuni più di altri, hanno in parte fallito nell'adottare politiche fiscali e socioeconomiche bilanciate¹³³. Tale rischio ovviamente non era sfuggito agli osservatori e ai politici più attenti all'epoca dell'avvio del progetto comunitario. Non a caso, da un certo momento in poi nella storia dell'Unione europea, alla politica agricola comune si sono gradualmente aggiunte politiche con maggiore incidenza sul territorio, tra cui quelle di coesione, regionale o ambientale.

Le condizioni del punto di partenza sono indicative anche del perché, con l'indebolimento dello Stato, sia emerso con nuovo vigore il ruolo politico di regioni e città. In realtà non si tratta di un fenomeno confinato all'Europa ma ben più generale. Dove si indeboliscono (negli Stati) e/o dove di per sé sono assenti (nell'ordinamento internazionale) i vincoli territoriali, assumono nuovo vigore forme più antiche di ordinamenti territoriali.

3. Crisi, globalizzazione e territorio nell'Unione europea

Si può discutere se la crisi dei debiti sovrani sia stata un fallimento dell'Unione europea, un fallimento degli stati o un fallimento della scelta degli stati *ab origine* alla nascita della comunità europea. Ad ogni modo, la crisi economica sembrerebbe aver incentivato la diffusione di politiche europee con effetti reali, tanto che la scienza giuridica ha cominciato ad interrogarsi sulle tecniche a cui l'ordinamento europeo può ricorrere per intervenire in materie nelle quali, per i principi di attribuzione e di sussidiarietà, dovrebbe essere competente lo Stato o sugli spazi di flessibilità lasciati dal trattato stesso dopo le modifiche intervenute nel 2009¹³⁴. È utile ricordare come per politiche c.d. reali si intenderà quelle *policies* che si fanno carico dello sviluppo di un territorio e/o dei problemi che su di esso si manifestano.

Law and the State, Oxford and Portland, Hart publishing, 2017, 6: «[...] in many respects, it is more a question of changes in the place occupied and the role played by states than it is of their marginalisation. Globalisation nevertheless contributes to a degree of decline in the centrality of the state in our societies».

¹³² A. Supiot, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, cit., 98-100. Cfr. anche L. Torchia, *In crisi per sempre? L'Europa fra ideali e realtà*, in L. Torchia (a cura di), *L'Unione europea in crisi*, cit., 2.

¹³³ Infatti, anche volendo muoversi nelle teorie liberiste o neoliberiste A. Roncaglia, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Roma-Bari, Laterza, versione *ebook*, 2015, cap. 2: «L'economia di mercato non funziona nel vuoto: funziona all'interno di un sistema politico e sociale, che interagisce con essa per varie vie. Così la crisi economica avrà ripercussioni pesanti in un aumento delle tensioni sociali che potranno essere evitate solo con una forte attenzione ai costi della crisi stessa per i membri più deboli della società [...] occorre quindi preoccuparsi di rafforzare la coesione del sistema sociale».

¹³⁴ Sui poteri impliciti e il ruolo della giurisprudenza si v. J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, cap. 2. Per l'idea che sia impossibile, ad oggi, non riconoscere un ruolo dell'Unione europea in qualsiasi materia o *policy* (o "funzione", se si vuole porre l'accento sul lato più informale dell'implementazione), si v. D. Curtin, *Executive power in the European Union. Law, practice and constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009, cap. 1, in particolare 6: «The contemporary Eu is a political union that is constantly and incrementally evolving. In a political union there is almost no area of national policymaking that is not related in some fashion with policymaking at the European level. [...] The Eu has, moreover, evolved as a system in its own right and, by virtue of autonomous institutions, into what has been termed on autonomous and new "executive order"», poi citando M. Egeberg (2007) e N. MacCormick (2007). Per un'argomentazione a favore della flessibilità delle competenze dell'Unione europea si v. anche la distinzione, ricordata da A. Kocharov, *Republican Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2017, 118, che il Trattato di Lisbona opera tra gli obiettivi dei "trattati" (artt. 120, 145 e 205, Tfu) e gli obiettivi dell'"Unione" (art. 20, Tfu; artt. 1, 3.6, 4.3, 5.3, 13.1, 6.4 e 311, Tfu). Se vale questa distinzione, occorre leggere i principi di sussidiarietà e di proporzionalità in chiave evolutiva. A cosa servono effettivamente? Il primo, a individuare la base legale (liberale o

3.1 La crisi economica come occasione per far emergere la dimensione “reale” dell’Unione europea

La crisi economica ha richiesto interventi di diversa natura in Europa.

Da una parte, ci sono i tentativi, si potrebbe dire maldestri, di correggere le conseguenze negative della crisi, ad esempio, con l'imposizione di *memorandum* per la razionalizzazione dei sistemi locali nazionali¹³⁵. C'è poi il semestre europeo e il vincolo del pareggio di bilancio¹³⁶. Qui prevale l'interesse dello spazio economico, che beneficia della salute degli stati e colpisce i paesi debitori.

Dall'altra, la crisi è un'occasione per l'Unione europea di intervenire in funzione sussidiaria o parzialmente sostitutiva nelle politiche economico-sociali attraverso, ad esempio, un parziale ripensamento della disciplina degli aiuti di Stato¹³⁷ o con politiche per l'ambiente che si spingono ben oltre il semplice

repubblicana? Dei “trattati” o dell’“Unione”? per garantire la libertà (negativa o positiva?) e, auspicabilmente, anche la legittimità-*Loyalty*. Il secondo, invece, non risponde tanto alla domanda su quanto l'azione dell'Unione europea sia adeguata ma, piuttosto, a quale livello di regolazione corrisponda una migliore rappresentazione e protezione degli interessi rilevanti (di nuovo, dei “trattati” o dell’“Unione”? Diritto primario o secondario?). Di conseguenza, in caso di materie in cui sono presenti conflitti tra idee, sarebbero inutili i test di sussidiarietà, di competenza o di minima armonizzazione. Al contrario, è ragionevole che essi siano risolti a livello europeo. L'autrice riporta una serie di esempi di legislazione in materia di asilo, immigrazione legale e immigrazione illegale. In tutti questi casi, in cui si tratta di idee e di libertà positive, la normativa non mira ad evitare i conflitti ma a risolverli, operando delle scelte di *policy*. La Corte di giustizia europea in queste situazioni ricorre raramente alla sussidiarietà verticale come si è soliti pensarla (in base alla giurisprudenza analizzata, solo in due casi e marginalmente). Tale principio, infatti, non è di particolare utilità per legittimare gli atti dell'Unione in casi di politiche con forti esternalità tra i governi (dove viene meno il riparto di competenze), in cui il diritto primario non opera scelte forti e in cui vale il modello decisionale del voto a maggioranza qualificata. Cfr. A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, *passim* sul ruolo che la distinzione tra obiettivi “funzionali” e “non funzionali” (o tra i due trattati) può giocare nell'ispirare l'azione dell'Unione. Un modo per avanzare nell'integrazione a trattati invariati consisterebbe poi nel «metodo aperto di coordinamento», in cui coesisterebbero un'azione di coordinamento delle diverse politiche nazionali e il mantenimento della competenza in capo agli stati membri. Si tratta, forse, di un metodo che si muove nella sfera intergovernativa. In alternativa, tale metodo potrebbe essere visto come sostitutivo di quello tradizionalmente definito come comunitario. Un esempio riguarda la materia dell'occupazione e delle misure di *welfare* sociale a sostegno del lavoro e che si configurano come politiche di interesse comune non sottoposte, però, ad armonizzazione. Si v. L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Collana Studi e ricerche, Il Mulino, Bologna, 2006, 142. Cfr. Per una trattazione esaustiva dei settori interessati dal metodo aperto di coordinamento, S. Del Gatto, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Jovene Editore, Napoli, 2012, *passim*: politiche economiche e di bilancio, politiche sociali e ordine pubblico. F. Giglioni, *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*, Ed. ETS, Collana Jura, Temi e problemi del diritto, 2012, 151 ss. Nella letteratura straniera si v., innanzitutto, per le opportunità della “differenziazione” e per il perseguimento dell'interesse squisitamente europeo, C. F. Sabel, J. Zeitlin, *Learning from difference: the new architecture of experimentalist Governance*, in *European Law Journal*, vol. 14, n. 3, 2008, 271–327, in particolare, 323; in secondo luogo, per il ruolo delle fonti, si v. N. Walker, *Eu Constitutionalism and New Governance*, in G. De Burca, J. Scott (a cura di), *Law and New Governance in the Eu and the US*, Hart, Oxford, 2006, in particolare 22; infine, per una rassegna delle caratteristiche del coordinamento mediante differenziazione nel caso del metodo di coordinamento aperto si v. R. Rogowski, *Flexicurity and reflexive coordination of European social and employment policies*, in H. Jorgenseng, P. K. Madsen (a cura di), *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, DJOF Publishing, 2007, *passim*.

¹³⁵ L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz (a cura di), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, cit., *passim*.

¹³⁶ Almeno per i paesi aderenti al *Fiscal compact*. Si v. C. Fasone, *La giustiziabilità della clausola del pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in C. De Caro, N. Lupo (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, Giappichelli, 2012, 221-246. Si v. poi i due ulteriori atti adottati per rafforzare il patto di stabilità e crescita, i c.d. *Two-pack* (2011) e *Six-pack* (2013), hanno contribuito a rafforzare il ruolo della Commissione in qualità di garante delle stabilità e della solidità dei paesi membri, quel ruolo che fino a quel momento non avevo svolto. Si mette in moto, dunque, una procedura per disavanzi eccessivi e squilibri macroeconomici, un modo per l'Ue di intervenire nelle politiche fiscali. Rispetto all'originaria impostazione del Patto di Stabilità e crescita, si verifica una *Reversal Authority* rispetto al rapporto Commissione-Consiglio. Anche il semestre europeo è intervenuto a rendere più presenti le istituzioni europee in materia di politiche fiscali tanto da suggerire l'idea di un bilancio euro nazionale *de facto*.

¹³⁷ F. Giglioni, *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*, cit., 2012, 151 ss. Cfr. S. Cornella, *Beni comuni e disciplina europea sugli aiuti di stato*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli amministrativi*, cit., 225, anche per la sovrapposizione con gli obiettivi di politica industriale.

rispetto degli standard qualitativi¹³⁸ o con il rilancio della politica industriale¹³⁹. In particolare, la crisi è stata l'occasione per chiarire e rafforzare i contenuti dello sviluppo sostenibile, divenuto difatti l'obiettivo di medio e lungo periodo nella programmazione Europa 2020 (si veda *infra* capitoli tre e quattro).

Di conseguenza, se la crisi ha nuovamente portato alla luce come il mondo della finanza e quello della produzione siano interconnessi, ovvero, le variabili monetarie (come il livello dei prezzi) con quelle reali (occupazione e reddito), questo determina anche un ripensamento delle responsabilità rispetto alle conseguenze del ciclo negativo, in particolare in termini di crescita e/o sviluppo (per una distinzione si veda sempre il capitolo quattro)¹⁴⁰. Nell'Unione europea questo significa ragionare sul riparto di competenze tra i paesi membri e il livello sovranazionale, sulla tutela dei diritti sociali, economici, culturali e ambientali e sui meccanismi di solidarietà tra i territori. Lo spazio economico comune ingloba, così, nuovi spazi sociali come quello del cittadino o del turista tedesco nella città svedese di Malmö che beneficia di un piano di mobilità urbana sostenibile sostenuto dalla Commissione europea o del giovane laureato coinvolto in un progetto di ricerca *Horizon 2020* insieme ad altri colleghi di altri paesi membri, o delle piccole e medie imprese che beneficiano di una strategia europea ad esse dedicata e coordinata con le politiche nazionali che nel mentre si sono sviluppate, o il cittadino che risparmia energia perché l'Unione europea ha deciso di investire sull'efficienza energetica, il cliente dell'impresa sociale che usufruisce di un servizio di *welfare* nella città di Milano e così via per politiche e progetti in cui soprattutto la Commissione investe tempo e risorse in vista di benefici di lungo periodo e nonostante la grande eterogeneità nelle esperienze nazionali e locali.

3.2 La globalizzazione, le esternalità e la legittimazione dell'Unione europea: il territorio come il “reale” e il suo recupero come “spazio assoluto”

Alla crisi finanziaria, ovvero di quella componente dell'economia globale che più perde il contatto con la realtà e ignora gli effetti locali, è così seguita una crisi economica capace di generare ovunque nel mondo “espulsioni” nel senso di marginalizzazione di parte della società; le esternalità negative derivanti dall'economia finanziaria, bancaria e dal commercio globale, quindi anche del mercato unico europeo, sono

¹³⁸ Per fare un esempio, si v. EEA Report, *Urban adaptation to climate change in Europe 2016. Transforming cities in a changing climate*, Copenhagen, 2016 quando, 25, si prospetta lo scenario per il quale l'*adaptation* comporti, differentemente dalla *mitigation*, non l'influenza della normativa europea sul ricorso a strumenti normativi ed amministrativi emergenziali, quanto, piuttosto, a strumenti di pianificazione che ricadono, anche secondo il tenore dell'art. 192 Tfu, nella competenza legislativa nazionale e in molti casi in quella amministrativa locale, ed elencando: «cooperation, involvement and appropriate governance; a long-term perspective that deals with uncertainty and avoids lock-ins; integrating mitigation and adaptation; using integration broadly to create resilient and highly liveable cities measures that induce profound structural changes». Sui nuovi spazi per le politiche ambientali europee attraverso l'obiettivo del risparmio energetico e del cambiamento climatico e sulla necessità di un sistema di *governance* multilivello, proprio là dove obiettivi comuni sono stabiliti a livello europeo ma le azioni devono essere attuate a livello locale si v. G. Melica, *The European commission and the Covenant of Mayors within and beyond the EU*, in N. Rangone e J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile. Il patto dei sindaci*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, 84-85.

¹³⁹ A livello europeo, nel coordinamento con le strategie nazionali, la politica industriale riceve nuovo vigore negli ultimi anni sulla base dell'art. 173, Tfu. Si v. le varie comunicazioni *Investing in a smart, innovative and sustainable Industry. A renewed EU Industrial Policy Strategy*, (2017) 479 final; *A vision for the internal market for industrial products*, (2014) 25 final; *A stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*, (2012) 582 final; *An integrated industrial policy for the Globalization Era Putting competitiveness and Sustainability at Centre Stage*, (2010) 614 final.

¹⁴⁰ A. Roncaglia, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, cit., sempre cap. 2, *passim*.

improvvisamente diventate evidenti in molti settori, in varie parti del mondo: si pensi alla commercializzazione del suolo nei paesi in via di sviluppo, al degrado sociale nelle città globali o allo sfruttamento delle risorse naturali¹⁴¹.

La crisi economica si intreccia, quindi, con la globalizzazione¹⁴². La prima è l'occasione per far emergere gli *spillover* negative della seconda, tutte esternalità con ricadute sui territori. Davanti a tali sfide, sia lo Stato sia l'Unione europea sono impreparati ma il primo cede al secondo, per forza di cose, margini di manovra per la risoluzione dei problemi. Ciò avviene "non senza ostilità", come dimostra l'attuale livello di discussione politica nel continente e il contrasto tra le teorie di "conservatorismo finanziario" (riprendendo un'espressione di A. Sen che non le qualifica, però, come negative di per sé) e quelle di giustizia sociale o di nuovo *welfare*¹⁴³. Allo stesso tempo, ciò avviene "per forza di cose". In un contesto di economia globale, infatti, l'attore più credibile sembra essere l'Unione e non lo Stato (si pensi al concetto di "economia di scale")¹⁴⁴. Da ciò deriverebbe che anche gli *spillover* negativi, e non solo quelli positivi, possono essere gestiti con più efficienza a livello condiviso. Negli *spillover* negativi rientrano tanto le ricadute della crisi sugli individui come investitori, operatori economici, consumatori, tanto quelle sugli individui come persone-esseri umani, famiglie e cittadini. È l'Unione europea (come la sua componente "comunitaria") pronta a prendersi carico di queste responsabilità? A prendersi cioè cura del suo territorio e del *demos* che su esso vive, dunque, della sua comunità? Lo sarà prima che la deriva intergovernativa saturi del tutto lo spazio del potere nella dimensione comunitaria?

Se la storia prenderà una piega diversa sarà per mancanza di tattica. Senza un orizzonte chiaro, si finisce per accettare un *second best*: il ritorno agli Stati in un mondo globalizzato. La si metta così, ragionando sull'articolo di Goldman di ripresa del pensiero di Polanyi, contro quello che è stato dominante di Von Hayek¹⁴⁵. La seconda guerra mondiale è stata il risultato di una catena di eventi storici che, sintetizzati, risultano in tre combinazioni: la tendenza a far coincidere lo Stato con la Società (l'istituzione dominante e assoluta diventa nel tempo lo Stato-nazione; più che di teoria generale dello Stato sarebbe forse più corretto parlare di teoria "assoluta" dello Stato), lo Stato con il Diritto (in particolare, attraverso il ruolo

¹⁴¹ S. Sassen, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, cit., 17: «E ora? Storicamente gli oppressi si sono spesso sollevati contro i padroni. Ma oggi gli oppressi sono stati per lo più espulsi e sopravvivono in luoghi molto lontani dai loro oppressori. Inoltre, l'«oppressore» è sempre più un sistema complesso che combina persone, reti, macchine ed è privo di un centro ben definito. Eppure esistono luoghi in cui tutto ciò si ricompone, dove il potere diviene concreto e può essere affrontato, dove gli oppressori sono parte dell'infrastruttura sociale creata a sostegno del potere. Le città globali sono uno di tali luoghi».

¹⁴² Sul rapporto tra globalizzazione ed economia si v. la trattazione M. R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, Laterza, 2012, in particolare sulle riflessioni iniziali di cui a pagina 15: «L'uovo o la gallina? La globalizzazione tra economia ed istituzioni».

¹⁴³ A. Sen, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999 [trad. ita di G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Oscar Mondadori, 2000, ristampa 2018], 116 ss., nel capitolo *Mercati, stato e occasioni sociali*.

¹⁴⁴ Ciò dipende dalla posizione che si ha sulla globalizzazione. L'idea di un declassamento dello Stato nel mondo globalizzato, può avere una certa forza teorica in Europa, almeno "economicamente" parlando. Già più incerti i benefici in termini politici, nonostante la peculiare storia del continente. Una simile teorizzazione non è altrettanto facile per il resto del mondo, in cui interessi economici e politici sembrano ben radicati nel ruolo dello Stato, nonostante i numerosi tentativi scientifici di dare una spiegazione alternativa della realtà e teorizzare, ad esempio, un diritto globale (anche costituzionale e amministrativo e, quindi, oltre il diritto internazionale) o un estremo pluralismo giuridico (si pensi al filone del *sociological constitutionalism*). Su queste correnti si ritornerà nel capitolo 6, specialmente in nota e in appendice.

¹⁴⁵ M. Goldman, *The great recurrence- Karl Polanyi and the crises of the European Union*, in *MPIL Research paper series*, n. 10, 2017, *passim*.

della “legge” e della Codificazione) e dello Stato-Diritto con la Politica (i totalitarismi e i fascismi, senza approfondire in questa sede la fondamentale componente ideologico-antropologica legata al razzismo, sicuramente necessaria per una comprensione completa dei processi in questione)¹⁴⁶. Finita la guerra, per evitare la deriva dello Stato, il Diritto viene recuperato come strumento a salvaguardia della società (giustizia e *welfare*) e l’economia-capitalismo a salvaguardia dell’individuo (libertà). Ciò ha generato un nuovo cortocircuito (evidente nella crisi del 2008): lo Stato perde il controllo dell’Economia e l’Economia (intesa come mercato, nello spirito capitalista; dunque, un “tipo” di economia) prende il controllo della Società, nullificando il ruolo dello Stato e causando uno sbilanciamento tra giustizia e libertà.

In realtà una soluzione a questo problema è stata pensata, ed è valida: la nascita di nuove istituzioni e attori globali¹⁴⁷. Ma quanto queste organizzazioni (tra cui l’Unione europea) hanno pensato alle libertà? E quanto, invece, alla giustizia sociale? Se l’economia è globale e vi è un diritto globale a favore delle libertà (al riparo dalle derive dello Stato), perché non vi è una politica globale (o europea) a favore della Società e di una giustizia sociale (al riparo dall’Economia)?

È utile ricordare a questo punto il *cleavage* Primo e Terzo mondo o Nord e Sud globale. Ovviamente, che sia prima o dopo la seconda guerra mondiale, non cambia l’impostazione “occidentale” del mondo. Sempre di colonialismo-imperialismo si tratta, che sia fisico o che sia economico-finanziario (conquista, guerra e deportazione/immigrazione). Questo perenne cortocircuito è rimasto tale ma richiederebbe lo sforzo, almeno, di pensare in futuro e seriamente al ruolo dell’Unione europea come di un attore cosmopolita e solidale (e, dunque, non nel senso di continuare a proporre o imporre la cultura occidentale come quella in grado di spingere “al massimo” le potenzialità umane, sia come individualità sia come collettività)¹⁴⁸. Si tratta di un’utopia? Forse sì, forse no se si pensa che la crisi economica sembra aver riprodotto una situazione di Seconda/Terza Europa all’intero della Prima Europa. Pur con valori assoluti di ricchezza ben diversi dal Sud globale, le cause profonde e gli strumenti per recuperare lo sviluppo potrebbero

¹⁴⁶ Ad aiutare in questa “sintesi della sintesi” storica il volume di P. Grossi, *L’Europa del diritto*, cit., *passim*. Per il gioco tra saperi e componenti (società, Stato, Mercato-Economia, Diritto, Politica) e sul richiamo alle teorie ordoliberali si v. lo scritto recente di A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L’integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Torino, Franco Angeli, 2018, *passim*. Per un saggio classico sul rapporto tra diritto ed economia che ha ispirato parte dei su detti ragionamenti si v. B. Croce, *Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell’economia*, 1907, edizione critica di C. Nitsch (a cura di), Milano, Giuffrè, 2016.

¹⁴⁷ Si citano a questo proposito due interessanti contributi di M. R. Ferrarese (anche in linea con quanto *supra* accennato nella nota 148), *Gli Stati, i governi: poteri residuali?*, in *Teoria politica. Nuova serie*, annali VII, 2017, 183-197 e *Il diritto internazionale come scenario di ridefinizione della sovranità degli stati*, in *Stato e mercato*, n. 109, 2017, 79-104, ad esempio 84: «Lungo i due sentieri detti si incontrano sia numerosi accordi di tipo bilaterale tra gli stati, sia molti accordi di tipo multilaterale che, tra l’altro, hanno dato vita ad importanti organizzazioni internazionali. Questi due percorsi, che peraltro presentano vari punti di connessione e persino qualche sovrapposizione, come si vedrà, hanno condotto ad una crescente reciproca interdipendenza tra i vari stati, e creato anche nuove modalità giuridiche e nuove forme istituzionali adatte ad assecondare l’interdipendenza. Essi sono stati delle tappe essenziali non solo per attuare la globalizzazione economica, ma anche per ridisegnare il profilo istituzionale del mondo, che è passato, per dirla con F. Ost e M. Van de Kerchove, “dalla piramide alla rete” (2002)».

¹⁴⁸ Almeno rispetto al “sogno” di I. Kant nel suo saggio *Zum ewigen frieden* [trad. ita R. Bordiga, *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli editore, 1991], 64: «Per gli Stati, nel rapporto tra loro, è impossibile secondo la ragione pensare di uscire dalla condizione della mancanza di legge, che non contiene altro che la guerra, se non rinunciando, esattamente come fanno i singoli individui, alla loro libertà selvaggia [...] formando così uno Stato dei popoli (*ius gentium*), che dovrà sempre crescere, per arrivare a comprendere finalmente tutti i popoli della terra. Ma poiché essi, secondo la loro idea di diritto internazionale, non vogliono assolutamente una cosa del genere, rifiutando quindi *in ipotesi* ciò che è giusto *in thesi*, allora al posto dell’idea positiva di una *repubblica universale* (se non si vuole che tutto vada perduto), c’è solo il surrogato *negativo* di un’*alleanza* contro la guerra, permanente e sempre più estesa, che può trattenere il torrente delle tendenze ostili e irrispettose di ogni diritto, ma nel costante pericolo che questo torrente dilaghi».

non essere troppo diversi. Per una volta si tratterebbe, quindi, di non ignorare i problemi perché lontani dagli europei, ma di risolverli perché prossimi a loro¹⁴⁹.

Le politiche che incidono sulle variabili reali, come si vedrà più diffusamente nel corso dei prossimi capitoli per l'esempio urbano, rappresentano occasioni per riscoprire le externalità sui territori e comunicare a ragionare di giustizia sociale. Di conseguenza, sarebbe uno dei percorsi che l'Ue può intraprendere per la propria legittimazione, forme cioè *by output* o *throughput*, al momento soprattutto attraverso l'implementazione di programmi e progetti sotto il coordinamento dell'esecutivo¹⁵⁰. L'impostazione dell'Europa comunitaria descritta come "tecnocratica" non è di per sé negativa ma lo è quando, invece che completamento al buon funzionamento di un nuovo (tipo di) democrazia, diventa la forma di governo predominante; essa tende ad affermarsi in Europa non solo a causa delle lacune teoriche (manca una teoria sistemica e generale sull'Unione europea) e dei limiti democratici evidenziati rispetto al suo attuale assetto istituzionale (elezioni rappresentative, relazione tra gli organi di governo, metodi di decisioni, difetti dell'arena politica) ma anche per la crisi della democrazia negli stati membri che, paradossalmente, non incentiva maggiore democrazia in Europa¹⁵¹. Ciò che però le politiche reali (sociali, fiscali, ambientali, regionali, urbane, con tutti i limiti dettati dai trattati) possono recuperare, diversamente dalle politiche finanziarie, monetarie e per il mercato unico, è il legame con il territorio e la comunità così da sfruttare la legittimazione dal basso e un modello comunicativo alternativo per costruire integrazione valoriale, legittimità sociale e senso di identità o, ancora diversamente e progressivamente, cittadinanza e democrazia¹⁵². Un territorio europeo che si va presentando, dunque, non "di confini" ma di "realità locali", sfruttando la "competenza" (o i "capillari" di competenza) per materie flessibili e non la "sovranità" nelle scelte¹⁵³.

¹⁴⁹ Per un cenno a questa idea di un Terzo mondo dentro un Primo mondo si v. J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe need a Constitution"?*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995, 305: «The reason why we should want it [l'Unione europea] politically are not presented [nell'articolo di Grimm commentato]. I Would submit that the greater danger is posed by the autonomisation of globalised networks and markets which simultaneously contribute to the fragmentation of public consciousness. If these system pressures are not met by politically capable institutions then the crippling fatalism of the Old Empires will grow again in the midst of a highly mobile economic modernity. The decisive element of this future scenario would be the postindustrial misery of the "surplus" population produced by the surplus society -the Third worlds within the First-and an accompanying moral erosion of the community». Cfr. A. Sen, *Development as freedom*, cit., 12: «Se l'analisi dello sviluppo è pertinente anche per i paesi più ricchi, come sosterrò in questo saggio, il fatto che in questi ci siano simili contrasti fra gruppi diversi diventa molto importante per comprendere sviluppo e sottosviluppo».

¹⁵⁰ L'Ue deve affrontare lo svuotamento dei luoghi di organizzazione politica della società e può farlo in modo innovativo superando le classiche barriere del territorio e puntando al *glocal*. Unire, cioè, parti della società che hanno disegni simili ma sono distanti; Così A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione europea (Lezioni Jean Monnet 2010-2012)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, nella lezione IV, (Il diritto parlamentare nel quadro del diritto costituzionale europeo) ricorda R.D. Putman, *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

¹⁵¹ S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., cap. V, paragrafo 7.

¹⁵² Un modo alternativo per spiegare cosa si intenda con il recupero della centralità delle politiche reali consiste nel porre in contrapposizione dialettica il paradigma individualista/liberale/di conservatorismo finanziario con la prospettiva della giustizia sociale.

¹⁵³ Sul valore antropologico del territorio-terra e sulla funzione sociale del territorio come il *place/dove* dei processi, si v. i paragrafi precedenti in questo capitolo e *infra* il capitolo 6. Intanto, per il ruolo del territorio rispetto allo Stato, si v. S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, cit., 72: «L'idea di "Nazione" è associata a un territorio delimitato da una frontiera, un confine, entro il quale si esercita la sovranità dello Stato. Il confine è un elemento di organizzazione dello spazio, configura il mondo, opera come un dispositivo di inclusione e di esclusione». Cfr., per il valore del territorio più in generale e su un discorso riferito all'Unione europea, J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, cit., 330, a proposito della spersonalizzazione causata dalla modernità e di come il territorio possa arginare tale effetto. Si v. inoltre, per il valore del territorio come prossimità sin dalla città greca, H. Arendt, *The Human condition*, Chicago, University of Chicago, 1958 [trad. ita S. Finzi, *Vita activa*, Torino, Einaudi, su licenza per Ed.

Un esempio del valore di questa affermazione si rinviene nel ragionamento dell'avvocato generale in un caso del 2012 (poi ripreso dalla Corte)¹⁵⁴. La fattispecie riguarda un ricorso pregiudiziale in materia di diritto dei consumatori, dunque, una disciplina strettamente legata allo sviluppo del mercato interno. L'avvocato ricorre allo strumento concettuale dell'"aggregato urbano", al fine di determinare la competenza di un tribunale indipendentemente dai confini formali tra gli stati membri. Questo è senz'altro indice di una valutazione funzionale del territorio, orientata dalla nuova identità dello spazio economico comune e al di là dei confini amministrativi dei comuni e dei confini statali in uno spazio geografico, il confine tra Francia e Germania, storicamente caratterizzato da tensioni (in cui, dunque, si realizza l'obiettivo della "pace"). Si tratta, in ogni caso, di "territori confinanti" per i quali è forte il principio sociologico della prossimità. È rilevante come neanche la lingua sia ritenuta un ostacolo alla garanzia dei diritti del consumatore e come, di conseguenza, il territorio venga "antropomorfizzato" oltre l'*homo oeconomicus*¹⁵⁵.

«Omissis 35. In simili circostanze, il fatto che un commerciante fornisca beni e/o servizi in uno dei detti due comuni potrebbe equivalere, per la stessa ubicazione geografica dell'attività, ad una messa a disposizione inevitabilmente diretta verso un altro Stato membro, ossia verso lo Stato membro limitrofo, i cui comuni fanno parte di un'ampia area metropolitana, costituendo pertanto un fenomeno di agglomerazione urbana. Con ciò intendo dire che, a volte, a causa della speciale circostanza che due Stati membri confluiscono in uno stesso spazio metropolitano, le attività di tutti gli operatori sono naturalmente e spontaneamente dirette non soltanto verso i residenti dello Stato in cui si trova il venditore o il prestatore di servizi ma anche verso i residenti dello Stato confinante. In una zona geografica in cui l'attraversamento della frontiera spesso non viene percepito, difficilmente si può affermare che l'attività dei commercianti stabiliti in tale zona non si «diriga» verso la parte di tale agglomerato urbano situata nello Stato membro limitrofo. 36. Una simile conclusione non pone un onere sproporzionato a carico del venditore o del professionista, poiché si tratta di un operatore economico integrato in uno spazio urbano, indipendentemente

Edizione speciale per il Corriere della Sera, Milano, RCS Quotidiani, 2010], 155: «Solo dove gli uomini vivono in tale prossimità [...] il potere può restare con loro e la fondazione della città [...] è il requisito materiale più importante affinché vi sia potere». Si cita infine F. Benvenuti il quale, nella sua *Prolusione*, in E. Martingo (a cura di), *le Alpi per l'Europa: una proposta politica. Economia, territorio e società. Istituzioni, politica e società*, Milano, Jaca Book, 1988, si riferisce al ruolo che il territorio ha avuto fino ad oggi nel tracciare un confine, sia parlando del ruolo delle proprietà privata (come fa anche Arendt a pagina 55 rispetto alla città), sia di quella per l'identità dello Stato (come fa Cassese rispetto ai confini nazionali), sia verso il futuro dell'allora Comunità europea, affermando infine, 18: «In conclusione questo è lo stato della questione, oggi: il confine è ancora una barriera, è uno steccato di separazione non solo tra gli ordinamenti giuridici, non solo tra i poteri sovrani, ma tra le stesse sfere di libertà dei cittadini, possibili nell'ambito di un territorio, irrilevanti nell'ambito di un altro; così si creano i conflitti di competenza, i conflitti di legislazione che intralciano, motivatamente ma ormai irrazionalmente, il realizzarsi di quelle nuove dimensioni che corrispondono a quel mondo del futuro che è già, possiamo dirlo, mondo di oggi. Il riconoscimento, per ora soltanto intuitivo, dell'esistenza di questo nuovo mondo, ci pone allora il problema fondamentale di questo discorso. Una volta che si sia dovuto riconoscere che un nuovo mondo sta sorgendo, viene subito spontanea la domanda se il momento territoriale dello Stato e con essa la forza coercitiva del confine, non abbia a venir meno».

¹⁵⁴ Causa C-218/12, Lokman Emrek contro Vlado Sabranovic, Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landgericht Saarbrücken (Germania), «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Competenza giurisdizionale in materia civile e commerciale – Regolamento n. 44/2001 – Contratti conclusi da consumatori – Articolo 15, paragrafo 1, lettera c) – Attività diretta verso un altro Stato membro – Necessità dell'esistenza di un nesso causale tra le attività del venditore dirette verso lo Stato membro del consumatore – Indizio rilevante – Agglomerato urbano». Poi sentenza n. 666, 17 ottobre 2013, in particolare il paragrafo 30.

¹⁵⁵ Non a caso l'esempio del "consumatore" come di un "cittadino parziale" è ripresa da J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, cit., 336, rispetto all'Unione europea come "spazio".

dal fatto che tale spazio sia formato da due Stati membri. È molto probabile che il venditore o il professionista parli la lingua dello Stato limitrofo, qualora sia diversa dalla propria. Nel caso di specie esiste invero una divergenza linguistica tra i due Stati membri, tuttavia ciò non sembra impedire al sig. Sabranovic, come emerge dal fascicolo, di fornire ai propri clienti, tramite la sua pagina web, un numero di cellulare tedesco, segno che è in grado di comunicare in tedesco con i clienti germanofoni, i quali, per la maggior parte, abiteranno a Saarbrücken».

CAPITOLO 2. La città nella storia dell'Europa

Sommario: Premesse. Le origini urbane dell'Europa: *excursus* sulle città nella storia del continente. 1. La città dalle origini alla caduta dell'Impero romano. 2. La città nel periodo medioevale. 2.1. Elementi distintivi ed uniformi della città medievale e la città come associazione. 2.1.1. Le dinamiche socio-politiche della città medievale secondo M. Weber. 2.1.2. Il ruolo differente della città nella storia degli Stati Uniti d'America. Cenni per riflettere sul valore del tempo e sulla tipicità europea. 2.2. La dialettica uniformità-differenza della città europea medievale. Una sintesi. 3. L'avvento dello Stato e la città inglobata. 4. Il progresso tecnologico e le città nel flusso delle rivoluzioni industriali: trasformazioni economico-sociali. 5. La città europea contemporanea nell'era della globalizzazione. 5.1. La città scossa nel trentennio glorioso: gli anni cinquanta, sessanta e settanta del XX secolo. 5.2. La fine della visione eurocentrica e la città europea nell'era della globalizzazione.

Premessa al capitolo. Le origini urbane dell'Europa: *excursus* sulle città nella storia del continente

Tra i fattori che hanno contribuito alla formazione del continente europeo e della sua società è possibile annoverare le città¹. Non vi è dubbio, da una parte, che quello europeo sia uno dei sistemi urbani più estesi e di più antico insediamento: la sua analisi, dunque, è di particolare interesse per le dinamiche di integrazione culturale². Le città sono, d'altra parte, un elemento centrale nella storia più generale dell'umanità³.

Il passaggio dal mondo antico a quello moderno attraverso il medioevo è legato all'ascesa e al declino delle città o, diversamente, alla trasformazione delle città dal modello greco (*polis*) e romano (come unione tra *civitas* e *urbs*, tra la cittadinanza e lo spazio fisico), a quello medievale, fino all'avvento dello Stato nazione⁴. L'importanza di questa ultima trasformazione per gli sviluppi della storia moderna si basa ancora oggi su un autorevole contributo⁵. Meno studiato è il modo in cui le città abbiano mantenuto parte del

¹ A. Cavalli, A. Martinelli, *La società europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, 154 ss.

² Così G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999, 22.

³ L. Mumford, *The History of the city: its origins, its transformations and its prospects*, London, Secker & Warburg, 1961, xi: «This book opens with a city that was, symbolically, a world: it closes with a world that has become, in many practical aspects, a city».

⁴ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, Laterza, Roma-Bari, Collana «Fare l'Europa», 1993, 9 ss.

⁵ Si v. M. Weber, *Economia e società. La città* (1922), in W. Nippel, *Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe*, 1999, [trad. ita a cura di M. Palma, Roma, Donzelli, 2016], in particolare 40 ss. Cfr. M. Weber, *Alcune categorie della sociologia comprendente* (1913), in P. Rossi (a cura di), *Saggi sul metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 2001, 495-540; A. D'Atorre, *La basi teoriche della sociologia del potere di Max Weber*, in *Filoso a politica*, XIV, n. 2, 2000, 207-238. Nel saggio F. Ferraresi, *Genealogia della legittimità. Città e Stato in Max Weber*, in *Società, mutamento, politica*, vol. 5, n. 9, 2014, 143-160 l'a. si interroga sulla posizione di Weber rispetto al contributo della città per la nascita dello Stato nazione, concludendo per una prospettiva urbana weberiana come di un modello di potere costituente democratico che andrebbe messo in relazione, più che con un improbabile tipo ideale del potere non legittimo, con quella «quarta» forma di potere legittimo che è la democrazia antiautoritaria; la città sarebbe, quindi, un «intermezzo storico» tra forme di potere-legittimo inconsapevole a forme di potere in cui il rapporto comando-obbedienza è, invece, consapevole. Rispetto a questa interpretazione del pensiero di Weber, si v. a favore O. G. Oexle, *Les groupes sociaux du Moyen Age et les débuts de la sociologie contemporaine*, in *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 47, n. 3, 1992, 751-765; O. G. Oexle, *Priester-Krieger-Bürger. Formender Herrschaft in Max Webers «Mittelalter»*, in E. Hanke e W. J. Mommsen (a cura di), *Max Webers Herrschaftssoziologie. Studien zu Entstehung und Wirkung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001, 203-222; *Id.*,

loro “spirito originario” e continuano a manifestarlo all’interno dello Stato nazione, sia nel pieno splendore delle istituzioni nazionali sia nel loro declino o trasformazione, con l’avvento della globalizzazione o dei fenomeni di regionalizzazione (come l’Unione europea)⁶.

Un *excursus* storico è il cuore o una parte di molti degli scritti sulla città, soprattutto di sociologia e di scienza politica, e dovrebbe esserlo anche per gli studi giuridici⁷. Per affrontare la storia della città, la quale è in buona parte quella delle città europee, sono possibili due impostazioni⁸.

In primo luogo, si può procedere secondo la periodizzazione classica (civiltà antica, civiltà greco-romana, medioevo alto e basso, epoca moderna ed epoca contemporanea) e analizzare in modo dinamico la presenza o meno, il ruolo e le caratteristiche delle città nella storia: in altre parole, a fronte di determinati

Kulturwissenschaftliche Reflexionen über soziale Gruppen in der mittelalterlichen Gesellschaft: Tönnies, Simmel, Durkheim und Max Weber, in C. Meier (a cura di), *Die okzidentale Stadt nach Max Weber*, Monaco, Oldenbourg, 1994, 115-159. Si v. contro O. Brunner (1962) come ricordano M. Piccinini, G. Rametta, *Introduzione a Brunner*. Osservazioni sui concetti di «dominio» e di «legittimità», in *Filosofia politica*, I, n. 1, 1987, 101-120, pubblicato nuovamente in *Scienza & Politica*, vol. XXVII, n. 52, 2015, 239-242; O. Brunner, *Land und Herrschaft - Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter*, II Ed., Vienna, Rohrer, 1965 [trad. ita G. Nobili, P. Schiera e C. Tommasi Terra e potere. *Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell’Austria medievale*, Milano, Giuffrè, 1983], 203 ss.; K. Schreiner, *Legitimität, Autonomie, Rationalisierung. Drei Kategorien Max Weber zur Analyse mittelalterlicher Stadtgesellschaften: wissenschaftlicher Ballast oder unabgeglichene Herausforderung?*, in C. Meier (a cura di), *Die okzidentale Stadt nach Max Weber*, cit., 161-211.

⁶ Si v. S. Cassese, V. Wright, *La recomposition de l’État en Europe*, Parigi, La Découverte, 1996. Già nell’introduzione, 7 ss., gli autori presentano tre teorie sul *recul* dello Stato, distinguendo tra: la teoria funzionalista o macropolitica secondo la quale lo Stato si va indebolendo a favore del mercato; la teoria dell’indebolimento dello Stato a causa dell’arena internazionale ed europea, da una parte, e delle collettività locali, dall’altra; la teoria dell’indebolimento dello Stato *de l’intérieur*. Le prime due riguardano la *governance* mentre la terza il governo, ma tutte e tre concordano sull’autonomia dello Stato e le restrizioni che si vanno imponendo all’azione pubblica. Si osservava già allora, dopo aver presentato otto fattori incidenti sul *recul* dello Stato, che il nono consisteva, 11: «des efforts incessants s’exercent en faveur de la décentralisation, en particulier au niveau subnational et régional». Nel libro, pur osservandosi i cambiamenti nella forma dello Stato, si è cauti nel far coincidere l’idea di “ritiro dello Stato” con quella di “superamento”, piuttosto la si associa al “cambiamento” nei rapporti di potere e legittimazione. Cfr. S. Cassese, *Territori e poteri: un nuovo ruolo per gli stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016, 47 ss.: «Come risultato di questi sviluppi [di declino e rinascita dello Stato nel mondo globalizzato], ritirate e passi avanti, lo Stato è diventato più malleabile, più capace di adattarsi, aggiustarsi e mutare a seconda delle nuove sfide e dei contesti. Questi aggiustamenti hanno avuto molti esiti. [...] Un secondo esito è stata la frammentazione interna [...]. Un quarto esito è la diffusione di processi decisionali congiunti [...] che consentono a tutti i livelli di governo [...] di essere ascoltati. Sotto questo aspetto, le istituzioni più interessanti sono i comitati europei» e 89: «Infine, lo Stato è l’area nella quale si è sviluppata la democrazia rappresentativa: se lo Stato diventa sussidiario di organismi sovranazionali, non si indebolisce anche la democrazia. [...] Nello spazio giuridico globale si cerca di attenuare questo deficit di democrazia mediante la moltiplicazione di istituti e procedure di *deliberative democracy* [...] che non bastano, tuttavia, a supplire all’assenza di democrazia rappresentativa. Le osservazioni svolte confermano una conclusione generale da tempo raggiunta dagli studiosi dello Stato, ma spesso dimenticata dai giuristi, quella della storicità del fenomeno statale [...]. Non è soltanto lo Stato che cambia, ma anche i modi di intenderlo»; P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 77: «The reshaping of the state and the blurring of its representations produce effects which might be likened to a sort of “unlocking”: opening the field to sub-national territories and to cities in particular».

⁷ Si v. G. E. Frug, *The city as a legal concept*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 93, n. 6, 1980, 1080: «that the best way of understanding a legal concept is to analyze it the way a geologist looks at the landscape. For a geologist, any portion of land at any given time is “the condensed history of the ages of the Earth” and our current legal conception of cities is similarly the remnant of an historical process, so that its meaning cannot be grasped until the elements of that process, and their relationships, are understood».

⁸ Le impostazioni di metodologia storiografica sono, infatti, varie. Anche se prevalente è la periodizzazione cronologica, sono oggi valide anche le impostazioni settoriali. Per i benefici e gli svantaggi di ciascuna impostazione si v. G. Iggers, *Historiography in the Twentieth Century: From Scientific Objectivity to the Postmodern Challenge*, Middletown, Wesleyan University Press, 2002. In quest’opera l’autore si propone di osservare i mutamenti nell’approccio storiografico, ad esempio, rispetto alle assunzioni di *reality, intentionality e temporal sequence*. Ritene di poter distinguere due differenti orientamenti nel recente pensiero storico: uno consiste nella critica al metodo narrativo orientato agli eventi che, più che capire, cerca di spiegare; l’altro, il passaggio da una storia politica (nella tradizione storica di Ranke, nel XIX secolo) ad una storia sociale. Cfr. M. Bloch, *Apologie pour l’histoire ou Métier de historien*, 1949 [trad. ita G. Gouthier, *Apologia della storia: o Mestiere di storico*, Torino, Einaudi, Nuova serie, Vol. 460, 2009]. Si v. anche S. Ewen, *What is Urban History?*, Cambridge-Malden, John Wiley & Sons, 2016, nella *Introduzione*: «For urban historians, comparison shows all the town and cities share common requirements through history» anche se il volume si sofferma sulle città moderne e contemporanee e non sulle città premoderne, sollevando dubbi sulla natura di “vera” città dell’esperienza medievale (la tesi di R. Sweet e R. Rodger).

processi si studia il loro rapporto con le città⁹. In secondo luogo, si può ipotizzare che la città sia un elemento sempre presente nella storia del continente europeo e, soprattutto per la posizione geografica, le città siano sempre le stesse, stabili, da alcuni secoli; la storia è direttamente quella delle città europee e il metodo si basa su una “costante” nel tempo che subisce a mano a mano la pressione di altri processi: in altre parole, la città è l’oggetto primario di ricerca e i processi vengono studiati attraverso il prisma cittadino¹⁰.

Un approccio non esclude certamente l’altro e non cambia la sostanza degli eventi. Ai fini della presente ricerca appare, però, più adatto condividere il primo punto di vista; se la città può avere un ruolo per il processo di integrazione europea, a dover essere analizzato è il contributo della città alla storia europea¹¹. Per ragioni di brevità, basandosi sui risultati di alcuni lavori di storiografi, urbanisti e sociologi, si propone una periodizzazione per singoli processi storici piuttosto che un’analisi dell’intero flusso di eventi¹².

Da questa ricostruzione emergeranno le varie forme di città nel tempo, come per ondate di nuova costruzione o trasformazione, fino alla città europea contemporanea. Uno dei risultati dell’essere parte di una stessa storia sarà, oltre alla prova che le città possono giocare un ruolo di primo piano per legittimare nuovi poteri in Europa ed essere parte attiva nell’evoluzione dei poteri statuali, la consapevolezza delle similitudini tra le città europee tali da renderle, a certe condizioni, comparabili¹³.

1. La città delle origini verso la caduta dell’Impero romano: cosa rimane e cosa si trasforma?

Le origini della città vengono collocate nel mondo antico. L’Europa, come idea di continente unico e separato da quello asiatico, medio orientale e nord africano, nasce al tramonto di questo mondo¹⁴.

La città appare tra il I e II millennio nelle regioni della Mesopotamia, del Nilo, del fiume Indo e del Fiume Giallo, come il risultato dell’integrazione tra la forza fisica tipica del paleolitico maschilista (le mura

⁹ Si può far rientrare in questa corrente di metodologia lo scritto del pur urbanista L. Benevolo, *La città nella storia d’Europa*, cit., dove, in realtà, il titolo suggerisce una specializzazione ulteriore, ovvero, non la città nella storia, bensì la città nella storia d’Europa. L’a. racconta, infatti, la storia del continente europeo collocando a mano a mano, nei processi, il ruolo della città.

¹⁰ L’impostazione più particolare è quella di L. Mumford, *The History of the city: its origins, its transformations and its prospects*, cit., secondo la quale, nonostante il titolo dell’opera, è la storia della città ad essere raccontata, quasi la storia stessa non potesse fare a meno di una mistificazione del soggetto cittadino. Cfr. C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, Il Saggiatore, 1996, riferendosi alla storia dell’Italia nell’impostazione di Cattaneo, 247: «In tale prospettiva [dello sviluppo industriale inglese come modello di civiltà da imitare] si può sostenere che “la città sia l’unico principio per cui possono i trenta secoli delle istorie italiane ridursi a esposizione evidente e continua”. [...] In questo preambolo C. Cattaneo riconduce tutte le vicende storiche [...] al loro *topos* naturale: si è forse di fronte alla prima individuazione metodologica del concetto di spazio storico fecondamente sperimentato da Braudel».

¹¹ Al contrario, se nel futuro le città avranno un ruolo indiscutibile nel processo di integrazione europea allora tale capitolo potrà essere aggiunto alla storia delle città.

¹² Si v. l’*excursus* storico all’opera sociologica di P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., *passim* dove le città sono analizzate nel loro mutamento per salti nella storia.

¹³ Così già il Libro Verde sull’ambiente urbano del 27 giugno 1990, COM (90) 218 *final*, 6: «Their common history has given European cities a common face».

¹⁴ L. Benevolo, *La città nella storia d’Europa*, cit., 9. Si v. anche C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 248: «La città che sedimenta il passato della storia umana è, nello stesso tempo, e proprio per questa ragione, la naturale incubatrice dei futuri destini dell’uomo».

e le infrastrutture) e la forza di protezione ed accoglienza tipica del neolitico femminista (la città come contenitore e come rete)¹⁵.

Nella tradizione sumerica, e così in tutte le civiltà prima dell'avvento del mondo greco, la città è nettamente separata dalla campagna, da cui si differenzia per l'organizzazione degli spazi fisici e per le attività svolte dall'uomo; tale forte scissione mancherà non solo nel mondo greco-romano ma, in realtà, anche in quello medievale, moderno e contemporaneo¹⁶. Di questa fase della storia antica vanno tenuti presenti, inoltre, i seguenti elementi caratterizzanti la società cittadina: la forte divisione per ceti, il ruolo mistificante della religione e l'assenza del concetto di cittadinanza, poi sviluppato dalla civiltà greco-romana. Tali caratteri si manterranno, dopo la fine del mondo antico, nelle città di continenti diversi dall'Europa, come l'Asia, mentre evolveranno o si trasformeranno in Europa, con l'inizio del medioevo. Elementi di continuità nel medioevo anche per le città occidentali già costituite saranno, invece, gli elementi fisici come l'ubicazione geografica e la forma dell'agglomerato urbano (ad esempio, la presenza di fortificazioni, già segni distintivi in quelle città più lontane dai poteri pacificanti come l'Impero romano)¹⁷. Più incerto il dibattito sull'evoluzione da un tipo di città aperta ad uno di città chiusa in Europa. La città medievale è veramente una città chiusa, come le mura intorno ad essa suggerirebbero?

È con la civiltà greca che la città si afferma come realtà collettiva e come fatto naturale complesso che raccoglie altri fatti naturali, *in primis* la famiglia e l'associazione¹⁸. Dato che l'uomo è anche e principalmente un animale politico, le finalità della città è triplice: accogliere l'uomo anche nel suo rapporto

¹⁵ In questo senso L. Mumford, *The History of the city: its origins, its transformations and its prospects*, cit., 25 ss.

¹⁶ M. Weber, *Economia e società. La città*, cit., 3 ss., definendo la città annovera tra gli elementi costituenti un sistema economico che coinvolge anche la campagna e osservando, 8: «La relazione della città con l'agricoltura non è affatto univoca». Cfr. A. Pubusa, voce *Città*, in B. Paradisi (a cura di), *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1988, 1: «In quanto si è finora detto è implicita la necessità per la città di un particolare assetto del territorio e degli oggetti urbani nonché di una relazione più o meno stretta con lo spazio ad essa circostante, su cui normalmente esercita un controllo. Di qui un antagonismo fra città e campagna, anche se si tratta di realtà strettamente interdipendenti». G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, cit., 22, quando l'a. afferma che si vive: «il momento di passaggio tra un modello di città sviluppatosi attorno alle strutture produttive e sociali dell'economia industriale manifatturiera a un nuovo modello di cui sappiamo ancora poco se non quello che nel 1902 disse H.G. Wells: "Si diffonderà finché non avrà conquistato grandi aree e molte delle caratteristiche di quella che oggi è la campagna. [...] La campagna assumerà a sua volta molte delle qualità della città. L'antica antitesi [...] scomparirà e le linee di confine cesseranno di esistere"». Ancora altre osservazioni in C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., quando, ricordando il pensiero di Cattaneo, annovera, tra le cause del superamento del feudalesimo da parte dello Stato nazione, l'incapacità del primo di rinsaldare il rapporto tra il contado e la città; anzi secondo l'a., 249: «Nell'analisi di Cattaneo dunque un elemento decisivo della continuità storico culturale è rappresentato dal perdurare del rapporto tra città e contado», dando poi l'esempio, 254, del Sud Italia. Si v. anche C. Tilly, *Reflections on the History of European State-making*, in C. Tilly (a cura di), *The formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, 19-21, parlando della *peasant base*, come substrato sociale nel e dal quale la città è stata nutrita. La combinazione di rurale e urbano avrebbe poi determinato, insieme ad altri fattori, l'avvento dello Stato.

¹⁷ Si ricorda il caso isolato di Sparta di cui non si hanno tracce di mura di difesa (allo stesso tempo Sparta è una città anomala anche politicamente; mura e non mura, è socialmente chiusa e non veramente democratica, come ricorda R. A. Dahl, *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989, 16: «For what is a polis if it is not a place where citizens may live a full life and not be subject at every waking moment to the call of civic duties? That is the way of the Spartan»). Una tale ricostruzione si basa su M. Weber, *Economia e società. La città*, cit., *passim* grazie al costante sguardo dell'autore alle società non europee. Anche C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, Milano, 1858, [ed. G. A. Belloni (a cura di), Firenze, Vallecchi, 1931] dedica parte della sua opera alla comparazione tra le città occidentali e le città medio-orientali ed asiatiche.

¹⁸ Si v. Aristotele nella *Costituzione di Atene* e nella *Politica*, Libro I. Per Aristotele, il concetto di «comunità», tecnicamente riferibile all'avere in comune i beni della dimensione familiare (l'*oikos*) è lo stesso che spiega la nascita delle città. L'individuo è tale solo in quanto parte di una comunità: «La comunità perfetta di più villaggi costituisce la città, che ha raggiunto quello che si chiama il livello dell'autosufficienza: sorge per rendere possibile la vita e sussiste per produrre le condizioni di una buona esistenza. Perciò ogni città è un'istituzione naturale, se lo sono anche i tipi di comunità che la precedono [...]». Da ciò dunque è chiaro che la città appartiene ai prodotti naturali, che l'uomo è un animale che per natura deve vivere in una città e che chi non vive in una città, per la sua natura e non per caso, o è un essere inferiore o è più che un uomo [...]» (nella *Politica*, Libro I).

con la campagna ponendosi quale città aperta oltre le mura; permettere la formazione della famiglia e della vita domestica; e garantire lo sviluppo dell'uomo politico e della vita collettiva¹⁹. Questa visione della città-stato "chiusa" fisicamente dentro le mura ma allo stesso tempo "aperta" al territorio circostante, "chiusa" socialmente per lo *status* di cittadino ma "aperta" alla vita collettiva, sopravvive alla civiltà greca e approda nel mondo romano, anche quando sarà forte l'idea dell'Impero e lontana quella di *polis*. Nel Medioevo e nell'età moderna, pur con tutte le specificità del caso, sopravvivrà comunque un'idea di città-stato e un'idea di città aperta²⁰.

In epoca romana, la città continua ad essere l'unione tra lo spazio fisico e lo spazio politico, tra *urbs* e *civitas*²¹. L'impero è, fino alle incursioni barbariche del III sec. D.C., una rete di *urbs*, controllate centralmente da uno scheletro amministrativo periferico ma rispettivamente indipendenti negli affari interni²². Data l'estensione geografica dell'Impero, allo stesso modo dell'unicità fisica, geografica e antropomorfa della *polis* greca²³, così anche le *urbs* romane si differenziano in parte le une dalle altre, ad esempio nella forma delle fortificazioni, mentre sotto altri punti di vista mantengono un aspetto uniforme, ad esempio, con i modelli di pianificazione, i processi di lottizzazione o la forma delle infrastrutture²⁴.

2. La città nel periodo medievale (dal periodo proto-medievale al basso medioevo)

Quando la forza dell'Impero diminuisce a causa delle incursioni barbariche, le città europee cominciano a cambiare. Senza la *pax* romana tutte le città, anche quelle lontane dai confini e quelle di nuova costruzione, si fortificano ancora di più, assumendo la caratteristica forma della città medievale dentro le mura, nonostante rimangano forti i legami con il circostante ambiente rurale. La stessa Costantinopoli diventa l'emblema della città fortificata e imprendibile²⁵. Le città appaiono chiuse, però, rispetto all'ingerenza da parte di poteri stranieri ma non chiuse alle contaminazioni sociali e agli scambi commerciali.

Alcune città del passato cadono in rovina mentre altre si reinventano. La stessa Roma, dopo la divisione dell'Impero e lo spostamento della capitale d'occidente a Ravenna (che sarà poi capitale altre due volte, sotto gli ostrogoti e poi sotto l'Esarcato bizantino), si farà a mano a mano simbolo della città "imperfetta", pur rimanendo un territorio centrale sia per la memoria dei fasti antichi, sia per il suo essere

¹⁹ Nel senso chiarito da H. Arendt, *The Human condition*, Chicago, University of Chicago, 1958 [trad. ita S. Finzi, *Vita activa*, Torino, Einaudi, su licenza per Ed. Edizione speciale per il Corriere della Sera, Milano, RCS Quotidiani, 2010], 34 e 55.

²⁰ Si v. ad esempio F. Braudel, *L'Italia fuori d'Italia*, in R. Romano, C. Vivanti, *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1974, 2121 ss. quando parla del nuovo sviluppo della città-stato ancora nel periodo 1450-1650.

²¹ F. M. De Sanctis, *Introduzione. Città, spazio, storia*, in G. M. Labriola, *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, XXV. Per questa distinzione, anche C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 265, secondo cui *civitas* sta per "insieme di cittadini" e *urbs* per "la città come realtà fisica del costruito".

²² L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 13.

²³ Cioè nel senso dello spazio assoluto che, di conseguenza, esclude la *civitas*. Si v. al capitolo 1 sulla differenza tra spazio relativo e spazio assoluto.

²⁴ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 11-12.

²⁵ *Ibidem*, 12 ss. Secondo l'a. il distacco dal mondo antico della città europea si concretizza a partire dal III sec. D.C., ovvero, nella fase del tardo Impero romano.

“sede apostolica”²⁶. Anche la penisola italiana continuerà a godere di una grande influenza, nonostante la decadenza visibile, proprio grazie alle città, ai borghi e ai comuni²⁷.

In alcuni centri dell'Italia, della Spagna, della Gallia meridionale e della Renania, la vita municipale continua invece immutata anche fino all'VIII secolo, lasciando in parte inalterato il tessuto urbano. Alcune città beneficiano dello *status* di regge o capitali: così Teodorico, re degli Ostrogoti, sposta definitivamente la capitale da Ravenna a Pavia; così Barcellona, con le sue mura imponenti che resistono all'attacco franco del 260 D.C., viene promossa reggia dagli ostrogoti e tra il V e il VII secolo, fino all'invasione araba, prospera; così anche Parigi dove Clodoveo, re merovingio, fissa la sua residenza ristrutturando e arricchendo il preesistente impianto urbanistico. Altre subiscono gli eventi storici: così Ravenna viene abbandonata in favore di Pavia, dopo essere succeduta a Roma; Bologna si restringe, passando dai 70 ai 25 ettari di superficie abitata²⁸.

Altre ancora scompaiono, come Solona e buona parte delle città africane, a causa dell'avanzata araba²⁹.

Nel mentre anche l'Europa centro-settentrionale comincia a popolarsi di città dai netti confini amministrativi, pur se lontane dai canoni romani (ad esempio, con le planimetrie irregolari che si adattano alla specificità del paesaggio). I nuovi costruttori sono i popoli germanici e i regni merovingi e carolingi. Là dove l'Impero romano non era arrivato, si va formando una rete di città, alcune vecchie e molte altre nuove (il periodo di massima espansione è tra il XII e il XIV secolo). Si tratta, in particolare, delle zone del basso Reno e del mare del Nord, dei *wike* scandinavi e dei castelli franchi e sassoni tra il Reno e l'Elba, degli insediamenti fortificati della Moravia e della Boemia (come Praga), dei *burhs* inglesi dei re anglosassoni e delle *poblaciones* spagnole quando, già nel 718 D.C., ha inizio la riconquista dei territori occupati dagli arabi³⁰.

Il sistema sociale continentale si assesta a partire dal X secolo, quando l'Europa si chiude ad est sul fronte asiatico e le ultime invasioni di arabi, scandinavi e ungari non rappresentano una particolare minaccia (inizio del basso medioevo). A livello economico, l'Europa fino al XIV secolo sperimenta un aumento demografico e una crescita nella produttività, di cui le città sono le prime protagoniste: i centri urbani dell'epoca espandono la loro influenza sul territorio rurale circostante, secondo confini vasti non definiti, entrando in competizione gli uni con gli altri. Questo rapporto tra centri di potere singoli, non bilanciati da sistemi politici più estesi come i regni, gli imperi (attivi invece in altri continenti) o gli Stati, rappresenta una particolarità del sistema continentale europeo e anche un motivo del suo successo mondiale³¹.

²⁶ *Ibidem*, 22 e 34. In particolare, Roma è il prototipo di quella città “imperfetta” che sarà caratteristica della futura storia d'Europa.

²⁷ F. Braudel, *L'Italia fuori d'Italia*, cit., 2093.

²⁸ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 23 ss. Cfr. P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 35.

²⁹ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 26.

³⁰ *Ibidem*, 26 e 75 ss.

³¹ *Ibidem*, 34.

2.1. Elementi difformi ed uniformi della città medievale.

Con questa trasformazione dal mondo antico a quello medievale si può dire che il territorio del continente europeo si avviò verso una nuova diffusa urbanizzazione, tra cui è opportuno distinguere differenti *pattern* geografici e organizzativi³².

Innanzitutto, dal punto di vista geografico, si afferma un movimento da sud a nord per il quale il bacino del Mediterraneo (Italia, sud della Francia e, prima della conquista araba, la Spagna e l'Africa) mantiene il suo aspetto originario e le città romane sopravvivono compatte, pur se in rovina. Nelle restanti parti, invece, come le zone del Reno, del *limes* germanico e del Danubio, dove le città di origine romana sono più rade e di confine, si assiste alla progressiva comparsa di nuove localizzazioni di potere. Qui, il sistema politico si frammenta sempre di più divenendo insofferente alle organizzazioni politiche di grande scala (come l'Impero)³³. Al movimento sud-nord si affianca il progressivo rafforzamento dei contatti orizzontali tra est e ovest, come la lega anseatica e la c.d. *blue banana* (Nord-Est della Spagna-Nord Italia) di cui si conservano tracce ancora oggi³⁴.

In secondo luogo, dal punto di vista organizzativo, le esperienze vanno perdendo i caratteri generali e sistemici tipici dell'età imperiale e si diversificano da regione a regione per via dell'aderenza al dato geografico e della mancanza di un potere centrale, tanto che non è possibile proporre una vera e propria definizione di città medievale occidentale quanto, piuttosto, procedere con la descrizione di alcuni tipi (come ad esempio le città marinare o le città del centro Europa). Allo stesso tempo, però, tutte le città sono dotate di cinte murarie e la società al loro interno vivono processi simili, in parte ereditati dal mondo antico (come l'*oikos* greco e il rapporto con la campagna) e in parte di nuova formazione (come l'associazionismo oltre il ceto e un'economia basata sul mercato e sullo scambio di merci nelle mani di gruppi sociali sempre più definiti)³⁵.

³² Si sono occupati di mappare, in passato, queste geografie e, all'interno di esse, di individuarne i tipi organizzativi sia geografi, sia storici e sia sociologi. Per una serie di studi classici di comparazione quantitativa, in parte discordanti ma su cui si basano le successive osservazioni di P. Le Galès e di G. Nuvolati, si v. Hohenberg and Hollen Lees (1985), Cheschire *et al.* (1988), Brunet (1989), Conti e Spriano (1989), Irer (1988 e 1993), Salles (1983), Cattani *et al.* (1994), Hall (1998), Moriconi and Ebrad (2000). L'interesse per la città europea e per la sua classificazione da parte di studiosi di queste discipline, soprattutto storici, è andato diminuendo nel corso del XX secolo; gli storici tornano ad interessarsi delle città, oggi, da un'altra prospettiva ovvero, come spiegato da Iggers, per gli effetti che questa ha sulla società in generale piuttosto che sulla politica e il territorio. Il tema urbano è stato, inoltre, di grande rilievo per un filone di economisti (soprattutto per i teorici del decentramento e dell'*optimal size*, come Oates) e per alcuni sociologi e geografi urbani (come Burgess) soprattutto negli Stati Uniti, tornando oggi centrale in tema di città mondiale (Friedmann, economista) e globale (Sassen, sociologa).

³³ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 26. Cfr. P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 37.

³⁴ Ricorda l'importanza di questa direttrice orizzontale P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 37. Cfr. H. Pirenne, *Les villes du Moyen Age*, Parigi, PUF, 1971 per i rapporti est-ovest tra le città del nord Italia fino a Venezia e del nord della Germania e bassa Scandinavia, quasi sempre città marittime facilitate negli spostamenti. P. Dollinger, *The German Hansa*, Basingstoke, Macmillan, 1970 per la Lega anseatica. G. Nuvolati, *La geografia dello sviluppo urbano in Europa. Origini storiche e scenari futuri*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, cit., 99 ss., in particolare, 104: «[...] gerarchie che lasciano ipotizzare reti in prevalenza di tipo orizzontale tra città di pari valenza anziché di tipo verticale tra città di livelli diversi» ma proseguendo con l'idea che solo all'interno di tali configurazioni geografiche sia possibile la comparazione tra città. R. Fossier, *L'infanzia dell'Europa. Economia e società dal X al XII secolo*, Bologna, Il Mulino, 1987, in particolare 976-877 sulla ricostruzione dei *patterns* geografici sulle grandi aree urbane nell'Europa tardo medievale.

³⁵ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 35 e 46 ss. L'a. ricostruisce il ruolo delle città marinare Venezia, Genova, Pisa nella storia medievale; in particolare Venezia dal XII secolo in poi, come città-stato mercantile, immune dai rapporti feudali

Una riflessione a parte va dunque dedicata all'uniformità delle dinamiche socio-politiche della città medievale occidentale.

2.1.1 Le dinamiche socio-politiche della città medievale secondo M. Weber

Weber, nel suo scritto sulla città, avvia la trattazione, per ragioni di semplicità, dalle sole dinamiche statistiche ed economiche per arrivare poi a descrivere il sistema socio-politico e distinguerlo, infine, da quello giuridico-formale.

Nella città vi è un agglomerato residenziale e un gruppo di persone capace di coprire il proprio fabbisogno quotidiano, con un sistema economico locale che coinvolge anche la campagna ed è sede naturale di un'*associazione regolatrice* dell'economia (ovvero, la città è dotata di una strategia di politica economica); differentemente dal villaggio, però, si fonda sulla specializzazione del lavoro e sull'impresa. La città, secondo lo studioso, per essere tale deve possedere anche una dimensione politico-amministrativo, che sulla base del territorio riconosca un ruolo istituzionale alle autorità cittadine e regoli lo *status* del residente. L'unione tra il sistema economico e il sistema politico fa, della città medievale europea, un *comune*.

Da questa base, si ricavano per via descrittiva altri elementi: la fortificazione, la presenza di un mercato, di un tribunale, di un proprio diritto, di proprie associazione-corporazioni con statuti autonomi, di organi partecipativi (all'inizio ispirati ad una società cetuale e religiosa). In altri termini, per Weber la storia "costituzionale" della città occidentale sta nel rapporto tra la *guarnigione* (l'idea della cittadinanza politica nella fortezza) e la società (come popolazione economica fatta di proprietari terrieri, prima, ed edilizi, poi, di commercianti, di manifatturieri e di consumatori che entrano ed escono dalle mura).

Parte di questi elementi è tipica della città in generale (si potrebbero definire "invarianti"): commercio con l'esterno, la difesa o una forma di divisione per "ceti" o per "classi".

Elementi tipicamente occidentali e moderni sono, invece, quelli rimanenti: un mercato interno, un ordinamento giuridico personale, un progressivo superamento del ceto verso forme di associazione nuova e la creazione di organi partecipativi. Da una parte, vi è la differenza tra il diritto dei terreni edificabili, liberamente alienabili, e il diritto dei terreni agricoli, vincolati, che rispecchia il superamento progressivo

continentali e al margine del dibattito politico: sarà l'unica città-stato a poter veramente competere con l'avvento degli stati nel XVI secolo e ad avere un ruolo fino al XVIII, ovvero, con una costituzione invariata dal 1297 con la Serrata del Maggior Consiglio fino al 1792 con il trattato di Compoformio. L'esperienza delle città marinare a partire dal XII secolo influenzerà un centinaio di altre città europee con risultati sorprendenti sul piano formale e funzionale. Nel sistema delle città marinare la libertà e la mutevolezza politica si combinano con l'unicità dello spazio fisico e della geografia, attraverso la forza della creatività. Cfr. sulla difficoltà della classificazione e definizione, M. Weber, *Economia e società. La città*, cit., 8: «Basti dire che le città empiriche rappresentano quasi senza eccezione dei tipi misti e possono pertanto essere classificate secondo le loro componenti economiche di volta in volta prevalenti». Anche l'a. dedica uno spazio a parte alle città marinare ma, oltre a fornire esempi puntuali di esperienze cittadine in Europa e nel mondo, tenta una classificazione facilitata, a suo parere, dalla scelta di categorizzare la città dal punto di vista ed economico: città asiatiche, città europee meridionali, città europee settentrionali; città-stato ellenistica-romana e città-comune medievale; città del principe, città dei produttori, commercianti, manifatturieri e città di consumatori; la città della plebe e la città dei patrizi.

della società per ceti agricola e l'avvento di una cittadinanza di mercanti dentro e fuori le mura³⁶. Dall'altra, vi è la presenza di «un'associazione riunita in una sociatione istituzionale» con organi speciali e un diritto comune per i cittadini che sono, appunto, consociati giuridici³⁷.

La dimensione socio-politica della città medievale, fino all'avvento dell'età moderna, va differenziata, secondo Weber, da quella giuridico-formale. Una distinzione, questa, che non è sempre tenuta in considerazione nelle dispute tra le teorie della città e dello Stato³⁸. La dimensione formale è fittizia, quella politica reale, ovvero: prima viene la dimensione politica e poi, ma solo eventualmente, quella giuridica. L'associazione civica era, infatti, spesso il risultato di un'associazione politica rivoluzionaria (*coniuratio* o di affratellamento giurato) che non poteva essere riconosciuta e, normalmente, non era neanche richiamata nei documenti dell'epoca; di fatto, però, si trattava di una «sociatione fondiaria unicefala e autonoma in un corpo territoriale attivo», rivoluzionaria nell'appropriazione della potestà dominativa e in chiave evolutiva rispetto alla società feudale. Il passaggio in favore di un autentico principio istituzionale che riconoscesse come autonomo un corpo territoriale non avvenne quasi mai formalmente, rimanendo l'"associazione cittadina" sempre legittimata da un altro potere, come privilegio dato dal signore feudale o dal vescovo³⁹.

2.1.2 Il ruolo differente della città come associazione nella formazione dello Stato federale americano. Cenni per riflettere sul valore del tempo e sulla tipicità europea.

Tale tipicità della città medievale europea, pur se mai formalmente riconosciuta a causa del contemporaneo avvento dello Stato nazione e se non in qualche misura nelle città marinare italiane, emerge anche dal confronto con l'ordinamento nord americano, dove lo Stato non ha origini assibilabili a quelle del medioevo europeo (anche solo in termini temporali)⁴⁰ e in cui la città è direttamente concepita, se non in un primissimo momento e solo nella parte nord-est (quella dei padri pellegrini), come ente locale subordinato allo Stato⁴¹. Non a caso, in uno studio statunitense sulla definizione legale di città, si fornisce una spiegazione della mancata "presa" come "associazione cittadina" della città sulla società americana. Ciò avviene nonostante, nella tradizione dei padri fondatori, Tocqueville avesse inizialmente rintracciato nella

³⁶ M. Weber, *Economia e società. La città*, cit., 30: «Alla fine del medioevo e all'inizio dell'età moderna, quasi tutte le città italiane, inglesi, francesi, come le tedesche, nella misura in cui non erano diventate città-stato, come in Italia, era dominata da un patriziato consiliare [...]».

³⁷ *Ibidem*, 39, nonostante difficilmente fino al 1300 si possa dire che la città avesse una personalità giuridica. Cfr., in senso contrario, G. E. Frug, *The city as a legal concept*, cit., discutendo della città medievale, 1083: «This autonomy for the merchants and their ability to establish their own communal rules were recognized in the legal status of the town».

³⁸ *Ibidem*, 41.

³⁹ In questo senso anche P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 12: «La circostanza veramente nuova e tipizzante è l'incompiutezza del potere politico che si realizzano nella vicenda storica medievale, intendendo per incompiutezza la carenza di ogni vocazione totalizzante, la sua incapacità (ma anche indifferenza) ad occuparsi di tutte le manifestazioni sociali [...] e consentendo [...] la possibilità di poteri concorrenti. [...] questo potere [*del principe*] fu intrinsecamente debole e soprattutto incompiuto».

⁴⁰ Il tempo è qui nell'accezione di P. Grossi, *L'Europa del diritto*, cit., 21: «Il tempo, come durata, come martellio di mesi e di anni che crea estingue e modifica».

⁴¹ Dal punto di vista socio-urbanistico con riferimento all'Europa colonizzatrice di territori oltre il continente, è stato osservato da L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 194: «Si può dire che fuori d'Europa manca la fase liberale e si passa direttamente dalla fase pre-industriale a quella post-liberale».

partecipazione locale il successo della democrazia americana, secondo una tradizione di *self-government* all'inglese in alternativa al modello francese di città come amministrazione periferica⁴².

Nella prima parte di questo studio la città, in quanto ente locale per eccellenza, è visto come occasione privilegiata di partecipazione democratica, per poi essere indagata nella sua deriva di *powerlness* nei futuri sviluppi della storia dell'ordinamento americano⁴³.

Nella seconda parte, ad essere approfondito è il rapporto tra la città e il diritto. La città, in quanto organismo intermedio, appare come una creatura ibrida a cavallo tra lo Stato e la società civile⁴⁴. Da un lato, non rientra automaticamente nella teoria liberista, in quanto è stata nel tempo classificata come una *public corporation*. Dall'altro, la dottrina giuridica deve forzarla dentro i confini dello Stato affinché essa possa essere parte, legittimamente, dell'organizzazione amministrativa⁴⁵. Nonostante questa deriva negativa, la scienza giuridica nord americana mantiene un interesse latente per lo studio degli enti locali e, in particolare, per le città e la sua autonomia dentro gli stati⁴⁶.

⁴² Si v. G. E. Frug, *The city as a legal concept*, cit. Per il richiamo a Tocqueville in questi termini si v. P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 48. Si consideri, però, anche il modello repubblicano proposto da Madison, alquanto contrario alla delocalizzazione del potere e favorevole, invece, ad una rappresentanza più centralizzata come migliore garanzia per la democrazia (ciò si spiega anche con l'essere, gli Stati Uniti, uno Stato federale di immensa estensione territoriale). Oggi il diritto degli enti locali è insegnato negli Stati Uniti partendo dalla presentazione di queste tre differenti teorie: la città come *private association*, la città come *self-government* e la città come "agente dello Stato". Tra questi due ultimi modelli è il secondo ad aver prevalso, a cui si è nel tempo si è abbinata e rafforzata (grazie anche alle teorie di Tibeut) l'idea della città come associazione, pur se in una versione modificata: non come associazione civica ma, piuttosto, come insieme di attori settoriali e *private corporation* per l'erogazione dei servizi (approccio manageriale). Si v. il manuale R. Briffault, L. Reynolds, *Cases and materials on State and Local government Law*, St. Paul, West Academic Publishing, VIII Ed., 2015, capitolo introduttivo.

⁴³ Oltre allo scritto di G. E. Frug, anche C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., riporta l'esempio dell'ordinamento americano: «L'esempio più attuale di un tentativo di sintesi tra il potere politico della città e quello dello Stato, è dato dalla gestione delle aree metropolitane americane, in cui intervengono le singole municipalità, controllate però dallo Stato attraverso il governo federale».

⁴⁴ Ricorda G. E. Frug, *The city as a legal concept*, cit., 1074 come le corti si siano spesso pronunciate sulla natura della città, a partire dalle *charter* inglese: «In 1978, for example, the Supreme Court considered whether the federal antitrust laws should be applied to cities as they are to individuals and private corporations or whether cities should be exempt from these, as are state governments. In deciding the case, four Justices associated the city with the state, four associated it with individuals, and the final, deciding Justice said that sometimes the city acts like an individual and sometimes like the state. As this case demonstrates, in every case involving city power, courts must classify the city within liberal theory». Si v. *City of Lafayette v. Louisiana Power & Light Co.*, 435 U.S. 389 (1978); *Town of Hallie v. City of Eau Claire*, 105 S. Ct. 1713 (1985); *Community Communications Co. v. City of Boulder*, 455 U.S. 40 (1982).

⁴⁵ Partendo dalle città medievali, G. E. Frug, *The city as a legal concept*, cit., 1080 ss., osserva: «city corporations' ability to resist this liberal attack, because of their economic power and their status as entities with rights protected against the King. [...] The relevance of the history of the English city corporations to the status of cities in colonial America, demonstrating that in America as in England the rights of cities were resolved as part of the question of the relationship between all corporations and the central state. [...] The adoption in the nineteenth century of the public/private distinction for corporations to determine the relationship between corporations and the legislature. As a result, the city, but not the private corporation, came to be dominated by state legislative power». L'a. infine, riproponendo il dibattito del tardo XIX secolo, discute della: «public/private distinction for corporations in the important treatise on municipal corporations by John Dillon, and the unsuccessful attack on that articulation both by other writers and by political activists. Despite the criticisms, Dillon's position remained largely intact, and it is the basis of the current legal status of cities in American society. [...] For Dillon, the issue of city power was reformulated as one dealing with the role of local political power in light of the need for a rational, bureaucratic government of experts wielding power in the public interest». Cfr. per l'idea delle città come di *corporation* in termini legali, G. E. Frug si rifà agli studi del Gierke, come O. Von Gierke, *Political theories of the middle ages* [Trad. ingl. F.W. Maitland, 1958], Id., *Natural law and the theory of society 1500-1800* [Trad. ingl. E. Barker, 1934] e Id., *Associations and Law* [Trad. ingl. G. Heiman, 1977].

⁴⁶ Si pensi alla vicenda dell'Accordo di Parigi e delle posizioni contrastanti tra il governo federale e i governi delle singole città, come New York. Si v. R. Su, *Interstate federalism*, in *Journal of Constitutional Law*, vol. 19, n. 1, 2016, 191-269. Cfr. N. M. Davidson, *Localist Administrative Law*, in *Yale Law Journal*, n. 126, 2017, 568-633. Si v., dalla prospettiva della *comparative urban governance*, l'attività della Fordham University ad esempio in F. G. Nicola, S. Foster, *Comparative Urban Governance for Lawyers*, in *Fordham Urb. L.J.*, vol. 42, n. 24, 2014, 1-22.

2.2. La dialettica uniformità-difformità della città europea medievale. Una sintesi.

Nella dialettica uniformità-difformità sia fisica e sia sociale, gli elementi di uniformità osservabili a livello di città europea medievale consistono, in sintesi: nell'allargamento delle cinte murarie a causa dell'aumento della popolazione dall'alto al basso medioevo; nella pretesa della popolazione artigiana e mercantile, la maggioranza, di sottrarsi al sistema politico feudale e di assicurarsi le condizioni per la propria attività economica (autonomia amministrativa e giudiziaria, un sistema di tasse proporzionale al reddito e destinate ad opere di pubblica utilità come fortificazioni ed armamenti); nello scontro della società cittadina con i principi e i vescovi che porta alla trasformazione delle originarie associazioni private in potere pubblico, il "comune", superiore alle prerogative delle persone e dei gruppi ma rispettoso dei privilegi economici; nella formazione di organi politici che anticipano in parte i sistemi di governo statali e che ponderano gli interessi della società civile (organizzata in corporazioni, arti ecc.) con quelli del potere religioso e feudale; nella dipendenza della città dalla campagna, ad esempio, per il rifornimento viveri, nonostante l'autonomia istituzionale della città cessi subito fuori le mura.

Dal punto di vista della difformità, le linee direttrici appena ricordate sono solo approssimazioni della nuvola di osservazioni concrete. Ogni spazio geografico, infatti, influenza lo sviluppo fisico e sociale della città; ogni società interna alle mura influenza, con gli scambi tra le varie classi, l'organizzazione della città; ogni contatto con il mondo esterno ha delle ricadute sullo sviluppo culturale, economico e sociale della città; la struttura politica, di conseguenza, adatta lo spazio relativo costruito sull'originario spazio assoluto.

3. L'avvento dello stato e la città inglobata

La tendenza all'"uniformità-difformità" delle città si ripresenta anche nel passaggio dal basso medioevo al Rinascimento, quando cominciano a consolidarsi gli stati nazionali. I comuni o i borghi di ogni parte dell'Europa si organizzano, come visto, in forme istituzionali più o meno democratiche e con diritti di cittadinanza basati su presupposti tra loro distinti (corporativi, fiscali, secondo il diritto di proprietà), a seconda del livello di maturità socio-politica raggiunto. La città come attore collettivo è così, nel passaggio al mondo moderno, un laboratorio per la democrazia⁴⁷.

Alcune ricerche storico-filosofiche di scuola francese sul processo di formazione dello Stato sostengono che la forma di governo cittadino medievale abbia contribuito alla formazione dello Stato nazione e, di conseguenza, che l'affermazione di quest'ultimo abbia da un certo punto in poi influenzato negativamente le città, inglobandone il *know-how* e in alcuni casi, ma non tutti, spegnendone l'influenza politica; in altre parole, un rapporto di dipendenza costruttiva dello Stato dalle città, nel senso di

⁴⁷ P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 41-42. Cfr. L. Bobbio, *I processi decisionali nei comuni italiani*, in *Stato e mercato*, n. 49, 1999, 39-66.

un'evoluzione dalle città allo Stato⁴⁸. Altre, che i processi di nazionalizzazione siano proseguiti in controtendenza alla città, dove queste ultime hanno rappresentato un potere “ostruzionista” mantenendo un'identità politica; in altre parole, un rapporto di conflittualità tra città e Stato, nel senso del permanere della città all'interno e all'esterno della nazione come potere più o meno influente⁴⁹.

La relazione tra città e Stato è, dunque, innegabile così come la sua complessità, potendosi esprimere in forme diverse⁵⁰. Si osservano casi di città che lottarono per la propria indipendenza, vincendo o cadendo sottomesse, o casi di città che invece collaborarono con i poteri sovraordinati, mantenendo l'autonomia o comunque perdendola. Tale strategia dipese dal tipo di assetto sociale del territorio (più o meno urbanizzazione, più o meno feudalesimo), in alcuni casi ritardando il processo di formazione dello Stato nazione (come in Italia e in Germania). Ad esempio, il feudalesimo rimase forte mentre l'urbanizzazione debole tra il XIII e il XV secolo in Spagna, Francia, Scozia, Galles, Irlanda, Est Europa e Scandinavia, con la conseguenza che i sovrani cercarono in vario modo di sottomettere le città (ideologie nazionali, coercizione, tassazione, guerra, integrazione politica, rilascio di privilegi all'*élite* urbana); il contrario nel Sud dell'Inghilterra, nei Paesi Bassi, nella Germania dell'Ovest e nell'Italia del Nord dove le città rimasero la forma di potere prevalente, operando in sintonia con i sovrani di regni ed imperi grazie agli interessi economici (in Inghilterra), le leghe (come in Germania, con la Saxon League, la Rhineland League e la Hanseatic League) o assumendo la forma di città-stato (come nel caso delle città marinare). Proprio la Lega anseatica è un esempio di come possa esistere una forma di organizzazione del potere di lunga durata (dal X al XVII secolo) ed estesa (tra le cento e le duecento città dall'Olanda fino al Mar Baltico) senza una forte istituzionalizzazione e in assenza di un uso coercitivo della forza, dove invece contava il potere economico e la diplomazia⁵¹.

Di conseguenza, essendo la nascita dello Stato e il suo successivo “monopolio” parte fondamentale della storia moderna dell'Europa (in particolare tra il 1270-1360 in Francia, Inghilterra, Castilla, Scozia e

⁴⁸ Si v. *supra*. Cfr. A. Rigaudière, *Réglementation urbaine et “législation d'État” dans les villes du midi français au XIIIème et XIVème siècles*, in N. Bulst, J. Ph. Genet (a cura di), *Le ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne*, Parigi, CNRS, 1988, in particolare 70, per il caso della Francia e della contaminazione tra l'esperienza amministrativa delle città e la volontà dello stato di affermare una legislazione e una regolazione uniforme sul territorio. Questa contaminazione è avvenuta, in modo diverso ma anche con più forza, in Inghilterra e in Galles, dove il *common law* era basato sulla risoluzione delle controversie tra i proprietari terrieri e le realtà locali da parte delle corti reali.

⁴⁹ Si v. W. Blockmans, *Princes conquérants et bourgeois calculateurs. Le poids de réseaux urbains dans la formation des États*, in N. Bulst e J. Ph. Genet (a cura di), *Le ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne*, cit., *passim*. Cfr. il pensiero di C. Tilly, *Coercion, Capital and European states in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1990 quando l'autore evidenzia il ruolo di ostruzionismo delle città con una forte influenza politica ed economica (come in Italia o nell'Europa centrale) verso la formazione dello stato nazione.

⁵⁰ Tradizionalmente S. Rokkan, *Cities, states and nations: a dimensional model for the study of contrasts in development*, in S. N. Eisenstadt, S. Rokkan (a cura di), *Boulding states and nations*, Londra, Sage, 1973. Cfr. C. Tilly, W. Blockmans (a cura di), *Cities and the rise of states in Europe*, Boulder, Westview Press, 1994, 8-9: «For Europe it [his book] explores the possibility that the variable distribution of cities and systems of cities by region and era significantly and independently constrained the multiple paths or state transformation. It argues that states, as repositories of armed forces, grow differently in different environments and that the character of the urban networks within such environments systematically affects the path of state transformation [...]. The varying intersections between the processes by which capital and coercion concentrated and come under state control help explain the geographic pattern of European state formation, the differentiated incorporation of urban oligarchies and institutions into consolidated state structure, and the shift in state power from the Mediterranean to the Atlantic».

⁵¹ P. Dollinger, *The German Hansa*, cit., xvii-xviii.

Aragona), lo è anche la città nelle sue trasformazioni⁵². La nascita e il rafforzamento dello Stato (in particolare a partire dal XV secolo), d'altra parte, segna un capitolo nuovo per la storia delle città che si avviano ad essere attori collettivi dentro sistemi più estesi di potere assoluto.

È in questo momento che si può parlare di città in termini di attori istituzionali sub-nazionali. Si vanno, cioè, formando tipi diversi di sistemi degli enti locali, grazie all'eredità lasciata dalle lotte di potere: in paesi in cui le oligarchie urbane e la loro amministrazione sono forti, esse preservano il sistema sociale e gli interessi economici pur se sottomesse al potere coercitivo dello Stato. In un modo o nell'altro lo Stato è chiamato a tenere in conto le città e a "mettere in piedi" una politica urbana. La Francia vede rafforzarsi l'amministrazione periferica e un modello di *bonnes villes* integrata dentro lo Stato moderno, indipendentemente dal fatto che questo processo sia avvenuto per subordinazione o per coordinamento⁵³; l'Inghilterra, nonostante la centralizzazione, diventa lo Stato del *self-government* dove le *élite* urbane acquistano grande autonomia e potere, senza dimenticare che si tratta, nell'isola, di un fenomeno all'inizio limitato a pochi centri urbani (Londra, Norwich e Bristol) e dovendosi attendere la rivoluzione industriale per un'urbanizzazione più diffusa del territorio⁵⁴. In molti altri paesi, come la Spagna, la Polonia, il Portogallo, la Danimarca e la Boemia, le città perdono la propria autonomia, cadendo a loro volta in un medioevo che risparmierà soltanto le capitali, in quanto manifestazione della forza dello Stato⁵⁵.

4. Il progresso tecnologico e le città nel flusso delle rivoluzioni industriali: trasformazioni economico-sociali

Secondo l'impostazione weberiana, nella città è centrale la dimensione economica e il funzionamento del mercato. Tra il XVII e il XVIII secolo l'economia inizia una fase di lenta trasformazione che porterà alla prima rivoluzione industriale, a partire dal 1750, e poi alla seconda, alla fine del XIX secolo con l'avvento dei nuovi mezzi di trasporto, della chimica, della metallurgia, dell'ingegneria meccanica, ecc.⁵⁶. A tale trasformazione è legato anche il fenomeno della nuova urbanizzazione. La combinazione tra la nascita dello Stato moderno e l'industrializzazione ha permesso, ad esempio, l'ulteriore sviluppo delle città capitali. La stessa combinazione ha portato, nel XX secolo, alla trasformazione della città in metropoli o in

⁵² M. Weber, *Economia e società. La città*, cit., *passim* parlando del debito dello Stato verso le città per il bagaglio di conoscenze in merito all'amministrazione e sul permanere di un'influenza politica delle stesse. Cfr. per riferimenti alla periodizzazione e all'avvento dello Stato come forma monopolizzante di potere legittimo N. Bulst e J. Ph. Genet (a cura di), *Le ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne*, cit., 339.

⁵³ Sul modello della *bonnes villes* francese, si v. B. Chevalier, *Le bonnes villes de France du XIV^{ème} au XVI^{ème} siècle*, Parigi, Aubier Montaigne, 1982 e, sempre dello stesso a., il suo contributo *L'État et les bonnes villes en France au temps de leur accord parfait (1450-1550)*, in N. Bulst e J. Ph. Genet (a cura di), *Le ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne*, cit. Cfr. A. Rigaudière, *Réglementation urbaine et "législation d'État" dans les villes du midi français au XIII^{ème} et XIV^{ème} siècles*, cit.; B. Lepetit, *Les villes dans la France moderne (1740-1840)*, Parigi, Albin Michel, 1988, 121 ss.

⁵⁴ F. J. Ruggiu, *Les élites et les villes moyennes en France et en Angleterre (XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles)*, Parigi, L'Harmattan, 1997. Cfr. J. P. Poussou et al., *Études sur les villes en Europe Occidentale*, Parigi, SEDES, 1983.

⁵⁵ A. Rucquoi, *Genèse médiévale de l'Espagne moderne: du pouvoir et de la nation, 1250-1516*, in J. P. Genet (a cura di), *L'État moderne: genèse*, Parigi, CNRS, 1990. Cfr. G. Jehel e P. Racinet, *Le ville médiévale*, Parigi, Colin, 1996, 336 ss.

⁵⁶ C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 267: «La nascita della città moderna si fa coincidere generalmente con l'esplosione, a metà del Settecento o all'inizio dell'Ottocento a seconda dei paesi interessati, della rivoluzione industriale e di tutti quei fenomeni economici, tecnologici, sociali, politici che la caratterizzano».

conurbazione⁵⁷. Retaggi della passata industrializzazione e conseguente urbanizzazione sono visibili ancora oggi soprattutto in quelle città che, paradossalmente, cercano di superare il loro passato industriale. È il caso, ad esempio, della regione metropolitana della Ruhr o di quella del sud della Svezia in cui centri come Essen e Malmö sono *leader* in programmi di sviluppo urbano sostenibile⁵⁸.

La città non sarà, però, solo l'espressione di un'economia cambiata ma, anche, il luogo in cui emergeranno le tensioni sociali tipiche della società contemporanea; proprio queste tensioni affiancheranno all'industrializzazione e all'urbanizzazione anche il processo politico-democratico⁵⁹.

L'urbanizzazione europea, come visto, è comunemente definita stabile rispetto agli insediamenti greco-romani e del medioevo. A queste ondate di espansione va aggiunta, così, la città industriale. All'inizio essa si diffonde in zone fino a quel momento rurali, come l'Inghilterra, i paesi scandinavi, l'Olanda, la Francia, la Ruhr, la Vallonia e parte della Prussia. Negli altri territori l'industrializzazione arriverà più lentamente, ad esempio nel Nord Italia; come conseguenza, la città medievale rimarrà ancora per lungo tempo inalterata⁶⁰. È, infatti, tipico del binomio industrializzazione-urbanizzazione, la veloce influenza della prima sulla seconda⁶¹, di modo che non è lenta la nascita o la transizione alla città industriale (anzi, normalmente è tumultuosa) quanto, piuttosto, l'industrializzazione in alcuni territori, come quelli poveri di risorse naturali⁶². Il periodo della prima industrializzazione segna, così, l'ascesa di nuove città e il declino di quelle più antiche non tempestivamente interessate dal progresso tecnologico. Segni di adeguamento da parte di queste città di più antica origine al fenomeno dell'industrializzazione si registrano a partire dalla seconda rivoluzione industriale, come per Lione, Stoccarda, Torino, Milano, Losanna, Copenaghen⁶³.

Se, come osservato, la città medievale ha lasciato la sua eredità all'Europa di oggi attraverso l'idea del "comune" e dell'associazione cittadina; se la città nello Stato nazione, grazie al suo apparato amministrativo, ha lasciato all'Europa di oggi un sistema misto di enti locali e di autonomia; così la città

⁵⁷ *Ibidem*, 272 «[...] a partire dalla rivoluzione industriale, i piccoli e medi centri si trasformano gradualmente in grandi agglomerati urbani. Questo fenomeno [...] si generalizza appunto solo dall'Ottocento in poi, costituendo un aspetto peculiare della società moderna. Il successivo sviluppo della metropoli, in espansione continua, non impone solo delle modificazioni all'interno di essa o dei suoi confini amministrativi, ma investe anche il territorio circostante».

⁵⁸ Si v. sulla storia delle aree industriali in Europa R. Leboutte, *Vie et mort des bassins industriels en Europe 1750-2000*, Parigi, L'Harmattan, 1997, *passim*.

⁵⁹ Nel senso di affiancare alla rivoluzione industriale la rivoluzione democratica ricostruendo il ruolo della città in Europa sempre P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 52. Cfr. L. Mumford, *The History of the city: its origins, its transformations and its prospect*, cit., quando parlando della città industriale tra il 1820 e il 1900 riferendosi ad essa nell'espressione di Dickens "coketown", 446: «If capitalism tended to expand the province of the marketplace and turn every part of the city into negotiable commodity, he change from organized urban handicraft to large scale factory production transformed the industrial towns into the dark hives, busily puffing, clanking, screeching, smoking for twelve and fourteen hours a day [...]. [...] The generating agents of the new city were the mine, the factory, and the railroad. But their success in displacing every traditional concept of the city was due to the fact that the solidarity of the upper classes was visibly breaking up [...]».

⁶⁰ J. De Vries, *European urbanization, 1500-1800*, Harvard, Harvard University Press, 1984.

⁶¹ R. Leboutte, *Vie et mort des bassins industriels en Europe 1750-2000*, cit., 148 riportando il caso del convertitore Bessemer e degli impatti del progresso tecnologico sulle imprese e le città. Cfr. L. Mumford, *The History of the city: its origins, its transformations and its prospect*, cit., con riferimento già alla seconda rivoluzione industriale, 448: «Urbanization increased in almost direct proportion to industrialization [...]».

⁶² P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 52 ss.

⁶³ P. Hohenberg, L. Hollen Lees, *The making of urban Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 e, più recentemente, A. Lees and L. Hollen Lees, *Europe: 1800-2000*, in P. Clark (a cura di), *The Oxford handbook of cities in world history*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

industriale contemporanea (o, più genericamente, moderna)⁶⁴ con i suoi conflitti sociali ha permesso la realizzazione della democrazia e ha lasciato all'Europa di oggi una delle sfide più grandi: lo sviluppo sostenibile⁶⁵. Come autorevolmente osservato, infatti, lo sviluppo delle miniere e la loro capillare diffusione grazie ai mezzi di trasporto portò ad una «general loss of form throughout society» nonostante pochi tra gli storici siano stati sufficientemente coscienti dell'anormalità dei valori alla base della società industriale: «Few of us correctly evaluate the destructive imagery that the mine carried into every department of activity, sanctioning the anti-vital and the anti-organic»⁶⁶.

In questo avvicinarsi di epoche, segue necessariamente la storia del XX secolo e del ruolo che la città in essa ha ricoperto, in particolare, dopo la lunga finestra delle guerre mondiali, con la crisi economica del '29 e l'economia bellica⁶⁷. Il periodo fra le due guerre, in cui molte delle città europee si fanno bersagli, dormitori o sedi per la diplomazia, viene ricordato in particolare dagli urbanisti per alcuni tentativi di riforma nella pianificazione, come occasione per gestire l'espansione della città oltre le mura. È il caso di Londra con il rapporto Barlow, di Amsterdam e di Stoccolma⁶⁸.

Le città diventano oggetto di attenzioni politiche dopo la fine dei due conflitti mondiali. Gli stati più colpiti dalla guerra, infatti, devono affrontare la ricostruzione post-bellica: paesi come la Francia, la Germania e l'Olanda sperimentano politiche nazionali di pianificazione e di governo del territorio, con più o meno successo; paesi come la Spagna e l'Italia, invece, falliscono nell'adottare una modello di pianificazione all'avanguardia, dato che il passaggio o la permanenza dei regimi dittatoriali complica l'ammodernamento della cornice normativa. Anche nei paesi dell'est manca una pianificazione generale e l'urbanizzazione non viene gestita da un quadro normativo coerente, se si pensa, poi, al loro cadere sotto l'egemonia sovietica⁶⁹.

⁶⁴ Per l'equivalenza tra l'espressione città moderna e contemporanea si v. C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 267.

⁶⁵ Su questa si v., ad esempio, L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 218: «[...] in Europa è evidente dappertutto che il ripristino dell'equilibrio ambientale non è più affidato alla natura ma all'industria dell'uomo e in questa prospettiva le città ridiventano importanti [...]».

⁶⁶ L. Mumford, *The History of the city: its origins, its transformations and its prospect*, cit. 450. Cfr. C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 268 ss., per i numeri sulla crescita della popolazione in città a cavallo tra la prima e la seconda rivoluzione industriale e per una ricostruzione dei problemi sociali che vanno sviluppandosi in diversi paesi d'Europa (Inghilterra, Francia, Austria) e poi nelle singole città (come Parigi e Amsterdam). Tradizionalmente sulla condizione di vita nelle città industriali, sempre in senso negativo, F. Engels, *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, Lipsia, 1845 [trad. ita R. Panzieri, *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Torino, Einaudi, 1972]. Sempre De Seta, *Ibidem*, è allo stesso tempo positivo sulla nascita della città industriale; commentando l'opera di C. Cattaneo (*Città come principio*), afferma, 246: «La formazione della città è l'elemento aggregatore e dinamico della società borghese nata con la dissoluzione del feudalesimo. Simboli di "questo nuovo ordine" è l'Inghilterra: punto fisso di riferimento di tutte le sue considerazioni sul futuro destino del mondo. [...] Una smisurata città manifatturiera, commerciale e navigatrice. [...] E questa è tra le più suggestive esaltazioni dell'Imperialismo e del capitalismo britannico che assurge a valore assoluto [...]».

⁶⁷ In questa scelta di metodo, della città contemporanea si dirà in modo più approfondito nel paragrafo successivo ma a partire dalla fine della seconda guerra mondiale e in avanti, ovvero, a partire da quella seconda fase di "anomala" crescita economica esponenziale che va dagli anni cinquanta agli anni settanta del XX secolo, almeno secondo la periodizzazione che ne dà E. J. Hobsbawm, *Age of extremes. The short twentieth Century 1914-1991*, UK-USA, Michael Joseph-Vintage Books, 1994 [trad. ita B. Lotti, *Il secolo breve. 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 1997 (prima versione digitale 2014)], 14: «Forse la questione più grande che si trovano dinanzi gli storici del XX secolo, è capire come e perché il capitalismo, dopo la seconda guerra mondiale, si sia ritrovato, sorprendentemente, a spiccare il volo verso l'Età dell'oro che va dal 1947 al 1973: un'epoca senza precedenti e forse anomala».

⁶⁸ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 208-211.

⁶⁹ *Ibidem*, 212-214.

Le rivoluzioni industriali lasciano così una città che già alle soglie del Novecento si avvia ad essere una metropoli, caratterizzata dalla prevalenza dell'insediamento industriale-produttivo e dalla densità abitativa⁷⁰. La metropoli industriale europea si espande, in particolare nei successivi trenta anni “gloriosi” della crescita economica dopo la fine della Seconda guerra mondiale, fino a penetrare nelle campagne che la circondano esercitando sul territorio circostante una forza di attrazione che va sotto il nome di conurbazione, di *continuum* urbano ma anche, più di recente, di entità super urbane o Megalopolis; si pensi alla fusione, nel 1963, tra Amsterdam, Haarlem, L'Aja, Rotterdam e Utrecht nel *Randstad* olandese secondo un movimento a cerchi concentrici⁷¹. Nei territori interessati dal fenomeno conurbativo sono visibili a mano a mano tre fasce: la metropoli, la fascia suburbana fuori dai confini amministrativi ma pendolari (segregazione spaziale) e le frange ulteriori, sottoposte a sempre minore forza attrattiva con l'aumento della distanza dal centro (si veda *supra* il capitolo uno)⁷². La regolazione urbanistica post-bellica fa emergere la sensibilità della politica e dell'amministrazione di tutti gli stati per la crescita incontrollata della città, la pianificazione dei nuovi insediamenti e la valorizzazione e/o tutela dell'esistente, come i centri storici.

5. La città europea contemporanea nell'era della globalizzazione

Il tentativo di sintetizzare le caratteristiche prevalenti della città contemporanea si scontra nuovamente con un problema di metodo, ovvero, il progredire non lineare della storia della città, ricca di biforcazioni, rispetto al flusso di eventi della storia contemporanea. Si intende per “contemporanea” la città europea analizzata nei due seguenti periodi storici: quello post-conflitti mondiali dagli anni cinquanta agli anni settanta, caratterizzato dall' “anomalo” sviluppo economico, dalla società di massa e dall'avvento del *welfare state*, e quello che a partire dagli anni ottanta arriva fino agli anni recenti, caratterizzato soprattutto dal fenomeno della globalizzazione. La città europea subisce in queste fasi forti pressioni sulla sua identità tanto da spingere qualcuno a dubitare (criticamente rispetto alla tesi qui sostenuta) che le origini del passato medievale, a parte la collocazione geografica, si siano alla fine mantenute⁷³. Quel che sembra condivisibile è, al contrario, la posizione secondo la quale, nonostante i grandi cambiamenti rispetto al passato in termini di costruzione dello spazio fisico, società ed economia, le città europee abbiano continuato a distinguersi da quelle di altri continenti. Ciò grazie al comune bagaglio di esperienze ovvero, *in primis*, la distruzione materiale dei propri territori per via dei conflitti mondiali; in secondo luogo, il polarismo capitalismo-comunismo della successiva Guerra fredda che ha trovato in Europa il suo campo di tensione; e, infine, la nascita dell'Unione europea.

⁷⁰ B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Roma, Laterza, 2005, 13 citando Sombart (1912).

⁷¹ *Ibidem*, cit., 18.

⁷² C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 273. Cfr. P. Self, *Planning the Urban Region: A Comparative Study of Policies and Organizations*, New York, HarperCollins, Urban and Regional Studies, 1982, sull'idea del tipo aggregato come parametro che contraddistingue le regioni urbanizzate di epoca contemporanea; J. Gottman, *Megalopolis*, 1961, New York, Sage [trad. ita, L. Gambi, *Megalopoli. Funzioni e relazioni di una pluri-città*, Torino, Einaudi, 1970].

⁷³ B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, cit., 19.

5.1 La città scossa nel trentennio glorioso: gli anni cinquanta, sessanta e settanta del XX secolo

Nel racconto di uno storico, la città può essere lo spaccato della crescita economica post-Seconda guerra mondiale, una crescita che ha decretato la morte della classe contadina nei paesi sviluppati⁷⁴; i racconti di città sono la microstoria: se in esse si guarda, si capisce la struttura dell'intero edificio socio-economico di un paese⁷⁵. Far emergere il ruolo della città nella storia dell'Europa contemporanea significa, dunque, evidenziarne l'intreccio di dimensioni (quella fisica, economica e sociale innanzitutto) ma anche isolarne i vari racconti⁷⁶.

Nella prima accezione, cioè dell'intreccio delle dimensioni, si deve osservare come, alle trasformazioni fisiche della città contemporanea a cavallo e dopo le guerre mondiali, si accompagnano quelle economiche, almeno attraverso un'altra rivoluzione industriale e un'ulteriore metamorfosi del capitalismo: le scoperte nel campo dell'elettronica e delle scienze informatiche e, più recentemente, dei mezzi di informazione attraverso l'utilizzo di internet⁷⁷. Non è poi solo la struttura economica a mutare ma, anche, le dinamiche del tessuto sociale; la città contemporanea è ancora fortemente classista e la vita metropolitana si presenta come un intricato complesso di opportunità e di disagi che si bilanciano e che vengono alternativamente messi in evidenza a seconda che si voglia sostenere l'idea di "città buona" o "cattiva"⁷⁸. In questo senso, le città europee sono, ancora una volta, influenzate da forme di organizzazione del potere ad esse sovraordinato: da una parte, il *Welfare state* che si esprime anche nella costruzione, ri-costruzione e ri-invenzione di case, attrezzature collettive, spazi verdi ed infrastrutture⁷⁹. Dall'altra, dal mercato e dal liberismo economico⁸⁰.

Nella seconda, invece, quello dei racconti paralleli, la città europea della seconda metà del novecento è protagonista di tre storie. Innanzitutto, le vicende della sua concentrazione ed espansione, di grande

⁷⁴ E. J. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991*, cit., quando l'a. racconta dell'Età dell'oro attraverso gli esempi di Valencia, Palermo e Cuzco affermando, poi, 167: «Perché mai la decisione della gente di campagna di cercare un lavoro in città doveva implicare nella loro mente che stavano vivendo un cambiamento definitivo [...]»? [...] Il mutamento sociale più notevole e di più vasta portata è della seconda metà del secolo, quello che ci taglia fuori per sempre dal mondo passato, è la morte della classe contadina».

⁷⁵ Sul valore della microstoria e del racconto di casi particolari si v. B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, cit., 9.

⁷⁶ Di questa opinione B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, cit., 8: «Le linee di demarcazione tra i diversi periodi ritagliati dai tre racconti non coincidono con i grandi eventi che hanno segnato la storia economica, sociale, politica e istituzionale del secolo, anche se questi hanno avuto conseguenze profonde per la città e il territorio dei diversi paesi. [...] La città non cambia immediatamente a seguito di questi eventi che, situati su piani differenti, scivolano l'uno sull'altro con differenti gradi di attrito e con differenti capacità di trascinamento».

⁷⁷ S. Sassen, *The Global City: Introducing a Concept, in The Brown journal of world affairs*, winter/spring, vol. XI, n. 2, 2005 afferma che, 34-35: «Cities have historically provided national economies, politics, and societies with something we can think of as centrality. In terms of their economic function, cities provide agglomeration economies, massive concentrations of information on the latest developments, a marketplace. The question here is: how do the new technologies of communication alter the role of centrality and hence of cities as economic entities. As earlier sections have indicated, centrality remains a key feature of today's global economy. But today there is no longer a simple, straightforward relation between centrality and such geographic entities as the downtown, or the central business district (CBD)».

⁷⁸ C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 278.

⁷⁹ B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, cit., 4 e 111 ss.

⁸⁰ Questo potrebbe valere solo per l'Europa dell'Ovest, almeno fino al 1990. Il caso delle città dell'Europa dell'Est meriterebbe un approfondimento a parte, volto ad indagare quanto di europeo (se con "europeo" si intende non tanto la cultura "occidentale" quanto la tradizione precedente ai regimi comunisti quando l'Europa si estendeva ben oltre la cortina di ferro) sia rimasto dopo l'assoggettamento alla Russia sovietica.

interesse per urbanisti, geografi, economisti e demografi; in secondo luogo, la fine della città moderna nelle sue linee e forme, così come raccontano gli architetti e gli urbanisti; in terzo luogo, la storia della città come spazio di nuovi incontri tra individuo e società, dinamica di particolare interesse per i sociologi, i filosofi e gli scienziati politici.

Le tre storie intrecciate raccontano di come la crescita della popolazione nel secondo dopo guerra e la fine della società contadina abbiano portato al popolamento sempre più intenso dei centri urbani a discapito del territorio rurale. Allo stesso tempo, la concentrazione della popolazione e delle attività in città causa una dispersione della stessa (*sprawl*) e lo sfumare degli originali confini (i centri storici o i vecchi siti industriali)⁸¹. Se dal punto di vista dello sviluppo economico, i nuovi mezzi di comunicazione e di trasporto avvicinano i territori, dal punto di vista socio-politico, il tessuto sociale perde coesione e il liberismo spinto dell'economia urbana (industriale e di servizi) esalta il ruolo dell'individuo a discapito della collettività.

Durante questa fase di concentrazione-dispersione, le città europee (soprattutto quelle dell'Ovest) si fanno in un primo momento protagoniste di programmi di ricostruzione e di edilizia pubblica (almeno in alcuni stati, come visto) ma, a partire dagli anni settanta, di progetti, piani e politiche tra loro non coerenti che, da una parte, cercano di mantenere il legame con il passato (la tutela dei centri storici e l'originaria distinzione tra spazi pubblici e privati) e, dall'altro, tentano di interpretare (attraverso movimenti culturali) ed affrontare nuovi ordini di problemi (come l'espansione incontrollata della periferia e le nuove esigenze di mobilità)⁸².

5.2 La fine della visione eurocentrica e la città europea nella globalizzazione: e la città nell'Unione Europea?

Il XX secolo segna la fine di un mondo eurocentrico e, già negli anni sessanta, appaiono espressioni originali come il "villaggio globale"⁸³. Tra le conseguenze dei conflitti mondiali si osserva la disintegrazione dei modelli delle relazioni umane e sociali fino ad allora esistenti e l'Europa sperimenta la rottura dei legami tra le generazioni, vale a dire tra il passato e il presente, così come lo spaccato urbano racconta⁸⁴.

La prima letteratura in materia di città mondiali e città globali della fine degli anni ottanta, poi ampliata negli anni novanta e primi duemila, è, non a caso, di produzione statunitense. Le città mondiali sono a mano a mano riconosciute come nodi o avanguardie che esercitano potere sulle altre città e sul territorio circostante all'interno di un'economia globalizzata; si tratta, in particolare, di quelle città che ospitano servizi specializzati in finanza ed industria o che offrono, in altre parole, ciò di cui l'economia

⁸¹ B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, cit., parlando della "porosità" di città e territori in alternativa al termine "distinzione", afferma, 38: «La città europea, per la quale vuoto e pieno, spazio edificato o ineditato non si contrappongono come città e campagna sino al XIX secolo, ma si compenetrano, sfumando l'uno nell'altro e costruendo un unico sistema di relazioni spaziali».

⁸² B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, cit., 62: «È difficile dire quanto le politiche, i piani e i progetti costruiti dal racconto della concentrazione e della dispersione abbiano concretamente cambiato la città europea e le sue principali direzioni evolutive. La storia europea è, da questo punto di vista, assai diversa da quella di altri continenti europei».

⁸³ M. McLuhan (1964).

⁸⁴ E. J. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991*, cit., 17 ss.

mondiale ha bisogno. Esse sono attori globali dotati di poteri di negoziazione rispetto allo Stato che le ospita e attivi nell'arena internazionale, partecipando direttamente nelle organizzazioni e istituzioni e firmando trattati o convenzioni⁸⁵.

Le città mondiali e/o globali sono, dunque e in primo luogo, economie di agglomerazione e, in questo senso, si arricchiscono e crescono in termini demografici, produttivi e di benessere, diventando lo specchio di nuove preferenze culturali. Sono, in secondo luogo, anche città reali in cui occorre tenere in considerazione gli effetti che i processi di accumulazione della ricchezza e di omologazione e standardizzazione, conseguenti ai cambiamenti dell'economia finanziaria, dell'informazione, dei servizi e del commercio mondiale, hanno sulla società e il territorio. In questo duplice senso, parte della dottrina ha sostenuto il tramonto della città europea a beneficio delle grandi città globali (Sassen) e delle metropoli dei flussi (Castells). Altra parte della dottrina, al contrario, non si è arresa ad una visione decadente della città europea e ne ha sostenuto la forza intrinseca della dimensione e dell'eredità storico-culturale, sulle basi della sociologia weberiana (Tilly e Therborn)⁸⁶. Nonostante a prevalere sia stata, per molti anni, la prima visione, la crisi economica sembra aver dato nuovo vigore alla seconda posizione. È così che anche i teorici più inclini a considerare superato il modello delle piccole e medie città, con tutto il risvolto negativo delle città globali, si pronunciano con più convinzione non solo sull'opportunità di riscoprire questa dimensione media ma sul riconoscere un modello europeo non tramontato⁸⁷.

È in questa fase che la storia delle città europee comincia a coincidere con più rilevanza con la storia dell'Unione europea. Sarà importante osservare come le città siano diventate nel tempo oggetto delle politiche pubbliche europee, in quanto "territori urbani". Lo si farà con il capitolo seguente. Per chiudere questo *excursus* storico, invece, è importante osservare come i governi locali abbiano avuto un ruolo importante nell'avvio del progetto europeo, in particolare in seno alle correnti federaliste. Il riferimento è, in particolare, al Consiglio dei comuni d'Europa, poi divenuto il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CEMR)⁸⁸. Si tratta di una rete di importanza politica strategica e di natura diversa da quelle che saranno analizzate più avanti (si veda il capitolo cinque). All'indomani della fine della c.d. Guerra fredda, la riunificazione della Germania e l'allargamento graduale ad Est dell'Unione europea, le reti europee di enti locali e di regioni hanno ricevuto un nuovo impulso tanto da riuscire ad influenzare, in particolare grazie al CEMR, i trattati di Maastricht (si veda invece su questo punto il capitolo tre).

⁸⁵ Per la *world city* si v. l'economista J. Friedmann, *The world city hypothesis*, in *Development and change*, Londra, Beverly Hills e Nuova Delhi, SAGE, vol. 17, 1986, 69-83.

⁸⁶ Per una lucida identificazione di questi due filoni sociologici si v. P. Le Galès, *Il sistema urbano europeo*, in M. Lazar *et al.* (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018, 195 ss.

⁸⁷ S. Sassen, *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, in *Il Mulino*, n. 4, 2019, 659 ss.

⁸⁸ Si v. F. Zucca, *Le reti costruite: il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa*, in M. Lazar *et al.* (diretto da), *Europa. Cultura e società*, cit., 203 ss.

CAPITOLO 3. La città nella storia dell'Unione europea: dalla politica regionale alla politica urbana nel dibattito politico

Sommario: Premessa al capitolo. Lo spazio della città nella politica e nelle politiche dell'Unione europea. La politica urbana come politica regionale 2.0? 1. La politica regionale. 2. Le origini della politica urbana e la *Soft Law* europea (1990-2016): la Commissione europea, il Comitato delle regioni e il dibattito politico. 2.1. Gli anni novanta del XX secolo. 2.2. Il progetto urbano europeo alla prova dell'intergovernativo, il Consiglio dell'Unione europea e i buoni propositi degli stati membri: la Carta di Lipsia (2007) e la Dichiarazione di Toledo (2010). 2.3. I passi successivi alla Dichiarazione di Toledo: La *Territorial Agenda of the European Union 2020*, la *ERDF Regulation* e lo *URBACT III*. 2.4. Il Patto di Amsterdam, il primo report della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione dell'Agenda urbana e l'opinione del Comitato delle regioni. 2.5. Per un ruolo politico delle città in Europa? La mozione *On the role of cities in the institutional framework of the Union*. 3. Alcune note conclusive

Premessa al capitolo. Lo spazio della città nella politica e nelle politiche dell'Unione europea. La politica urbana come politica regionale 2.0?

Per la sua stessa natura, la città è intimamente legata al territorio come concetto fisico, sociologico e di teoria del diritto, ovvero legato alla legittimazione del potere, e del diritto settoriale, come nel caso della pianificazione urbanistica. L'interesse dell'Ue per la città è, di conseguenza, l'interesse per parte del suo territorio, per i rapporti che i cittadini europei hanno con esso o, ancora, per i processi che in esso avvengono e da esso dipendono (si veda il capitolo uno al paragrafo due).

La storia dell'Unione europea insegna, innanzitutto, che l'organismo sovranazionale si è sviluppato a partire dall'idea di *spazio* economico comune e che l'idea del *territorio*, così intimamente legato a quello di Stato nazione, non era originariamente parte del progetto comunitario. Oggi il territorio come oggetto delle politiche pubbliche si fa sfida politica, ma il suo essere politicamente interessante a livello europeo dipende anche dall'impostazione teorica che si ha del processo di integrazione, ad esempio, funzionalista o neo funzionalista rispetto a quella istituzionalista; a piccoli passi o federalista; per un mercato comune o anche per un'integrazione sociale; per un'integrazione apolitica e *top down* attraverso la regolazione amministrativa (i funzionalisti) oppure per un'integrazione politica attraverso i valori sia *bottom up* (gli idealisti), sia *top down* (i pragmatici)¹. In mancanza di chiarezza rispetto al futuro dell'integrazione europea,

¹ Tra tutti, si v. la ricostruzione di N. Moussis, *Access to European Union: law, economics, policies*, Cambridge, Intersentia, 2011, 5-13. Cfr. M. Gilbert, *Storia politica dell'Unione europea*, Torino, Laterza, 2005; L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carocci, 2015. Per una ricostruzione delle dinamiche politiche, anche recenti, si v. Y. Mény, G. Mocavini, *L'antieuropismo fra*

tutti questi approcci convivono insieme tanto da generare quella che qualcuno ha definito come *influence without authority*, di cui la politica urbana è un esempio².

Si deve ricordare, in secondo luogo, che anche la crisi economica ha contribuito a fare della dimensione territoriale un obiettivo prioritario della politica europea³. L'ordine globale ha, infine, ispirato obiettivi e principi, come lo sviluppo sostenibile, che sono stati "assimilati" nel tempo dall'Unione europea e dai paesi membri influenzando le politiche pubbliche e, indirettamente, il territorio sia nella sua dimensione fisica, come ad esempio nella protezione dell'ambiente o lo *spatial planning*, sia nella sua dimensione relativa, cioè la città come luogo di aggregazione sociale⁴ (per la crisi e la globalizzazione si veda il capitolo uno al paragrafo tre).

La dimensione territoriale, intesa come oggetto delle politiche europee è, in un certo senso, parte del processo di europeizzazione sin dall'inizio⁵. Tra le prime politiche europee con effetti sul territorio vi è la Politica agricola comune, in seno alla quale proprio il funzionamento dei comitati è andato sviluppandosi. Due altre politiche vanno ricordate, in realtà tra loro dipendenti e sovrapposte: la politica di coesione e la politica di sviluppo regionale, originariamente sostenute da Jaques Delors⁶. Le evoluzioni più recenti delle politiche europee che fanno del territorio l'oggetto della propria azione riguardano, da una parte, l'affiancarsi della politica urbana a quella regionale e, dall'altra, la nascita di una politica territoriale europea per il tema dello *spatial planning*⁷. Entrambi questi processi hanno le loro radici negli anni novanta e sono stati

nazionalisti, sovranisti, scettici e populistici, in G. Amato, E. Moavero Milanesi, G. Pasquino, L. Reichlin (a cura di), *Europa: un'utopia in costruzione*, vol. 1, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, 2018. Mettendo insieme approcci politici e apolitici, teorie di accademia o di divulgazione si possono ricordare i seguenti punti di vista tradizionali e innovativi: teorie federaliste (Spinelli; in un modo different Scharpf, sul modello di *joint decisions*), teorie confederaliste (Thatcher, De Gaulle), teorie funzionaliste e neofunzionaliste (Kalergy, Mitrany, Monnet), la prospettiva dell'"Europa a piccoli passi" (Schuman) la *Cumunitary theory* (Stiglitz, Kopecky & Mudde), teorie sulle dinamiche politiche (Padoa-Schioppa, Hix, Bartolini), teorie giuridiche sugli aspetti istituzionali, parlamentari e di legittimazione democratica (Cooper and the virtual third chamber; Fossum & Crum and the multilevel parliament context; Manzella and the Euro-national parliament system; Lindseth, Pernice etc.), teorie basate sull'idea dell'ordinamento giuridico composito (Della Cananea, Cassese, Besselink), origini delle teorie sul c.d. deficit "Democratic" (Marquand), teorie sull'integrazione sia come fenomeno regionale dall'alto e sia come fenomeno regionale dal basso (Weatherill & Bernitz, Caciagli); teorie dell'integrazione basate sull'ipotesi del non *demos*, quindi distinguendo tra cittadinanza e nazionalità e, più recentemente, di integrazione attraverso la crisi economica (Weiler, Habermas).

² Su questo tema si tornerà più volte nella seconda parte di questo lavoro. Si v., nel mentre, D. Corbey, *Territorial governance and democracy. A European perspective*, in Wil Zonneveld, J. De Vries, L. Janssen-Jansen (a cura di), *European territorial governance*, Amsterdam, IOS Press, 2012, 33 e 41. Cfr. J. P. Olsen, *European challenges to the nation state*, in B. Steunenberg, Fr. Van Vught (a cura di), *Political institutions and public policy*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 1997, 165, il quale ha definito l'Unione europea come un *fluid, ambiguous and hybrid* dal momento che non vi è una visione condivisa, un progetto o un comune intendimento sui presupposti legittimanti e sul suo obiettivo futuro; tale situazione è in parte cambiata con l'inizio del dibattito sulla Costituzione europea e il Trattato di Lisbona ma non si può negare che il processo di europeizzazione muti continuamente.

³ G. P. Manzella *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2011, 209 quando, parlando di "una finestra di opportunità" argomenta: «Sono, innanzitutto, le implicazioni territoriali dell'attuale crisi economica, con l'aumento dei divari e dei differenziali di opportunità tra la cittadinanza, ad imporre forme di intervento per compensare le differenze e creare le condizioni per l'inclusione».

⁴ P. Dann, *The Global Administrative Law of development cooperation*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2016, 415 ss.

⁵ B. Waterhout, *European organisations and the institutionalisation of a territorial dimension in EU policy*, in W. Zonneveld, J. De Vries, L. Janssen-Jansen (a cura di), *European territorial governance*, cit., 17. L'a. osserva come anche dentro la DG REGIO, ancora nel 2012, ci fosse una differenza tra *territorial* e *non territorial thinkers*, con la prevalenza di questi ultimi tale da non fare della Commissione l'arena istituzionale più favorevole ad un dibattito sugli effetti territoriali dell'*aquis comunitarie*. Cfr. L'opinione sul punto di N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, Houndmills-Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.

⁶ Si v. F. Attinà, G. Natalicchi, *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino, 2007, 178 ss. Cfr. G. P. Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, cit., 62 ss.

⁷ È significativo il fatto che, tralasciando i recenti sviluppi di cui si dirà *infra* riguardo all'evoluzione della DG REGIO, per la passata stagione dei programmi settennali di sviluppo (2007-2013) la Commissione europea presiedeva un Comitato chiamato *Committee on*

rafforzati con il Trattato di Lisbona che, all'articolo tre, ha previsto la coesione territoriale come uno degli obiettivi dell'Ue⁸.

Di seguito sarà approfondita l'origine e la storia della politica urbana europea, in particolare, attraverso l'evoluzione della politica regionale e della graduale nascita di una *Soft Law* urbana, sostenendo la tesi in favore di una politica urbana europea come di una politica di nuova generazione ma, formalmente, configurabile come una versione più aggiornata della politica regionale. In realtà, per un punto di vista giuridico, si rimanda ai capitoli successivi della Parte II. I paragrafi che seguono sono invece dedicati al dibattito politico sugli affari regionali e urbani in Europa. Per quest'ultimo, in particolare, si tratta degli anni novanta del XX secolo fino ai più recenti avvenimenti del presente. In questo modo si intende concludere la storia della città europea e, in particolare, della città europea contemporanea, in una transizione dall'approccio storico-filosofico del capitolo due ad un metodo di osservazione socio-politico di cui a questo capitolo.

1. La politica urbana dal punto di vista degli attori rilevanti nella *governance* multilivello: l'evoluzione della politica regionale

Indagare la politica regionale propedeuticamente alla politica urbana è utile per tre motivi: sia perché, in quanto entità sub nazionali (come le città), le regioni sono state le prime ad essere rappresentate istituzionalmente, ad esempio nel Comitato delle regioni, potendosi affermare che l'Unione europea tiene in considerazione l'organizzazione interna degli stati membri (art. 146 TCE e oggi art. 16, par. 2, TUE e art. 405, Tfu); sia perché è attraverso le regioni che il principio di sussidiarietà e della *governance* multilivello è stato per la prima volta indagato oltre i rapporti tra gli stati membri e l'Unione europea, pur dovendosi tenere in considerazione che formalmente gli stati-membri sono ancora i maggiori responsabili dell'attuazione della normativa europea; sia perché la politica regionale è stato uno dei primi esempi di progetto europeo con obiettivi sociali, di coesione e di integrazione e gli sviluppi degli ultimi anni in seno all'attività della Commissione hanno portato ad affiancare esplicitamente le città alle regioni come attori autonomi e distinti. In altre parole le regioni, dal punto di vista soggettivo, sono state le prime realtà sub nazionali ad emergere nell'arena europea, pur con tutti i limiti del caso⁹; dal punto di vista oggettivo, lo sviluppo regionale è stato l'obiettivo delle prime politiche sociali e di coesione dell'Ue¹⁰.

the development and conversion of the regions che a sua volta possedeva un sub-comitato chiamato *Spatial and urban development working group*. Si v. per un commento già risalente T. W. Eser, D. Konstadakopulos, *Power Shifts in the European Union? The Case of Spatial Planning*, in *European Planning Studies*, vol. 8, n. 6, 2000, 783-798.

⁸ Per le origini della politica urbana si v. *infra* al paragrafo successivo. Per lo *spatial planning* e più in generale per la dimensione territoriale, bisogna risalire alla pubblicazione da parte della Commissione europea del documento *Europe 2020* (1991), dei report *Europe 2020+* (1994) come lo *European spatial development perspective*, e dell'avvio di programmi Interreg II C (1997); Interreg IIIB (2000) e ESPON (2002). Cfr. B. Waterhout, *European organisations and the institutionalisation of a territorial dimension in EU policy*, cit., 11 ss.

⁹ Il riferimento è alla lunga strada percorsa per ottenere il coinvolgimento delle regioni non solo nella fase di preparazione legislativa ma anche nelle riunioni del Consiglio europeo, almeno rispetto alla discussione di problemi di rilievo regionale. Si v. già nel 1993 la *Risoluzione sulla partecipazione e rappresentanza delle regioni nel processo di integrazione europea* del Comitato delle regioni,

Se da una parte si può discutere positivamente degli effetti che le entità subnazionali possono avere sull'integrazione europea, destrutturando lo Stato e diventando diretti interlocutori dell'Unione europea grazie ad una spinta in buona parte *bottom up* (di cui andrebbe indagata l'alternativa tra finalità compensativa e competitiva)¹¹, dall'altra, alcuni hanno osservato negativamente come la *lobby* regionale sia stata sostenitrice dell'introduzione del principio di sussidiarietà proprio per evitare che, a causa di normative europee associate ad adempimenti eccessivamente gravosi, si avviasse un processo inverso di ri-centralizzazione interna agli stati¹². È in questo ultimo senso che la Corte costituzionale tedesca (*Bundensverfassungs-gericht*) ha stabilito, nel 1995, che il governo federale era entrato in conflitto con le competenze delle regioni nell'attuare la direttiva sui servizi audio televisivi¹³. Assumere una posizione sul punto risente in grande parte dall'idea che si ha del principio di sussidiarietà, come si dirà in maniera approfondita più avanti¹⁴.

L'idea di una politica regionale e di coesione viene abbozzata tra il 1972 e il 1974 con una proposta della Commissione sostenuta dall'Italia. Il progetto si blocca nel 1974 con l'ingresso della Gran Bretagna. La svolta si deve a Jacques Delors che, con l'Atto unico del 1986, introduce per la prima volta le politiche di

C329/279 del 1993. I rappresentanti regionali possono oggi sedere in Consiglio in qualità di rappresentanti regionali (*external participation*) oppure gli interessi delle regioni entrano direttamente nella posizione nazionale attraverso preventive negoziazioni (*internal participation*). Si v. F. Eggermont, *In the name of democracy: the external representation of the regions in the Council*, in C. Panara, A. De Becker (a cura di), *The role of the regions in EU governance*, Heidelberg-Dordrecht-London-New York, Springer, 2011, 10. Cfr. per il concetto di *blindness* dell'Unione europea rispetto alle regioni, con la conseguenza di aver creato un sistema in cui le regioni e gli enti locali sono chiamati ad attuare direttamente la normativa europea ma non possono difendersi in giudizio se non attraverso l'intervento del governo, S. Weatherill, *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, in S. Weatherill e U. Bernitz (a cura di), *The Role Of Regions And Sub-National Actors In Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005, 1-6.

¹⁰ Si v. alcune riflessioni in F. Eggermont, *In the name of democracy: the external representation of the regions in the Council*, cit., 4-7.

¹¹ In questi termini, significa includere nel principio di sussidiarietà di cui all'art. 5, par. 3, Tue anche le relazioni tra gli stati membri e le regioni e tra le regioni e l'Ue così come sostenuto nella Dichiarazione della Germania, dell'Austria e del Belgio O.J. C340/143 OF 10 November 1997 allegata al Trattato di Amsterdam secondo cui: «It is taken for granted by the German, Austrian and Belgian governments that action by the European Community in accordance with the principle of subsidiarity not only concerns the Member States but also their entities to the extent that they have their own law-making powers conferred on them under national constitutional law». Così, oggi, il Protocollo n. 2 allegato al TFUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Si v. M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2006, 14: «Le regioni stanno cercando di sottrarre agli stati il ruolo di esclusivi attori delle relazioni internazionali e quindi cercano di farlo in quella che per loro è l'arena più grande, più raggiungibile e più promettente, l'Europa comunitaria» e, ancora, 15-16 distinguendo tra «integrazione europea» come forza *top-down* nella dialettica tra Stato-Ue e il processo di «europeizzazione» come azione svolta dagli attori a partire dal basso. Cfr. P. Le Galès, C. Lequesne, *Introduction*, in P. Le Galès, C. Lequesne (a cura di), *Les paradoxes des régions en Europe*, Parigi, La Découverte, 1997, 11: «En effet les régions et des villes se sont structurées en Europe depuis des siècles contre et au sein des États-nations parfois avant les États». P. Anderson, *The invention of the region, 1945-1990*, EUI working paper, vol. 94, n. 2, Firenze, European University Institute, 1994, *passim*: «Le remise en cause de la suprématie de la nation».

¹² J. Biancarelli, *La Communauté européenne et les collectivités locales: une double dialectique complexe*, in *Revue Française d'Administration Publique*, n. 60, 1991, 515-528, in particolare 526 ss. Cfr. J. Van Ginderachter, *Le Rôle des régions dans la construction européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 362, 1992, 779 ss.; S. Weatherill, *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, cit., 11, ricordando il caso tedesco. Gli esempi che è possibile riportare per la parte dialettica negativa riguardano, ad esempio, la sottomissione delle leggi regionali, da parte delle corti nazionali, all'effetto utile come conseguenza di direttive direttamente applicabili perché sufficientemente chiare e precise (Court of Justice, case n. 41/74 of 4 December 1974, *Yvonne van Duyn v. Home office*, European court reports, 1974, 1337, par. 12; Court of Justice, case n. 8/81 of 19 January 1982, *Ursula Becker v. Finanzamt Munster-Innenstadt*, European Court reports, 1982, 53, par. 25); il fatto che spesso gli ordinamenti giuridici nazionali prevedono, in caso di procedimenti di infrazione o di non adempimento della normativa comunitaria anche in materie di competenza legislativa regionale, che sia lo Stato membro a stare in giudizio (ad esempio, art. 16, par. 3, Special Act of 8 August 1980, *Belgian Moniteur*, 15 August 1980) o che le corti nazionali debbano basarsi sul parametro normativo europeo anche se non ancora recepito o implementato (Court of Justice, case n. C-106/89 of 13 November 1990, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, European Court reports, 1978, 629, par. 24; German Federal Constitutional Court).

¹³ German Federal Constitutional Court, 22 March 1995, 2 BvG 1/89 in merito alla Direttiva O.J. L298/23 del 1989.

¹⁴ Si v. *infra* al capitolo cinque e nelle conclusioni.

coesione e dei fondi strutturali entro un quadro regolamentare unitario, dopo un dibattito durato alcuni anni (1982-1985, c.d. Dinamica Delors). La predisposizione di fondi strutturali destinati, nell'ottica di una combinazione interventista di politiche economiche, sociali e territoriali, al supporto delle aree più depresse, sembrerebbe essere stato il compromesso tra la visione britannica, tedesca e francese dell'integrazione o, secondo altri, la sintesi tra la posizione britannica e quella italiana sulla PAC¹⁵.

Intanto, nel 1985 nasce l'Assemblea delle regioni d'Europa (c.d. ARE) la quale giocherà un ruolo decisivo nelle trattative di Maastricht. Nel 1988 si riunisce per la prima volta il Consiglio consultivo degli enti locali e regionali in seno alla Commissione (GU n. L 247, 6 settembre 1988), nato sempre grazie agli sforzi dell'ARE, e nello stesso anno il Parlamento europeo adotta una risoluzione intitolata *Carta comunitaria della regionalizzazione* (Risoluzione PE, 18 novembre 1988, GU n. 326, 19 dicembre 1988 cui è allegata la Carta); tra i suoi obiettivi la democratizzazione e la valorizzazione delle specificità culturali. Nel 1991, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione adottano una dichiarazione congiunta intitolata *Carta delle regioni d'Europa*.

Segue il dibattito e l'adozione del trattato di Maastricht nel biennio 1992-1993 con, da una parte, il progressivo coinvolgimento dei governi sub statali nel quadro istituzionale comunitario e, dall'altra, l'entrata in funzione del mercato unico con il quale si ampliano le competenze di regolazione dell'Ue e, di conseguenza, lo spazio di manovra per le regioni.

Dagli anni novanta in poi le regioni avranno un ruolo nel dibattito politico sia attraverso attività di *lobby*, sia attraverso la rappresentanza istituzionale. Nel primo caso, l'ARE adotta nel 1996 la *Dichiarazione sul regionalismo in Europa* e nel 1998 la *Strategia 2000 per le regioni d'Europa*; nel secondo caso, il Comitato delle regioni, istituito con il Trattato di Maastricht, entra in funzione lavorando sui principi di sussidiarietà, prossimità e *partnership* attraverso le sue funzioni consultive, obbligatorie e facoltative, interne al processo legislativo¹⁶.

Al di là della storia cronologica appena illustrata, si può dire che il processo di progressivo rafforzamento delle regioni in Europa sia stato lungo e composto prevalentemente di tre sub-processi, in parte sovrapponibili temporalmente¹⁷: la creazione di una rete multiforme di cooperazione attraverso strumenti quali gli accordi bilaterali, come i protocolli di intesa e i gemellaggi, e gli accordi multilaterali, come quelli transfrontalieri (c.d. integrazione orizzontale); una fase di *lobby* iniziata negli anni '80 e tuttora in movimento, con associazioni interregionali a carattere settoriale o generalista e, in particolare, con la nascita nel 1985 dell'ARE¹⁸; e una fase di rappresentanza istituzionale già iniziata con la Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa in seno al Consiglio d'Europa (1949) e proseguita con l'istituzione del Comitato delle regioni e il suo ruolo di interlocutore nei rapporti con il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, con l'inserimento nei trattati del principio di sussidiarietà, con il

¹⁵ Nel primo senso F. Attinà e G. Natalicchi, *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, cit., 178 ss. Nel secondo senso, M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, cit., 103 ss.

¹⁶ Tra le risoluzioni degli ultimi anni si ricordano la 379/08 sulla crisi finanziaria e la 179/08 sui cambiamenti climatici.

¹⁷ Per questa tripartizione si v. l'impostazione di M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, cit., *passim*.

¹⁸ G. Pirzio Ammassari, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, Euroroma, 1997.

riconoscimento alle regioni con piena potestà legislativa della possibilità di voto in seno al Consiglio in sostituzione dello Stato membro (1993-1994) e con il riconoscimento al Comitato delle regioni di poter agire in giudizio presso la Corte di giustizia europea ai sensi dell'art. 263 TFUE (2009)¹⁹.

Altro modo per ricostruire la storia delle regioni in Europa è quello di limitarsi alla sola politica regionale costruita sui fondi strutturali e, in particolare, sul fondo di sviluppo regionale, per via della sua incidenza sul bilancio comunitario (circa un terzo) e sull'importanza del dibattito politico che accompagnò la sua nascita (1975). In questo modo, sono tappe fondamentali il 1958 con la previsione, nel Trattato di Roma (1957), del fondo sociale europeo per le regioni meno sviluppate; l'istituzione nel 1962 del Fondo europeo agricolo comune; del Fondo sociale europeo nel 1969; del Fondo europeo di sviluppo regionale nel 1975. Al processo di formazione della politica regionale si aggiunge nel 1994 la politica di coesione, con la previsione di uno specifico fondo. A partire dagli anni novanta, la politica regionale e di coesione e i fondi strutturali sono osservati in base ai cicli di regolazione e programmazione settennali 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020²⁰.

La crisi ha senz'altro avuto delle conseguenze sul rapporto tra Unione europea ed enti sub-nazionali, così come tra Stato e autonomie. Recentemente è stato osservato come nel continente si sia assistito ad un generalizzato accentramento degli ordinamenti locali, in parte dipendente dalla crisi e in parte come fenomeno strutturale. Sul ruolo delle regioni all'indomani della crisi, le posizioni sono meno univoche ma la strada europea per la *governance* multilivello non sembra compromessa; più ambigui diventano i rapporti di potere tra Stato e regioni, quindi nell'ordinamento interno (come ad esempio in Germania)²¹. In generale, bisogna osservare come la crisi abbia forzato e compromesso l'autonomia degli Stati che, quindi, hanno reagito aumentando il loro controllo sull'agenda delle politiche pubbliche regionali e sul funzionamento dell'autonomia concessa²². Si tratta di un processo che, con molta probabilità, avrà conseguenze anche per il dialogo tra città ed Unione europea: se lo Stato tende ad accentrare, infatti, aumenta il suo controllo sugli enti *infra*-statali che, di conseguenza, hanno meno possibilità di dialogare liberamente con le istituzioni europee. Il resto del capitolo e il capitolo cinque mostreranno, in realtà, come gli stessi enti locali o città-comuni abbiano nel tempo cominciato a stringere relazioni con le istituzioni europee (anche indipendentemente dai governi centrali) e come, nonostante la crisi economica ed istituzionale, questo rapporto si sia andato nel tempo rafforzando.

In conclusione a questo paragrafo, se si pensa alle regioni e alle città (o alla politica regionale e alla politica urbana) come a due insiemi intersecati, è possibile rintracciare un'impostazione teorica comune per l'interpretazione del processo di integrazione europea, ovvero: la *governance* multilivello e, quindi, il potere

¹⁹ Si v. la ricostruzione di T. M. Margellos, *L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire*, in G. Vandersanden (a cura di), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1997, *passim*.

²⁰ G. P. Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, cit., 12-17.

²¹ L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, *passim* ma, in particolare, l'introduzione e i capitoli iniziali (1, 2, 3).

²² S. Fabbri, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari-Roma, Laterza, versione ebook, 2017, cap. 1, *L'implosione governativa*, Loc. 281.

di negoziazione su cui va basandosi la politica contemporanea, cioè oltre il *government*²³; e, a livello amministrativo, un metodo di coordinamento per la diffusione di un linguaggio amministrativo comune, capace di avvicinare regioni e città di parti diverse del continente (in particolare grazie alle occasioni concesse dai fondi europei)²⁴. Entrambi i soggetti *infra*-statali (regioni e città) sono accumulati, inoltre, dalla difficoltà della loro definizione teorica²⁵.

Per quanto riguarda gli elementi caratterizzanti ogni politica, invece, nel caso delle regioni questa ha assunto marcati caratteri politici (con il dibattito sulla destrutturazione dello Stato, arrivando fino alla teorizzazione di una terza camera bassa o di un *third level*)²⁶ mentre nel caso delle città, anche per motivi temporali (il dibattito è più recente) e per i progressi già conseguiti sull'arena politica dalle regioni, assume caratteri di una discussione più sul contenuto delle politiche pubbliche e dei loro obiettivi specifici (*low politics*). Mancando alle città poteri legislativi, tranne nel caso delle *city-regions*, vi sono margini di dibattito con riguardo all'implementazione di queste politiche pubbliche e all'attuazione della normativa comunitaria con maggiore effetti sui loro territori. Su questo terreno si fonda con maggiore efficacia il potere di negoziazione delle città che può sfidare, così, sia il potere dello Stato nei confronti della Commissione europea, sia quello

²³ Tradizionalmente si v. lo studio di G. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2001. Cfr. M. R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, 51 ss. Sulla distinzione tra *government* e *governance* si v. M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, cit., 123. Cfr. M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, cap. 8, il quale però, 256, fa risalire la diffusione dell'espressione *multilevel governance* a I. Pernice in un articolo del 1999 sul *multilevel constitutionalism*. Cfr. anche G. Martinotti, *Introduzione*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999, 11-12 pur se con riferimento specifico al governo metropolitano quando afferma che, rispetto al *government*, la *governance* nel senso più generale è la capacità di controllare e orientare le dinamiche sociali, economiche e politiche che investono le grandi conurbazioni dei paesi con economie avanzate. Sempre in tema metropolitano ma con riguardo al rapporto governo e amministrazione in Italia, si v. P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2012, 221 ss. quando afferma che la *governance* si identifica nella «capacità di gestione di sistemi fluidi in grado di ritrovarsi a seconda delle esigenze che affiorano in contesti fortemente esposti a variabili di tipo fattuale, creando modelli a rete progressivi ed altamente cooperativi». Infine, si v. *Territorial Agenda of the European Union 2020, on 19th May 2011, Hungary*, 9: «Multi-level governance formats are required to manage different functional territories and to ensure balance and coordinated contribution of local, regional National and European actors in compliance with the principles of subsidiarity».

²⁴ G. P. Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, cit., 10: «Sotto il profilo organizzativo, poi, per i tratti che introduce sul piano delle relazioni tra i diversi livelli di governo, l'intervento regionale ha dato luogo al più caratterizzante (ed analizzato) esempio di modellistica amministrativa comunitaria: quello della *multilevel governance*». Cfr. P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2004. V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

²⁵ Si v. *supra*, cap. 1 per le difficoltà nella definizione di «città». Per gli ostacoli alla definizione di regione si v. P. Anderson, *The invention of the region, 1945-1990*, 5 ss. Cfr. M. C. Smouts, *La région comme nouvelle communauté imaginaire?*, in P. Le Galès e C. Lequesne (a cura di), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Parigi, 1997, cit., 38 ss. Si v. anche C. Sebastiani, *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007, per le differenze e la competizione tra regioni e città, 57 ss. Le regioni hanno normalmente un'identità istituzionale e una dotazione giuridica più forte rispetto alle città ma soffrono la presenza di città capitali; inoltre, risentono dell'idea del territorio come spazio continuo, similmente allo Stato; infine, sono normalmente caratterizzate, almeno negli stati unitari (ma non solo) da un elemento tecnico o economico quando invece la città si caratterizza per la convivenza di più identità (pluralismo culturale). Un tentativo di differenziare le regioni degli enti locali e, in modo particolare, dalle città si ritrova in J. van Zeben, *Local governments as subjects and objects of Eu Law: legitimate limits?* in E. Fahey, S. Bardutzky (a cura di), *Framing the Subjects and Objects of Contemporary EU Law*, Cheltenham- Northampton, Edward Elgar, 2017, 123 ss. dove l'a. si interroga sulla difficoltà di definire le città in un modo che non sia statistico e si orienta per una teoria sull'Unione europea che veda l'integrazione oltre gli stati nazione attraverso le regioni e gli enti locali.

²⁶ In questo senso la politica dei *länder* tedeschi, c.d. politica interna europea. Si v. di M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, cit., 84-85. Cfr. C. Jeffery, *Farewell to Third Level? The German Länder and the European policy process*, in *Regional & Federal studies*, n. 2, 1996, 56-75. È anche vero che già all'inizio del XXI secolo, l'Europa delle regioni è considerata un mito nonostante le origini teoriche saldamente ancorate agli anni venti e trenta del XX secolo; si v. a questo proposito F. Massart-Piérard, *L'Europe des régions et la France: quelle imbrication?*, in E. Dupoirier (a cura di), *Régions. La croisée des chemins*, Parigi, Presses de Science Po, 1998, 97.

delle regioni rispetto allo Stato e/o alla Commissione e sia la stessa Commissione europea quando alleata degli Stati o delle regioni.

Di seguito viene riprodotta la successione dei documenti di *Soft Law* più significativi degli ultimi anni in tema di sviluppo delle città, i quali differenziano il dibattito urbano da quello regionale. Di essi si espone brevemente il contenuto, cercando di ricostruirne l'origine nella discussione politica.

2. Le origini della politica urbana nella *Soft Law* europea (1990-2016): la Commissione europea, il Comitato delle regioni e il dibattito politico

La storia della politica urbana europea ha inizio negli anni novanta del XX secolo. Un Libro verde sull'ambiente urbano appare nel 1990²⁷. Sin dalle sue origini, la politica urbana è pensata in seno alla Commissione europea (CE) e alla politica regionale, con una vocazione per lo sviluppo sostenibile, in particolare in materia ambientale. Il biennio '97-'98 del XX secolo è proficuo per il dibattito sullo sviluppo urbano, sia per il lavoro della Commissione sia per quello del Comitato delle regioni. Nel 1997 la Commissione adotta una comunicazione dal titolo «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo» e nel 1998 viene pubblicato il parere del Comitato delle Regioni²⁸. Dall'inizio del XXI secolo si susseguono una serie di nuovi documenti programmatici e di indirizzo politico. Nel 2000 viene approvato il *Programma d'azione di Lille*; nel 2004, l'*Acquis Urban*; nel 2005 L'*Accordo di Bristol*; nel 2007 l'*Agenda territoriale dell'UE – Verso un'Europa più competitiva e sostenibile delle diverse regioni* e la *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili*; nel 2008, la *Dichiarazione di Marsiglia*; nel 2010 la prima versione del documento *Città del futuro. Sfide, idee e anticipazioni* a cura dell'allora responsabile per le politiche regionali della Commissione europea, J. Hahn; prendono avvio i nuovi programmi Urban e Urbact, l'iniziativa aggiornata per la *Capitale europea della cultura* e la nuova competizione per la *Capitale verde europea*; inoltre, viene stipulato il *Patto dei sindaci* e parte l'iniziativa *Mayors Adapt*. Nel 2011 viene adottata l'*Agenda territoriale dell'Unione europea 2020* e a luglio 2012 la Commissione pubblica una comunicazione dal titolo *Città e comunità intelligenti – Partenariato europeo di innovazione*. Nel 2014, la Commissione si spinge fino alla definizione di un'*Agenda urbana europea*. Il 17-18 febbraio 2014, a

²⁷ Con il Libro Verde sull'ambiente urbano del 27 giugno 1990, COM (90) 218 final, la CE ha cercato per la prima volta di dare un senso complessivo alle sue azioni territoriali e urbane nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile. L'incipit della comunicazione è significativo: «Dealing with the problems of the urban environment requires going beyond sectoral approaches. However useful and necessary the setting of targets for air quality, water Quality, maximum noise levels, etc. In Directives and Recommendations, finding lasting solutions to the environmental problems facing our cities requires a wider view of their origins. This means addressing not just the proximate causes of environmental degradation, but examining the social and economic choices which are the real root of the problems». Per una gestione efficace dell'ambiente urbano è, secondo la CE, necessario mettere a punto una strategia basata su una considerazione globale del sistema urbano. Le cause del degrado urbano (inquinamento, trasporti, rifiuti) dai modi di produzione e dall'organizzazione del lavoro, della distribuzione e del consumo, del turismo e degli insediamenti residenziali, della comunicazione e della mobilità. Nella seconda parte del documento vengono definiti i campi di azione: pianificazione urbana, trasporti urbani, tutela e valorizzazione del patrimonio storico delle città europee, tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale esistente all'interno delle città, industrie urbane, gestione dell'energia urbana, gestione dei rifiuti. Per un approfondimento sui contenuti si v. infra nei capitoli dedicati alla struttura della politica urbana.

²⁸ La COM(97)197. Il parere del Comitato delle regioni sulla comunicazione è CdR 316/97 fin - Gazzetta ufficiale n. C 251 del 10/08/1998, reperibile al link <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997AR0316&from=IT> (ultimo accesso gennaio 2019).

Bruxelles, la Commissione organizza un forum di sindaci *CITIES – Cities of Tomorrow: Investing in Europe*, per discutere il rafforzamento della dimensione urbana nelle politiche europee, indagare il ruolo chiave delle città nello sviluppo europeo e stimolare un dibattito a livello europeo sulla necessità di un'agenda urbana dell'Unione. È del 9 settembre 2015 la risoluzione del Parlamento europeo *Sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE*. Da ultimo, nel 2016 viene pubblicato il *Patto di Amsterdam*, contenente l'Agenda urbana per l'Unione europea, su cui i ministri degli affari urbani si sono accordati durante la riunione informale del 30 maggio. Il 24 giugno 2016 il Consiglio pubblica le sue conclusioni, ribadendo il valore politico-programmatico dell'Agenda.

2.1 Gli anni novanta del XX secolo

Nel primo libro verde 1990, la CE riconoscere il carattere multisettoriale della tematica urbana e il complesso quadro di normative e direttive che attorno ad essa ruotano, ponendo domande autoriflessive sul perché debba essere la comunità europea ad occuparsi delle città piuttosto che il solo livello locale o nazionale²⁹. La risposta risiede nella ripercussione sovranazionale delle sfide ambientali, economiche e sociali che si concentrano negli ambienti urbani e nel riconoscere che tutte le altre politiche europee, indirettamente o direttamente, hanno alla fin fine un'influenza sullo specifico *target* territoriale urbano e necessitano, dunque, di essere coordinate. La soluzione prospettata è quella di una *community strategy for Europe's cities*. Il primo oggetto di questa strategia è la "città individuale", con le sue caratteristiche e i suoi problemi peculiari legati al livello di sviluppo e alla geografia del territorio; il secondo oggetto consiste nel coordinamento delle strategie, assumendo un patrimonio genetico comune alle città europee e promuovendo la loro conoscenza reciproca per gli aspetti di diversificazione. La Comunità europea individuava all'epoca due finalità: una di primo livello, consistente nel migliorare la qualità della vita nelle città e nel garantire lo sviluppo sostenibile; e una di secondo livello, basata sull'idea di coesione sociale e sulla città come cantiere per la democrazia, secondo il motto ricordato da Weber «stadtluft macht frei»³⁰.

Nella comunicazione del 1997 si fa esplicito riferimento ad una relazione preparatoria dal titolo «L'Europa delle città - Azioni comunitarie nelle aree urbane» e si indicano come possibili pilastri di intervento per la strategia urbana, innanzitutto, le politiche che promuovono la competitività economica e l'occupazione (come quelle riguardanti il mercato interno, la ricerca e lo sviluppo tecnologico e i patti territoriali per l'occupazione); in secondo luogo, la politica a favore della coesione economica e sociale (ad esempio i fondi strutturali); in terzo luogo, le politiche che favoriscono l'inserimento delle città nelle reti

²⁹ La pubblicazione del Libro verde fu all'epoca anticipata da sei conferenze tematiche, dedicate alle aree industriali dismesse, alle periferie urbane, alla qualità dell'ambiente urbano, delle aree verdi e degli spazi pubblici e all'inquinamento nelle città del sud e del nord Europa.

³⁰ M. Weber, *Economia e società. La città* (1922), in W. Nippel, *Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe*, 1999 [trad. ita M. Palma (a cura di), Roma, Donzelli, 2016], 23. Libro Verde sull'ambiente urbano, cit., 8: «It is Europe's prosperity and Europe's economic failures which put pressures on the cities. Similarly, it is Europe as a whole which benefits from the economic efficiency, social stability and beauty of successful cities. In cooperation with national and local authorities the Community can and must make a contribution to improving a common patrimony and meeting a common responsibility».

trans-europee (tra cui quelle relative ai trasporti pubblici e alla determinazione dei prezzi dei trasporti); in quarto luogo, le politiche che promuovono uno sviluppo sostenibile e la qualità della vita nelle città (il progetto «Città sostenibili», l'orientamento ecologico dei fondi strutturali e di diversi programmi di ricerca e sviluppo).

Della relazione preparatoria la comunicazione del 1997 riprende testualmente quanto segue: «Questa rinnovata attenzione per il ruolo delle città si esprime ora a livello europeo. Il *Forum sulla coesione*, che ha esaminato la revisione dei Fondi strutturali nell'aprile 1997, ha definito i cambiamenti strutturali nelle zone urbane un obiettivo chiave. Dal vertice europeo degli enti locali e regionali, organizzato dal Comitato ad Amsterdam in maggio, giunge un vigoroso appello a favore di una politica urbana europea. In giugno ciò è stato riconosciuto dal Consiglio informale dei ministri responsabili per la politica regionale e l'assetto territoriale [...]. La nuova enfasi sulle città viene rispecchiata anche dal documento Agenda 2000, nel quale i mutamenti strutturali nelle zone urbane fanno parte dell'ordinaria amministrazione delle azioni strutturali future».

Sempre nella comunicazione del 1997 si osserva come, per effetto dell'introduzione del mercato interno, le economie nazionali abbiano concesso spazio non solo alle economie regionali ma anche a favore di quelle delle aree metropolitane e delle conurbazioni, collegate in reti di scala internazionale e talvolta europea. Esempi rilevanti di ruoli di potere nelle reti internazionali erano, all'epoca, città come Barcellona, Lille, Berlino, Londra e Parigi. Anche le città di piccole dimensioni cominciavano gradualmente ad associarsi in reti urbane più grandi, su scala regionale, nazionale o internazionale. Il ruolo delle città e delle aree metropolitane appariva pertanto di grande importanza per lo sviluppo dell'economia europea.

2.2 Il progetto urbano europeo, il Consiglio dell'Unione europea e i buoni propositi degli stati membri: la Carta di Lipsia (2007) e la Dichiarazione di Toledo (2010)

La *Carta di Lipsia sulle Città Europee sostenibili* è un documento redatto nel 2007 dagli Stati membri, durante la presidenza tedesca al Consiglio dell'Unione europea, incentrato sulla sostenibilità³¹. Gli Stati membri si impegnano ad iniziare un dibattito politico sul come integrare i principi e le strategie della Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili nelle strategie di sviluppo nazionale, regionale e locale; in secondo luogo, su come implementare le politiche integrate di sviluppo urbano all'interno delle città e su come rafforzare una *governance* multilivello al cui apice vi sia l'Unione Europea; infine, su come promuovere la costituzione di un'organizzazione territoriale equilibrata, basata su una struttura urbana europea policentrica.

³¹ La Carta di Lipsia, *Sulle città europee sostenibili*, adottata in occasione della riunione informale dei ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutasi a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007, durante la presidenza tedesca al Consiglio dell'Unione europea.

Il documento afferma che ogni Stato nazione, attraverso i ministri responsabili per lo sviluppo urbano, considera le città europee, di qualsivoglia grandezza, preziose ed insostituibili risorse economiche, sociali e culturali. Al fine di proteggere e preservare queste realtà, gli Stati si impegnavano a sostenere la *Strategia UE per lo sviluppo sostenibile*, rilanciata nel 2006, che aveva i suoi precedenti nel *Programma d'azione di Lille* (2000), nell'*Aquis urbano di Rotterdam* (2004) e nell'*Accordo di Bristol* (2005)³².

Le raccomandazioni dei ministri degli Stati membri spaziano su temi molto ampi, quanto ampio è il ventaglio di problemi che le città offrono.

La Carta pone in evidenza la necessità di una *governance* per lo sviluppo urbano integrato, intendendo qui per “integrato” il coordinamento all'interno delle agende urbane locali, nazioni ed europea tra le dimensioni spaziali, settoriali e temporali³³. Nel documento si raccomanda di procedere a tale scopo con strumenti di pianificazione che individuino i punti di forza e di debolezza delle città e dei quartieri, coordinino le politiche e i progetti settoriali nonché i fondi pubblici e privati e, infine, promuovano il dialogo a livello locale o di città-regioni con gli *stakeholder*³⁴.

In Europa, si osserva, esistono già città che hanno sperimentato e messo in atto strategie concrete per lo sviluppo urbano integrato, con ottimi risultati.

È il caso, in primo luogo, di strategie per la creazione di spazi pubblici grazie alle quali si sono raggiunti risultati positivi per la qualità del paesaggio urbano e lo sviluppo architettonico, ambedue variabili che giocano un ruolo importante nel determinare le condizioni di vita delle popolazioni urbane. La qualità dello spazio urbano è importante sia per attrarre gli investimenti industriali ad alto contenuto di *know how* e risorse umane qualificate e creative, sia per incrementare il turismo. Inoltre, è importante accrescere l'interazione tra architettura, pianificazione infrastrutturale e urbanistica se si vogliono creare spazi attrattivi e orientati verso gli utenti o se si vuole raggiungere un alto *standard* in termini di qualità ambientale, ovvero, lavorare per una “*Baukultur*”³⁵. In secondo luogo, un contributo alla qualità di vita, abitativa e ambientale, può essere dato attraverso un sistema di trasporto urbano sostenibile, accessibile ed economico, con

³² *Programma d'azione di Lille*, adottato al Consiglio informale dei ministri responsabili per gli affari urbani, tenutosi a Lille il 3 novembre 2000; l'*Acquis urbano* adottato al Consiglio informale dei ministri responsabili per la coesione territoriale, tenutosi a Rotterdam il 29 novembre 2004; l'*Accordo di Bristol*, adottato al Consiglio informale dei ministri sulle comunità sostenibili, tenutosi a Bristol il 6 e 7 dicembre 2005.

³³ Carta di Lipsia, 2: «La conciliazione degli interessi, agevolata da una politica di sviluppo urbano integrato, costituisce una possibile base per un consenso tra Stato, regioni, città, cittadini e attori economici. Con la condivisione di conoscenze e risorse finanziarie, gli scarsi fondi pubblici possono essere utilizzati in modo più efficace. Gli investimenti pubblici e privati saranno coordinati meglio. La politica di sviluppo urbano integrato coinvolge attori al di fuori dell'amministrazione e consente ai cittadini di avere un ruolo attivo nel determinare il loro immediato spazio vitale. Allo stesso tempo queste misure possono fornire maggiore certezza sulla pianificazione e sugli investimenti».

³⁴ Carta di Lipsia, 3: «Il coordinamento a livello locale e di città – regione dovrebbe essere rafforzato. Un partenariato equo tra città e zone rurali e anche tra città piccole, medie e grandi e città all'interno di città-regioni e aree metropolitane è l'obiettivo. Dobbiamo smettere di guardare gli interessi e le decisioni della politica di sviluppo urbano per ogni città in modo isolato. Le nostre città dovrebbero essere punti focali dello sviluppo città – regione e dovrebbero assumersi la responsabilità della coesione territoriale. Potrebbe essere utile se le nostre città creassero una rete di rapporti più stretti tra di loro anche a livello europeo».

³⁵ Carta di Lipsia, 3: «La *Baukultur* va intesa nel significato più ampio della parola, come la somma di tutti gli aspetti culturali, economici, tecnologici, sociali ed ecologici che influenzano la qualità e il processo di pianificazione e costruzione. Tuttavia, questo approccio non dovrebbe essere limitato agli spazi pubblici. Questo tipo di “*Baukultur*” è un bisogno per l'intera città e per i suoi dintorni. Sia le città, sia il Governo devono farne sentire l'influenza. Questo è particolarmente importante per la salvaguardia del patrimonio architettonico. Gli edifici storici, gli spazi pubblici e il loro valore urbano e architettonico devono essere preservati».

collegamenti coordinati con le reti di trasporto della città-regione. Un'attenzione particolare dovrebbe essere prestata alla gestione del traffico e alle modalità di trasporto integrato, incluse piste ciclabili e aree pedonali, alle strutture tecniche per la fornitura idrica, all'efficienza energetica e ad un uso equilibrato delle risorse naturali, alla creazione di strutture compatte degli insediamenti attraverso la pianificazione urbana e dello spazio che impedisca la dispersione; si pensi, ad esempio, ad un forte controllo dell'offerta dei terreni e dello sviluppo speculativo³⁶. Infine, altra direttrice di azione concreta è la diffusione della conoscenza, ovvero, il completo sfruttamento del potenziale di *know-how* di una città attraverso la qualità del sistema scolastico, dalle opportunità di mobilità fornite all'interno dei sistemi educativi e di formazione, così come delle reti sociali e culturali e, infine, delle opportunità di apprendimento permanente, dell'eccellenza delle università e degli istituti di ricerca non universitari.

In terzo luogo, la dichiarazione dedica un'attenzione particolare all'obiettivo del risanamento dei quartieri degradati all'interno del contesto cittadino, attraverso una politica di integrazione sociale che contribuisca a ridurre le disuguaglianze e prevenire l'esclusione sociale³⁷. Direttrici di intervento concreto sono, ad esempio, le politiche per gli alloggi sociali ben concepite, il coinvolgimento attivo dei residenti, un dialogo migliore tra i rappresentanti politici, il perseguimento di strategie per migliorare l'ambiente fisico, per potenziare l'economia locale e il mercato del lavoro locale, per proporre politiche di formazione per bambini e giovani e per promuovere un trasporto urbano efficiente e accessibile.

In conclusione, la Carta di Lipsia evidenzia il bisogno delle città di godere di incentivi finanziari al fine di cogliere le sfide in maniera responsabile e di porsi obiettivi di lungo periodo. Perciò, è importante che gli Stati membri abbiano l'opportunità di usare i fondi strutturali europei per i programmi sostanziali di sviluppo urbano integrato. Gli enti locali dovrebbero, allo stesso tempo, sviluppare le capacità e l'efficienza amministrativa per attuare le politiche di sviluppo urbano integrato anche con l'idea di realizzare, in chiave comprensiva ed integrata, qualità e sostenibilità nell'ambiente.

Con la dichiarazione di Toledo, i ministri degli stati membri competenti per gli affari regionali ed urbani hanno ratificato gli impegni acquisiti a Lipsia e allo stesso tempo si sono inseriti nell'ottica futura della strategia per l'Europa2020³⁸. I ministri riconoscevano la vitale importanza delle città per il raggiungimento degli obiettivi. Intervenire efficacemente sulle aree urbane serve, infatti, a creare o ricreare

³⁶ Carta di Lipsia, 4: «Le città devono contribuire ad assicurare e accrescere la qualità di vita dei loro residenti e la loro attrazione per le imprese attraverso l'utilizzo di sofisticate tecnologie di informazione e comunicazione nei campi dell'istruzione, impiego, servizi, salute, sicurezza, e nei mezzi per migliorare la *governance* urbana. Le nostre città devono anche essere in grado di adattarsi alla minaccia posta dal cambiamento climatico. Uno sviluppo urbano ben progettato e pianificato può fornire una crescita controllata, a bassa emissione di carbonio, può migliorare la qualità ambientale e ridurre le emissioni. Le città possono raggiungere questi risultati attraverso misure innovative di prevenzione, mitigazione e adattamento che aiutano anche lo sviluppo di nuove industrie e imprese a bassa emissione di carbonio». Cfr. in senso contrario G. Moretti, *La nuova geografia del lavoro*, cit., cap. III. Dal suo studio, basato però sulle città americane che hanno puntato sulla riqualificazione urbana per attrarre abitanti, talenti e lavoratori, emerge un fallimento: non è la riqualificazione urbana che genera sviluppo del settore imprenditoriale e del mercato del lavoro quanto, piuttosto, il contrario.

³⁷ Carta di Lipsia, 5: «Le differenze sociali e di sviluppo economico continuano ad accrescersi causando la destabilizzazione interna delle città e un livello di sicurezza più basso».

³⁸ La Dichiarazione di Toledo, *Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, dichiarazione adottata durante un incontro informale dei ministri per gli affari urbani tenutosi a Toledo il 21 e 22 giugno 2010, durante la presidenza spagnola al Consiglio dell'Unione europea.

un senso di cittadinanza, poiché i valori della democrazia, della coesistenza, dello scambio, del progresso civile, della diversità, della convivenza e della libertà sono elementi chiave nella cultura della città europea e sono espressi più efficacemente nella sfera pubblica.

Considerando, in primo luogo, la dimensione ambientale, le aree metropolitane e le città sono attori chiave per la sostenibilità globale e, più specificamente, per combattere i cambiamenti climatici. Esse sono luoghi in cui si concentra la maggiore produzione di rifiuti e di gas serra. La battaglia fondamentale per lo sviluppo sostenibile consiste nella realizzazione della massima eco-efficienza possibile nelle città e nella simulazione di strategie di adattamento al clima, in particolare nelle zone costiere, che potrebbero essere colpite da un innalzamento del livello del mare o nelle zone in cui gli effetti del riscaldamento si prevedono maggiori; i nuovi scenari in esame implicano la necessità per le città di sviluppare strategie preventive, ovvero, “città resilienti”. Dal punto di vista sociale, in secondo luogo, la Dichiarazione ripercorre gli stessi passaggi della Carta di Lipsia contestualizzandoli però alla luce della crisi economica. Infine, guardando allo scenario economico, si rileva come le città concentrino gran parte del capitale umano, sociale, culturale ed economico europeo così che la loro ottimizzazione e rivalutazione risultano fondamentali per una strategia di competitività globale, in cui il “tradizionale modello di città europea” rappresenta una delle risorse principali dell’Unione europea.

Come naturale conseguenza di queste argomentazioni, anche la Dichiarazione di Toledo affronta il tema del contesto locale. Sostiene lo sviluppo di strategie per rigenerare l’economia urbana in accordo con gli enti locali dei vari paesi e promuove un tipo di progresso economico scollegato dal consumo di risorse ma stimolato da un’economia di conoscenza, di eccellenza e innovazione, di sviluppo endogeno e di diversificazione dei sistemi produttivi locali.

Similmente alla Carta di Lipsia, la Dichiarazione di Toledo delinea gli strumenti operativi che potrebbero favorire la rigenerazione urbana integrata ovvero, innanzitutto, il lancio di piani e programmi integrati di rigenerazione (tra cui la combinazione di un *set* di azioni organizzate con altre azioni settoriali, indirizzate al recupero fisico di edifici e spazi urbani); in secondo luogo, con linee guida per lo sviluppo urbano che fissino i criteri per gli interventi di rigenerazione fisica, per la gestione dei consumi, per il miglioramento degli spazi pubblici e del contesto urbano, per la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale; infine, con la messa a punto di meccanismi per attenuare gli effetti di *gentrification* e di esclusione sociale. Questi strumenti comprendono la salvaguardia del diritto della popolazione all’assegnazione di un congruo indennizzo in caso di espropriazione o di un alloggio popolare in caso di povertà, la regolazione dei meccanismi che stimolino la crescita dei valori immobiliari o l’introduzione di formule per trasferire gli aumenti di valore agli attori pubblici o alla comunità. Altri interventi mirati comprendono la combinazione tra piani per stimolare l’innovazione e l’efficienza economica e piani per tutelare o incentivare l’uso residenziale, la sperimentazione di nuove specifiche forme di partenariato pubblico-privato per la rigenerazione urbana, nonché l’inclusione, nei piani e nei programmi, di una tipologia di *management* e *governance* adatti al contesto locale, che stimoli e canalizzi la partecipazione pubblica. A livello di gestione finanziaria, strumenti auspicabili sono nuovi incentivi finanziari e fiscali per l’impresa privata, considerando

che gli agenti immobiliari e finanziari e gli altri attori urbani giocano un ruolo chiave in questo nuovo modello di sviluppo. A livello di gestione del ciclo progettuale, strumenti utili sono il monitoraggio, le valutazioni *ex ante*, di medio periodo ed *ex post*, nonché un *set* di criteri e indicatori chiari e ben definiti.

Da un primo confronto tra i due documenti 2007-2010 emerge il fronte comune per la promozione di una “strategia di sviluppo urbano integrato”. Anche le caratteristiche chiave dell’approccio sono le medesime: lo sguardo olistico puntato sulle tre dimensioni della sostenibilità economica, sociale e ambientale, sul coordinamento trasversale, orizzontale e verticale della *governance* multilivello nonché sulla concezione della città nello spazio e nel tempo. Da un punto di vista spaziale, un progetto urbano pianificato e integrato deve andare oltre la somma di azioni *ad hoc*, mediante l’esame e il coordinamento tra la città nel suo insieme e le singole parti di cui si compone, così come tra la città e il territorio, articolando adeguatamente le relazioni metropolitane o urbano-rurali al fine di promuovere la coesione. Dal punto di vista temporale si consiglia di superare i metodi di gestione urbana di breve periodo, creando scenari strategici di lungo periodo caratterizzati da un’adeguata flessibilità.

2.3 I passi successivi alla Dichiarazione di Toledo: La *Territorial Agenda of the European Union* 2020, la *ERDF Regulation* e lo *URBACT III*

Il quadro risultante dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona accentua il bisogno di coordinamento tra i membri del “trio” alle consecutive presidenze del Consiglio. È difficile portare a compimento progetti comuni nei tempi brevi dei sei mesi di ciascuna Presidenza e si consolidano, quindi, strategie per la continuità e il coordinamento tra il lavoro delle stesse. Dal dibattito successivo alla Dichiarazione di Toledo emerge, oltre alla necessità del supporto intergovernativo, anche quella di un lavoro coordinato con la Commissione europea, alla quale viene chiesto di continuare ad avere un ruolo pro-attivo e di iniziativa, soprattutto in quelle aree del processo intergovernativo che promuovono l’*acquis* urbano europeo. Lo scopo è far procedere la *European Urban Agenda* nel suo complesso. A tal fine, si rafforza il coordinamento con il Parlamento europeo, con il Comitato delle Regioni, con il Comitato economico e sociale europeo e con le altre istituzioni e organizzazioni aventi rilevanza per lo sviluppo urbano in Europa.

Come schema preliminare per questo programma di lavoro congiunto, durante il periodo del trio Spagna-Belgio-Ungheria (2010 e prima metà del 2011), i ministri si impegnano a promuovere la continuazione del processo di Marsiglia con l’implementazione del «Quadro di riferimento europeo per le città sostenibili» (RFSC), dell’Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile e della Carta di Lipsia oltre che ad indirizzare la ricerca, gli studi comparativi e le statistiche, lo scambio di buone pratiche e la divulgazione della conoscenza sulle questioni urbane, a rafforzare il coordinamento tra tutte queste attività, a considerare concretamente le più importanti sfide che le città europee dovranno affrontare (ovvero l’impatto dei

cambiamenti demografici e il cambiamento climatico), a lavorare per ottenere un maggiore coordinamento tra le questioni urbane territoriali, ad includere la dimensione urbana nel concetto di coesione territoriale e, infine, a considerare la dimensione urbana della politica di coesione.

Secondo gli intenti dei ministri riuniti a Toledo, la Carta di Lipsia diventerebbe un documento vivo, sulla base del quale elaborare concrete strategie. Si pone, quindi, il problema di come semplificare la serie di principi che la Carta di Lipsia nomina. Solo attraverso un'elaborazione chiara e lineare di questi ultimi, infatti, è possibile mettere in atto strategie concrete ed efficaci. Va incontro a questa esigenza l'introduzione, nel 2012, del già ricordato RFSC.

Altro aspetto da sottolineare è l'impegno che la Commissione europea ha dimostrato nel sostenere i programmi di ricerca europei e nazionali sulle questioni urbane, finanziandoli attraverso la rete *Urban-net*, e nel guidare la *European Research Area* sempre sui temi urbani. Negli ultimi anni si rafforza, poi, il programma URBACT (oggi alla sua terza edizione) e la collaborazione di quest'ultimo con lo *European Urban Knowledge Network* (EUKN) che, grazie all'impegno di molti stati membri nel quadriennio 2011-2015, è stato riconosciuto come *Gruppo europeo di cooperazione territoriale* (GECT)³⁹. Il risultato di questi sforzi da parte della Commissione è stato introdurre nella Politica di coesione dell'Unione europea meccanismi in linea con gli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile e di riqualificazione urbana così come definiti nella Dichiarazione di Toledo, con la chiara convinzione che tali meccanismi si dimostreranno essere strumenti efficaci per il raggiungimento degli obiettivi della nuova Strategia Europa 2020 e dei futuri obiettivi di lungo periodo.

Alla base di questo impegno della Commissione europea vi è l'aggiornamento, nel 2011 in vista dell'Europa 2020, dell'Agenda territoriale dell'Unione europea, lanciata per la prima volta nel 2007⁴⁰. L'*incipit* del documento ripercorre gli obiettivi delineati dalla Strategia Europa 2020 e, in linea con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli artt. 174 e 175, secondo cui tutte le politiche e le azione dell'Unione europea devono contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale, dà una definizione di coesione territoriale fondata su un *set* di valori quali l'armonia, l'equilibrio e l'efficienza sostenibile dello sviluppo territoriale.

Rispetto ai documenti precedentemente richiamati, l'Agenda non fa altro che accogliere *l'aquis* comunitario urbano e il dibattito politico affermatosi negli anni precedenti, tenendo presenti le sfide della globalizzazione, della *governance* multilivello, dell'interdipendenza tra le regione, del cambiamento climatico e dell'inclusione sociale concentrandosi, però, sulla dimensione territoriale. Le priorità che la strategia riconosce sono, quindi, quelle della promozione dello sviluppo territoriale policentrico, dell'integrazione transnazionale tra regioni funzionali, della competitività globale basata sulle economie locali, della connettività tra individui, comunità e imprese e, infine, dello sviluppo delle città e delle aree rurali nell'ottica dell'art. 3, TUE. In particolare, il documento riconosce gli sforzi che anche gli stati membri

³⁹ Strumenti di cooperazione a livello comunitario, i quali consentono a gruppi cooperativi di attuare progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, ovvero, di realizzare azioni di cooperazione territoriale su iniziativa degli Stati membri.

⁴⁰ Territorial Agenda of the European Union 2020, on 19th May 2011, Hungary.

hanno posto nel recepire gli stimoli delle istituzioni europee verso il problema urbano e dedica un intero paragrafo all'impegno per città *smart, sustainable and inclusive*, riconosciute come motore dell'economia rispetto all'attrazione di lavoro, investimenti e flussi migratori.

Si ribadisce, quindi, un approccio integrato e multilivello e una rigenerazione delle politiche urbane, così da ottenere nel medio periodo una cooperazione e un *networking* di città.

L'Agenda fa, inoltre, esplicito riferimento al problema dei confini amministrativi, riconosce l'importanza del collegamento delle zone rurali con quelle urbane (*urban-rural interdependence*) e auspica l'applicazione di strategie orientate alla *partnership*, in cui le regioni metropolitane abbiano la consapevolezza di poter aiutare e beneficiare, allo stesso tempo, dello sviluppo delle aree loro perimetrali⁴¹.

I meccanismi per l'implementazione dell'Agenda, quindi anche rispetto al target territoriale "urbano", prevedono un coordinamento tra politiche, quali la *Cohesion Policy* e la *Rural Development Policy*, nonché programmi mirati come *URBACT III* (2014), *INTERREG IVC* (2013), *INTERACT* (2014) e *ESPON* (2013).

L'URBACT III, innanzitutto, rappresenta una strategia di aiuto all'implementazione della strategia Europa 2020⁴². È un programma che rientra nelle politiche di coesione e che organizza i fondi di finanziamento, quali il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo⁴³; di esso si dirà più approfonditamente nel capitolo cinque, parlando degli strumenti di *knowledge* a disposizione dell'Agenda urbana per l'Unione europea. In secondo luogo, il Regolamento per il Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020 annovera strumenti e concetti che offrono nuove opportunità per la dimensione urbana come, ad esempio, i *Priority Axes*; essi rappresentano degli obiettivi specifici nei quali si delineano i programmi operativi nazionali e regionali, ovvero, l'aumento della capacità delle città di applicare politiche urbane sostenibili, integrate e partecipate, il miglioramento della capacità degli stati membri di ideare strategie urbane e i piani di azioni per le città o, ancora, il progredire nell'implementazione delle strategie urbane e dei piani di azione per le città (si rimanda sempre al capitolo cinque, in particolare per l'esempio dei piani regionali operativi italiani). In terzo luogo, l'Unione europea, sempre attraverso il nuovo Regolamento per il Fondo europeo di sviluppo regionale, promuove la *Community-Led Local Development* (CLLD). Il metodo CLLD consiste nel coinvolgere *partner* a livello locale, inclusi la società civile e gli attori economici locali, per mettere a punto strategie di sviluppo urbano; si utilizza il tradizionale approccio *top-down* ma ricorrendo a investimenti relativamente bassi, si incentiva la produzione di nuove idee e la condivisione dei compiti per sviluppare strategie concrete. La metodologia prende spunto

⁴¹ Territorial Agenda of the European Union 2020, on 19th May 2011, Hungary, 7: «City should, where appropriate look beyond their administrative borders and focus on functional regions, including their peri-urban neighbourhoods».

⁴² Il programma ha avuto delle precedenti versioni nello URBACT I (2002-2006) e nello URBACT (2007-2013).

⁴³ L'area tematica di intervento del programma è annoverabile nell' undicesimo obiettivo tematico descritto dall'articolo 9 del *Common Provisions Regulation EU 1303/2013*, con il quale regolamento è stato istituito uno specifico e prioritario fondo di investimento allo scopo di «Enhancing institutional capacity and efficient public administration»; tale area di intervento è stata utilizzata nel Regolamento 1299/2013 per riprodurre l'area di intervento del programma URBACT III: «Disseminating good practice and expertise and capitalising on the results of the Exchange of experience in relation to sustainable urban development, including urban-rural linkages».

dall'approccio LEADER per il livello rurale che, però, utilizza la strategia del *bottom-up*. La CLLD può assumere un numero elevato di specifiche forme e si adatta bene alle *partnership*, incluse quelle tra piccole città e tra estesi territori urbanizzati. Si riconosce, però, la portata limitata della metodologia con riguardo ad alcune specifiche aree. È il caso, ad esempio, delle grandi città dai confini ben delineati e monocentriche. Allo stesso modo è promosso lo strumento dei partenariati urbano-rurali. Come si vedrà sempre nel capitolo cinque, questo delle *partnership* sarà uno strumento di primaria importanza per il funzionamento della politica urbana europea, così come le altre previsioni del regolamento per il fondo europeo di sviluppo regionale dedicato alle risorse aggiuntive per lo sviluppo urbano sostenibile.

2.4 Il Patto di Amsterdam, il primo report della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione dell'Agenda urbana e l'opinione del Comitato delle regioni

L'approvazione dell'Agenda urbana per l'Unione europea è stata preceduta da un parere pubblicato dal Comitato delle regioni, *Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea* (2013), da una comunicazione della Commissione europea, *The urban dimension of Eu policies - key features of an Eu urban agenda* (2014), da una conclusione del Consiglio (2014), da una risoluzione del Parlamento europeo, *Sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE* (2015), e dalla Dichiarazione di Riga (2015)⁴⁴.

Il Patto di Amsterdam (2016) sottolinea sin da subito il bisogno di un'Agenda urbana per l'Unione europea. È significativo il fatto che non si faccia menzione all'interesse degli stati membri ma, piuttosto, all'interesse dell'Unione europea nel suo insieme: «In order to realise the full potential of the European Union and deliver on its strategic objectives, the Urban Agenda for the EU strives to involve Urban Authorities in achieving Better Regulation, Better Funding and Better Knowledge (knowledge base and exchange)»⁴⁵. I primi due pilastri si pongono l'obiettivo di fornire un quadro più coerente entro cui programmare ed implementare le politiche urbane e delineano, quindi, un modello di “parsimonia” ed “oculatezza” nel ricorso a fondi e a fonti (ad esempio, “non introdurre nuove risorse” o “migliorare la qualità della regolazione” europea, anche riducendo il numero delle fonti). Il terzo, al contrario, lavora sulla creazione e la diffusione dei dati e delle conoscenze sulle città e le politiche urbane, attraverso la promozione dei *big e open data* in possesso degli *stakeholders* sia privati, sia pubblici. In sintesi, ad un “non fare” (semplificare) dei primi due pilastri si accompagna “un fare” del terzo pilastro. Oltre ai tre pilastri, emerge un'altra caratteristica dell'Agenda urbana: la volontà di inscrivere più chiaramente il tema all'interno della politica di coesione, coordinandosi con gli obiettivi dell'Agenda territoriale⁴⁶.

⁴⁴ COR-2013-06902-00-00-AC-TRA (EN) 6/82, COM(2014) 490 final, Council Conclusions of 19 November 2014 (Doc. 15802/14), PE (2014/2213(INI)) approvata nel giugno del 2015 e *Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda*, Riga, 10 June 2015. In quest'ultimo documento, in particolare, si ricordano le appendici: la prima dedicata al fenomeno delle piccole e medie città e la seconda alla ricostruzione dei documenti dal 1997 al 2015 in tema di agenda urbana.

⁴⁵ Patto di Amsterdam, 3

⁴⁶ E, insieme ad esso, gli strumenti della *Urban Innovative Actions*, *URBACT*, *ESPON*, *Covenant of Mayors*, *Civitas 2020*, *RFSC* (*Reference Framework for Sustainable Cities*), *EUKN*. Si ricorda anche lo *European Innovation Partnership 'Smart cities and community'* così come istituito dalla Commissione europea nel 2012.

Rispetto al quadro internazionale, l'Agenda urbana si colloca sulla stessa linea della *UN 2030 Agenda for Sustainable Development*, in particolare la *Goal 11, Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable* e della *New Urban Agenda* globale inscritta nel processo di *Habitat III*.

Dopo aver ricordato l'importanza di una *governance* multilivello, il documento afferma esplicitamente di riconoscere il carattere policentrico e la diversità dell'esperienza urbana europea e che interfacciarsi con questi elementi non è compito facile se si vogliono portare avanti progetti comuni. Nello specifico dell'Agenda urbana, la sfida consiste nel tenere in considerazione le città di tutte le grandezze e contesti. L'obiettivo comune è la maggiore integrazione, insieme ad un maggiore benessere. L'elemento trasversale è rappresentato dal fatto che, pur trattandosi di sfide sempre diverse, le difficoltà urbane richiedono sempre una soluzione territoriale più ampia del confine amministrativo: sia un legame città-campagna, sia una cooperazione tra aree funzionali o con le regioni.

Un obiettivo prioritario dell'Agenda è, poi, la costruzione di un quadro coerente entro cui collocare tutte le iniziative di sviluppo urbano. Ciò anche se viene sottolineata più volte la volontà dell'Unione europea di rispettare il principio di sussidiarietà e proporzionalità di cui all'art. 5, TUE. Non sono messi in discussione, almeno formalmente, aspetti di competenza tra Unione europea e stati membri: «not create new EU funding sources, unnecessary administrative burden, nor affect the current distribution of legal competences and existing working and decision-making structures and will not transfer competences to the EU level (in accordance with Articles 4 and 5 of the Treaty on European Union)»⁴⁷.

Nonostante i profili di competenza, i territori urbani sono concretamente al centro dell'attività dell'Unione europea e anche per profili formalmente esclusi dalla sua influenza. È rilevante, innanzitutto, che la maggior parte della legislazione europea abbia effetti diretti e indiretti sul territorio locale (tra cui le aree urbane) e sull'attività delle autorità locali; in secondo luogo, le autorità urbane (sia per piccole, medie che per grandi città) beneficiano della maggior parte dei fondi europei, anche se l'accesso ad essi può spesso essere limitato da malfunzionamenti dei sistemi amministrativi nazionali o da una eccessiva complessità nella normativa europea (la politica dei fondi strutturali, pur nella sua peculiarità e nei suoi sviluppi, rimane un esempio di amministrazione indiretta); in terzo luogo, la conoscenza che al momento si ha sul fenomeno urbano e sulle *policies* è in Europa frammentata e questo non valorizza le *best practice* o il dialogo tra città.

È necessario, perciò, un approccio integrato non solo tra le *policies* all'interno delle città ma anche tra i differenti livelli di governo: «A balanced, sustainable and integrated approach towards urban challenges should [...] focus on all major aspects of urban development (in particular economic, environmental, social, territorial, and cultural) in order to ensure sound urban governance and policy. There is a need to enhance the complementarity of policies affecting Urban Areas and to strengthen their urban dimension. This can be achieved by involving all levels of government, by ensuring coordination and effective interaction between policy sectors, in full respect of the subsidiarity principle and in line with the competences of each level»⁴⁸. L'approccio integrato si rivela necessario alla luce delle sfide elencate: «inclusion of migrants and

⁴⁷ Patto di Amsterdam, 5

⁴⁸ *Ibidem* 4.

refugees, Air quality. Urban poverty, Housing. Circular economy, Jobs and skills in the local economy, Climate adaptation (including green infrastructure solutions), Energy transition, Sustainable use of land and Nature-Based solution, Urban mobility, Digital transition, Innovative and responsible public procurement»⁴⁹. Se si volessero classificare, si potrebbero proporre le seguenti categorie: “amministrazione e servizi pubblici”, “clima e ambiente” e “lavoro, immigrazione, povertà”. Si tratta di macro argomenti che richiederebbero una politica condivisa ma che, per la complessità e la politicità delle materie, rimangono non solo settoriali ma anche fuori dalla competenza dell’Unione europea: «In line with the competences and responsibilities of the different participants and taking into account that the EU does not have competences on some of these issues, the Partnerships shall consider the relevance of the following cross-cutting issues for the selected priority themes: [...]»⁵⁰.

Oltre alle sfide specifiche, di particolare interesse per la scienza dell’amministrazione e gli scienziati politici anche i problemi trasversali dell’«Effective urban governance, including citizens participation and new models of governance», della «Governance across administrative boundaries and inter-municipal cooperation: urban-rural, urban-urban and cross-border cooperation; link with territorial development and the Territorial Agenda 2020 (well-balanced territorial development)», della «Sound and strategic urban planning (link with regional planning, including “research and innovation smart specialisation strategies”, and balanced territorial development), with a place-based and people-based approach», dell’«Integrated and participatory approach» e, infine, degli «Innovative approaches, including Smart Cities».

Avendo appurato la sua “non esclusiva competenza” per la maggior parte di queste materie, l’Unione europea si preoccupa di evidenziare i suoi canali di intervento per quella che definisce una “informal multilevel coordination”, ovvero, *themes, horizontal and vertical cooperation, impact assessments e knowledge*. Il documento prosegue presentando lo strumento delle *partnership* (meglio specificato nell’appendice in coda all’Agenda) e il ruolo dei vari attori, ovvero, gli stati membri, le autorità urbane, la Commissione (con la *DG meeting on Urban matters* e la struttura di supporto dello *Urban development group*), il Parlamento europeo, la Banca europea degli investimenti, i *Think tank* e le imprese. Il risultato è una *governance* variabile, supportata principalmente da fonti non vincolanti.

Nel novembre del 2017 la Commissione ha riportato al Consiglio sullo stato di avanzamento dell’Agenda⁵¹. Dal documento emerge che tutte le dodici *partnerships* (dal 2019 quattordici) sono state avviate, in tre differenti fasi tra il maggio del 2016 e il giugno del 2017, durante le presidenze olandese, slovacca e maltese. Il livello di coinvolgimento nelle *partnerships* è alto, con ventidue paesi membri, ottantaquattro città, dodici DGs, due associazioni di città, la Banca europea degli investimenti e molti altri *stakeholders*. Per assicurarsi l’operatività delle collaborazioni, la Commissione ha avviato una piattaforma online conosciuta come *Futurium* e ha programmato conferenze periodiche, in particolare un incontro biennale ribattezzato *Cities Forum*. Nonostante le indicazioni delle *partnerships* non saranno vincolanti, ogni

⁴⁹ *Ibidem*, 7.

⁵⁰ *Ibidem*, 8.

⁵¹ COM(2017) 657 final, *Report from the Commission to the Council on the Urban Agenda for the EU*.

soggetto coinvolto è impegnato nel capire come rendere implementabile l'agenda pur rispettando il riparto di competenze.

Il Comitato delle Regioni ha, nel luglio del 2018, inviato un'opinione alla Commissione con riguardo allo stato di implementazione della politica urbana⁵². Nonostante si condivida l'ottimismo della Commissione e la sua idea che al momento l'Agenda urbana sia un *working in progress*, nella parte del documento riservata alle impressioni generali, si osserva come i risultati del report si basino prevalentemente su *feedback* da parte dei partecipanti ai partenariati. Il Comitato auspica, dunque, un'ulteriore consultazione di verifica sui risultati riassunti dalla Commissione. Inoltre chiede: per un suo maggiore coinvolgimento nel futuro, per maggiori risorse finanziarie (ad esempio, a sostegno della partecipazione all'Agenda da parte di città di più piccola dimensione; o attraverso la Banca europea degli investimenti, combinando lo *European Structural and Investment Funds* con lo *European Fund for Strategic Investments*), e un'assistenza ai partenariati da parte della Commissione che non sia meramente amministrativa ma che, in aggiunta, copra anche gli elementi della trasparenza e della partecipazione nel *policy making*. Infine, suggerisce di non sovrastimare il ruolo della divulgazione *online*, in particolare della piattaforma *Futurium*.

Entrando nelle considerazioni più specifiche, in particolare per la *better regulation*, il Comitato si pronuncia in favore di effetti più vincolanti nell'implementazione della *policy*, ad esempio, con più chiare responsabilità in capo all'Commissione (l'attività delle *partnerships* potrebbe, ad esempio, essere assoggettata all'indirizzo dello *Regulatory Scrutiny Board*) e alle organizzazioni ministeriali degli Stati membri (piuttosto che ai singoli ministri); nella creazione di nuovi meccanismi di coordinamento tra i livelli di governo e tra questi e i soggetti privati; creando un più diretto dialogo tra la *Urban Agenda* e la *Better Regulation Agenda* o tra la prima e la piattaforma REFIT, o continuando a sostenere l'integrazione tra l'Agenda urbana e le azioni per la coesione e lo sviluppo territoriale, attraverso il ruolo della DG REGIO e dei *Territorial Impact Assessments*.

Il Comitato delle regioni conclude con la richiesta che «[...] EU institutions to reaffirm their commitment to the Urban Agenda for the EU and to formalise the process; [...] that the Urban Agenda offers too much by way of potential to improve the future functioning of our cities to be restricted to a mere networking exercise and must instead be recognised as a binding political commitment on the development and implementation of legislation and European and national funding programmes».

Su queste parole, nel paragrafo seguente viene illustrata una interessante mozione che il Parlamento europeo ha rivolto alla Commissione.

⁵² COTER-VI/037, 130th plenary session, 4-5 July 2018, DRAFT OPINION, *Implementation assessment of the Urban Agenda for the EU*, Rapporteur: Kieran McCARTHY (IE/EA), Cork City Councillor.

2.5 Per un ruolo politico delle città in Europa? La mozione *On the role of cities in the institutional framework of the Union*

A febbraio del 2018 è stata presentata una mozione al Parlamento europeo per l'adozione di una risoluzione, assegnata all'esame della Commissione permanente per gli affari costituzionali, sentita la Commissione per lo sviluppo regionale (come *associated committee*, ai sensi dell'art. 54, Regolamento del Parlamento europeo) e in collaborazione con la DG affari regionale e urbani della Commissione, dal titolo *On the role of cities in the institutional framework of the Union* (2017/2037(INI))⁵³.

È stato relatore della relazione, nella forma dell'*own initiative procedure* (c.d. INI, ex art. 52, Regolamento del Parlamento europeo)⁵⁴, l'euro deputato polacco Kazimierz Michał Ujazdowski (A8-0203/2018)⁵⁵. La relazione, contenente la mozione di risoluzione, il parere della Commissione per lo sviluppo regionale e le informazioni sul voto in commissione, è stata approvata in seduta plenaria il 3 luglio 2018 (ex art. 150, Regolamento del Parlamento europeo, dunque senza possibilità di presentare emendamenti, i quali erano già stati discussi in Commissione nelle riunioni di marzo 2018).

Vi sono due elementi su cui vale la pena soffermarsi. In primo luogo, ciò che appare interessante è come la *own initiative procedures* da parte del Parlamento sia soggetta ad alcune condizioni limitanti⁵⁶ e la Commissione avrebbe dovuto, entro tre mesi dall'adozione della risoluzione parlamentare, fornire informazioni al Parlamento in risposta alle specifiche richieste, anche là dove non intendeva dare seguito alle proposte del Parlamento⁵⁷. Questo è indice della rilevanza politica del dibattito sulle città e della volontà di stimolare una presa di posizione più forte da parte della Commissione europea. Purtroppo, nonostante le

⁵³ Si v. qui www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-618.070+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN (ultimo accesso giugno 2019).

⁵⁴ Si tratta di un utile strumento per una primissima fase di iniziativa legislativa, capace di indirizzare l'*agenda setting*. Esso trova il suo fondamento giuridico nell'art. 52, Regolamento del Parlamento europeo e nel XVII allegato, "Procedura relativa alla concessione dell'autorizzazione ad elaborare relazioni di iniziativa". L'allegato individua cinque tipi di INI: a) relazioni di iniziativa di carattere legislativo, elaborate a norma dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 46 del regolamento; b) relazioni strategiche, elaborate sulla base di iniziative strategiche e prioritarie non legislative figuranti nel programma di lavoro della Commissione; c) relazioni di iniziativa di carattere non legislativo, non elaborate sulla base di un documento di un'altra istituzione o organo dell'Unione europea o elaborate sulla base di un documento trasmesso al Parlamento per conoscenza, fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 3; d) relazioni annuali di attività e di monitoraggio, elencate all'allegato 1; e) relazioni di attuazione sul recepimento della legislazione dell'Unione nel diritto nazionale e sulla relativa attuazione e applicazione negli Stati membri. Nel caso dell'2017/2037(INI), una risoluzione assimilabile ad una raccomandazione, si tratterebbe della lettera c), essendo un'iniziativa dello stesso Parlamento per un tipo di atto tipico ma non legislativo e non vincolante (ex artt. 288 ss., Tfu).

⁵⁵ Si v. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0203+0+DOC+PDF+V0//EN (ultimo accesso giugno 2019).

⁵⁶ Si v. [www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/Documents%20section/SPforEP/Own-Initiative reports.pdf](http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/Documents%20section/SPforEP/Own-Initiative%20reports.pdf) (ultimo accesso giugno 2019), 1: «During the first half of the legislative term each committee may simultaneously draft up to 6 own-initiative reports, and during the second half each committee can simultaneously draft up to 3 own-initiative reports. The procedure for granting an authorisation requires a committee wishing to request authorisation for an own-initiative report to first notify the Conference of Committee Chairs (CCC) thereof, where all committee Chairs have a possibility to object a request or ask to be associated (under Rule 54 or Rule 55). Requests which are not objected and requests where objections are solved/settled are forwarded to the Conference of Presidents for authorisation or notification. Motions for resolutions contained in own-initiative reports as adopted by the committee are examined by Parliament under the short presentation procedure (Rule 151)».

⁵⁷ *Ibidem*, 1: «Within 3 months after the adoption of a parliamentary resolution, the Commission should provide information to Parliament in writing on action taken in response to specific requests addressed to it in Parliament's resolutions based on own-initiative reports, including in cases where it has not been able to follow Parliament's views (point 16 of the Framework Agreement). The Parliament keeps track of its requests contained in initiative reports in its Political Work Programme and may document the cost of no delivery for the European citizens».

opportunità che questo strumento fornisce per delineare l'agenda politica dell'Unione e l'impegno dichiarato in questa legislatura dal suo Presidente, la Commissione è stata fino ad oggi riluttante a dare seguito a queste risoluzioni o, dove lo ha fatto, non ha tenuto in debita considerazione tutti gli stimoli del Parlamento⁵⁸. Con tali premesse, è stato monitorato lo stato di avanzamento dei lavori parlamentari e della risposta della Commissione. La mozione non ha avuto seguito. In ogni caso, si deve osservare come si tratti di primissimi stadi di un lungo dibattito, che ha risentito dell'avvicinarsi del nuovo ciclo elettorale. In secondo luogo, è interessante che sia stata la Commissione permanente per gli affari costituzionali a proporla. Come da alcuni osservato, infatti, la rilevanza dell'area di *policy* dedicata ai nodi costituzionali è di norma il miglior abbinamento per qualsiasi altra *policy* settoriale, come la politica urbana europea⁵⁹.

Rispetto al contenuto, la proposta di risoluzione-raccomandazione conferma, nel susseguirsi dei "visto", il quadro ricostruito nei paragrafi precedenti. Vi sono, inoltre, importanti ed innovative argomentazioni della Commissione affari costituzionali, che suggeriscono la sempre maggiore presa di coscienza da parte delle istituzioni comunitarie del dibattito sulle sfide urbane e sulle opportunità delle città per l'integrazione.

Nei "considerando", nelle "osservazioni/raccomandazioni", innanzitutto, dopo aver ricordato il ruolo del Comitato delle regioni e del Protocollo n. 2 annesso ai trattati (quindi dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e del metodo della *governance* multilivello) osserva come sia necessario distinguere tra i rappresentanti delle città sanciti dai trattati, come i membri del Comitato delle regioni, e le associazioni che rappresentano gli interessi delle città (considerando D). Rileva però, subito dopo, che «il processo di de-territorializzazione del potere insito nella globalizzazione non può prescindere da reti di città europee nelle quali si definiscano e si perseguano gli interessi dei cittadini dell'Unione» (considerando F). Si riconosce, in tale accostamento, la presa di coscienza che l'architettura istituzionale europea non è perfettamente allineata rispetto alla realtà urbana (nell'osservazione 10, la risoluzione chiede che l'agenda urbana sia coordinata, rafforzata e formalizzata; si veda anche la raccomandazione n. 14), ricordando però con favore il suggerimento del Comitato delle regioni alla Commissione affinché si incoraggino le autorità locali a designare consiglieri responsabili per gli affari europei, poiché questo è il livello di governo più vicino ai cittadini e con più potenzialità legittimanti (sul ruolo della partecipazione politica anche i considerando K, W, Z e AA; raccomandazione n. 23)⁶⁰. Uno strumento indispensabile è rappresentato dai "partenariati", capaci di coordinare ed istituzionalizzare anche il ruolo dei *network* di città, così come nati spontaneamente dal basso (considerando S, T e Y; osservazione n. 9 e 11; si vedapoi *infra* capitolo 5).

⁵⁸ Si v. qui www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/Documents%20section/SPforEP/Legislative_Own-Initiative_reports.pdf (ultimo accesso giugno 2019), 1.

⁵⁹ R. Spence, S. Deneulin, *Human Development Policy Analysis*, in S. Deneulin, L. Shahan (a cura di), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, London-Sterling, Earthscan, 2009, 278: «The way political processes are structured and enforced are fundamental to policy-making processes and outcomes. Processes of informed public discourse based on clear rights and freedoms are essential to expanding political participation and providing the conditions amenable to human flourishing. Current international discussion [...] neglects the building of political and governance capacities and prefers instead to focus on governance per se».

⁶⁰ Nella risoluzione del 12 dicembre 2017 sulla cittadinanza dell'Unione dal titolo *Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico*, P8_TA(2017)0487.

In secondo luogo, emerge con particolare rilievo la specificità delle città in Europa: «[...] la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili utilizza il termine “città europee”» (considerando L). Si riconosce come una grave mancanza l'assenza di una definizione generale (osservazione n. 2) pur se allo stesso tempo si ha la consapevolezza di una necessaria differenziazione quando, ad esempio, è auspicata la costruzione di “reti” basate su affinità storiche, geografiche, demografiche, economiche, sociali e culturali (considerando CC) o quando si opera la distinzione tra città di grandi dimensioni, come le capitali, città medio-piccole e villaggi (raccomandazione n. 30).

In terzo luogo, viene in rilievo la necessità di un approccio integrato alle politiche europee e l'opportunità che le azioni urbane rappresentano per questo obiettivo, anche alla luce del dibattito internazionale (considerando U, V e X; osservazione n. 4, 5, 6 e la raccomandazione n. 28).

Importante, in quarto luogo, il richiamo alla città come sede di applicazione del principio di buona amministrazione (richiamato tra i “visto” l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), suggerendo la creazione di «uno “sportello unico” [per partecipare alle gare di accesso ai fondi] per le città, il cui sito web e i cui documenti dovrebbero essere disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione; chiede[ndo] un coordinamento e un'integrazione migliori degli strumenti e dei programmi dedicati alle città nelle varie politiche dell'UE, da conseguirsi mediante la designazione di un commissario responsabile dell'iniziativa politica al riguardo, in modo da fornire a dette politiche una direzione strategica, in linea con la crescente attenzione rivolta dalle politiche dell'UE alle aree urbane, prendendo altresì in considerazione, nel contempo, la diversa natura delle differenze tra le autorità locali europee e le rispettive potenzialità; sottolinea[ndo] l'importanza di promuovere un approccio più equilibrato nei confronti delle città – indipendentemente dalle loro dimensioni – per quanto riguarda l'accesso agli strumenti e ai programmi interessati, sviluppando in particolare le capacità di consulenza» (osservazione n. 8).

Si ricorda, infine, la raccomandazione all'Unione europea a valutare nuovamente l'avvio “formale” di una politica urbana europea, segnatamente al fine di formulare considerazioni a lungo termine (raccomandazione n. 15). Per rendere consapevoli i cittadini di questa necessità e per sfruttare il ruolo delle città nel processo di legittimazione democratica, si suggerisce di istituire un programma pilota di cinquantaquattro forum per il dibattito europeo, che garantiscano una rappresentanza territoriale equilibrata (raccomandazione n. 34).

3. Alcune note conclusive

Se si guarda alle parole del 1997 e si pensa al dibattito odierno, sembra che nulla sia cambiato. Anche le agende e i patti sembrano avere gli stessi nomi. Nello stesso modo della comunicazione del 1997 si esprime la Dichiarazione di Toledo e l'Agenda Urbana europea in tempi più recenti. Dal confronto tra testi di *Soft Law* di periodi diversi si ha, di conseguenza, una prova di come le politiche urbane abbiano fino ad ora

probabilmente fallito⁶¹. Nonostante questo, i documenti pubblicati evidenziano sin da subito un intenso dibattito teorico trasmesso fino ad oggi ed arricchitosi recentemente di nuovi spunti. Come si vedrà, la differenza rispetto al passato e la novità degli ultimi tre anni (rispetto al 2014, anno di inizio della nuova programmazione per i fondi strutturali) consistono nella maggiore coerenza ed unitarietà con cui si tenta di catalogare l'insieme delle iniziative riferite allo sviluppo urbano. Si tratta di quella funzione di coordinamento già richiamata nel primo Libro verde del 1990.

Il percorso della politica urbana appare ancora incompleto ma non si può affermare che il dibattito degli ultimi venticinque anni non abbia sortito alcun effetto. Capita di imbattersi spesso in ricerche degli anni ottanta e novanta che prospettano strategie di sviluppo per alcune città, poi di fatto realizzatesi. Ad esempio, più di un commento lungimirante sulle opportunità di sviluppo per la città di Barcellona o di Milano, oppure commenti negativi sulla difficoltà di sviluppo di alcune città tedesche poi invece rinate, come Essen, oggi *Green city 2017*⁶². Di conseguenza, si può affermare che una politica urbana europea sia già attiva da circa venticinque anni ma che solo recentemente essa abbia acquistato maggiore visibilità istituzionale e un primo tentativo di implementazione coerente, grazie soprattutto al Patto di Amsterdam, al dibattito sull'avvento di nuove forme di regolazione e al ruolo della comparazione tra città attraverso progetti pilota, lo scambio di buone pratiche e la nascita di *network* urbani sempre più strutturati⁶³.

⁶¹ In questi termini si è pronunciato in un parere il Comitato delle regioni, COR-2013-06902-00-00-AC-TRA (EN) 114/520, 3: « La Commissione ha pubblicato già nel 1997 una comunicazione in merito a una politica urbana per l'UE. Tuttavia, nonostante molteplici dichiarazioni e attività, due decenni più tardi tali priorità rimangono ancora da realizzare. L'UE deve fare in modo che le città e le regioni urbane possano sviluppare appieno le loro capacità e le loro potenzialità quali motori di crescita economica, occupazione e integrazione sociale. Ora è giunto però il momento di passare a una vera e propria agenda urbana europea».

⁶² G. Nuvolati, *La geografia dello sviluppo urbano in Europa Origini storiche e scenari futuri*, in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana: sviluppo e governo delle nuove città*, cit., *passim*; si veda anche https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/welcome-essen-european-green-capital-2017_it (ultimo accesso maggio 2017). Cfr. L. Grazi, *L'Europa e le città: il piano Urban*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018, 213, quando l'autrice ricorda come già negli anni ottanta del XX secolo la Commissione avesse cominciato ad analizzare alcuni casi di città bisognosi di intervento, come Napoli e Belfast, oltre che di aree regionali sottosviluppate. Aveva dato avvia, così, alle Operazioni integrate di sviluppo (OIV).

⁶³ Nell'ultima edizione Urban@it, Centro nazione di studio sulle politiche urbane, *Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane nelle città italiane*, Bologna, Il Mulino, 2017, 161, si osserva: «Circa un ventennio fa, in concettualizzazioni di processi di *governance* urbani, la nuova “political economy” delle città in Europa era stata inquadrata secondo un doppio movimento. Le città erano osservate in una nuova fase imprenditoriale, impegnate a proporsi sulla scena europea come attori collettivi unitari, internamente coesi e protesi all'esterno in una logica di competizione per le risorse. [...] L'Unione europea con l'ampia gamma dei suoi fondi, diretti e indiretti, costituiva per le città una sorgente di opportunità di innovazione [...]. Da allora, negli studi dei processi di europeizzazione una domanda sibillina è emersa, in sede di valutazione delle politiche e degli interventi realizzati: che cosa resta di europeo a conclusione del processo di europeizzazione?».

PARTE II. IL FUNZIONAMENTO DELLA POLITICA URBANA EUROPEA

Premessa alla seconda parte

Prima di entrare nel merito dei singoli capitoli, è utile richiamare il concetto di funzione amministrativa, in quanto su tale paradigma si basa la descrizione analitica della politica urbana europea nonché la dimostrazione della sua esistenza in questa seconda parte¹. Si precisa sin d'ora che l'aggettivo "funzionale" potrà essere utilizzato nei capitoli successivi in modo diverso: un conto è indicare con "funzionale" il riparto delle competenze legislative dei trattati; un conto, invece, è l'analisi di una politica pubblica orientata in senso "funzionale" da un fine o da un principio. Ad essere distinti sono sia i modelli di integrazione europea sottesi a tale diverso impiego della parola, sia la definizione di ciò che il "metodo comunitario" è. In queste premesse preme soprattutto la seconda sfumatura: l'orientamento rispetto al fine.

La funzione amministrativa è tutto ciò che va oltre l'organizzazione, i procedimenti e gli atti. Lo studio della funzione serve, dunque, a distinguere la *macro* attività, ovvero i valori giuridici astratti, dalla *micro* attività, ovvero i rapporti giuridici concreti. La materia, le attribuzioni e i fini (la funzione) stanno, infatti, ai compiti, alla volontà e ai motivi (il provvedimento) così come il tutto sta alla parte². Se a contare è l'amministrazione nella sua dimensione *macro*, essa deve essere in rapporto di "congruenza" con i fini pubblici³. Ciò significa che il ruolo di un'amministrazione è rilevante nella sua globalità, a differenza dell'attività privata che è tipizzata⁴. Detto diversamente, se l'amministrazione è più dell'organizzazione, dell'attività e delle risorse, essa va studiata nel suo modo di porsi nei confronti della società, quindi: tenendo presente la sua evoluzione, ad esempio nell'apparire di nuovi fini pubblici (si pensi, storicamente, al *welfare*); o osservando come gli stessi apparati (l'organizzazione) e le procedimenti (l'attività) si modificano per adattarsi ai nuovi obiettivi; o, ancora, prestando attenzione all'aggiornamento del sistema delle fonti

¹ Per la trattazione che segue si v. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 1989, 121 ss. In questo senso, cioè sul valore di un'analisi funzionalmente orientata dell'amministrazione, anche autori stranieri, come ricordato da J. Mendes, *La legittimazione dell'amministrazione dell'Ue tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015, 96 ss. Questi autori sostengono che se pur è necessario che le amministrazioni agiscano rispettando il principio formale della legalità, esse devono anche poter essere pratiche e flessibili. In questo senso il diritto fornirebbe un quadro d'azione per l'amministrazione, stabilendone i fini e il metodo per assumere scelte politiche, come in una catena di montaggio tra diritto e amministrazione. A favore, E. Schmidt-Assmann, *El procedimiento administrativo, entre el principio del Estado de Derecho y el principio democrático. Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana*, in J. Barnés (a cura di), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, 317-338. Contro, R. B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, *Harv. L. Rev.*, n. 88, 1667-1669, 1975.

² Come in uno studio di funzione nelle scienze dure, lo studio del segno e i limiti sono indispensabili e propedeutici al disegno della curva perché indicano sia la "competenza" (in quale/i quadrante/i si collocherà la funzione o per quale punto passerà, dunque la "materia") sia dove la funzione tende (l'andamento finale della funzione, all'infinito o a zero, dunque il "fine"); la derivata prima e la derivata seconda danno le indicazioni di come concretamente la funzione andrà disegnata (i massimi e i minimi e la convessità, ovvero le "attribuzioni"). La funzione va eventualmente integrata, infine, qualora sia utile conoscere l'area sottesa alla funzione (la sua frequenza o ricaduta su una porzione più o meno ampia di superficie; ecco perché si dice nella scienza giuridica che l'ampiezza della funzione dipende dal numero dei destinatari).

³ M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, 538 ss.

⁴ S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, CEDAM, Padova, VIII ed., 1930, 89-90, pur nell'individuazione dei soggetti del diritto amministrativo in generale: «Piuttosto è da ritenersi che un ente sia pubblico quando *tutta* la sua attività abbia, di fronte allo Stato, carattere funzionale e implichi quindi un certo dovere verso quest'ultimo di svolgerla *tutta* per fini pubblici», distinguendo precedentemente tra lo Stato, che cura gli interessi più generali, le persone giuridiche essenzialmente destinate a funzionare come enti ausiliari dello Stato con funzioni specifiche e le persone private i cui scopi sono, di fronte allo Stato, nulla più che leciti.

normative e alla dinamica della loro produzione, specchi di altrettante dinamiche politiche e assetti costituzionali.

Quale l'utilità di siffatto paradigma in uno studio dedicato ad una politica pubblica, per giunta europea? Si risponderà analizzando brevemente il parallelismo tra funzione e *policy*.

Innanzitutto, studiare il diritto amministrativo (anche europeo) per funzioni può essere, ad un primo sguardo, rischioso dal punto di vista metodologico, a causa della cattura da parte di altre discipline⁵. Il pericolo dipende dall'introduzione di concetti spuri, come l'analisi di politica legislativa, pur se sono le leggi in *primis* a regolare le funzioni e positivamente a determinarne il contenuto⁶; o come la periodizzazione storica, che mette in crisi le "invarianti" del diritto; o, ancora, come l'analisi del rapporto cittadini-pubblica amministrazione che porta a "trascurare" le procedure in favore di argomenti *tout court* politici. È stato osservato, ad esempio, come spesso i fini dell'amministrazione siano anche quelli dello stato e, quindi, della legislazione (ad esempio, per la finalità di sviluppo economico, del progresso culturale, della sicurezza sociale o, qui, dello sviluppo sostenibile)⁷. Solo attraverso le contaminazioni che legano l'amministrazione alla società è possibile, però, mettere in connessione i fini e i principi del/degli ordinamento/i con l'effettivo funzionamento dell'amministrazione pubblica, sia essa nazionale, europea, locale o l'insieme di esse, come in un'amministrazione composita. Ciò avvicina il diritto e la scienza dell'amministrazione all'ambito delle ricerche generali d'impronta sociologica⁸. È per questo motivo che appare essenziale sforzarsi di declinare il fine di una funzione.

Assunta la posizione in favore di una naturale contaminazione tra saperi, si deve osservare, in secondo luogo, come la differenza tra l'analisi di una funzione amministrativa, soprattutto se ne è titolare un'unica istituzione (ad esempio, un ministero), e di una politica pubblica, soprattutto se settoriale (ad esempio, la sanità), può essere sottile, come lo è, ad esempio, la distanza tra politica e amministrazione. Non è un caso che l'espressione "attribuzione" riferita ad una funzione amministrativa sia tradotta in inglese con il termine *policy*. Se il concetto di "funzione" viene ibridato disciplinarmente, tra scienza dell'amministrazione e scienza politica ad esempio, funzione e politica pubblica tendono a sovrapporsi. Sono

⁵ G. Zanobini, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, preoccupato del contrario, 217: «Se invece si ritiene che l'amministrazione sia un soggetto non solo limitato dal diritto, ma dal diritto tutto quanto pervaso, che trova dal diritto indirizzata e regolata ogni sua attività, bisogna riconoscere che la scienza del diritto amministrativo deve avere ancora altre parti, dirette alla descrizione dei vari scopi dell'amministrazione e delle varie attività in ordine a questi scopi. Finché la scelta di quelli e di queste era cosa puramente politica e di pratica amministrativa, si comprende come lo studio loro dovesse essere lasciato ad altre scienze giuridiche, particolarmente alla scienza della amministrazione, almeno secondo una delle tante concezioni che di questa si sono avute».

⁶ G. Zanobini, *L'attività amministrativa e la legge*, cit., 203: «Il diritto, perciò, non è qui [nell'amministrazione], come nella giurisdizione, la norma da applicare al caso concreto: ma, come per l'individuo nella sua vita ed attività, è la norma nei limiti della quale deve agire per raggiungere gli scopi pratici della sua vita, cioè soddisfare i bisogni e interessi che sono nei suoi fini. Come per gl'individui la legge non invade e non regola tutta la vita, ma solo delimita le sfere rispettive di libertà, così per l'amministrazione essa non determina ciò che caso per caso le varie autorità debbono fare, ma solo traccia i confini della sua sfera di attività per la cura degl'interessi pubblici che costituiscono il suo compito, la sua funzione» e poi, 205: «Per l'amministrazione, invece, questa limitazione [del fine] nella funzione della legge non può valere. La pubblica amministrazione non è un soggetto distinto dallo Stato, ma è lo Stato stesso in azione per il perseguimento dei suoi fini [...]. I fini, così determinati dal legislatore, s'impongono per l'obbligo della loro attuazione al potere, cui questo compito appartiene per l'organizzazione stessa dello Stato, al potere amministrativo.» e, infine, 206: «Il legislatore [...] quando lo crede opportuno può discendere a stabilire anche i mezzi, coi quali quei fini devono essere raggiunti, ossia può determinare attraverso quali forme di attività materiale e attraverso quali atti di volontà l'amministrazione deve giungere all'attuazione dei fini prefissi».

⁷ S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, cit., 122-125.

⁸ Lo stesso M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., 549, consiglia di prestare attenzione al valore "dogmatico" della classificazione delle funzioni, e non solo all'utilità classificatoria.

entrambe “finalizzate” e ad esse si adempie (o si implementa) in base a definiti rapporti di competenza, amministrativa e legislativa. Più questi rapporti di potere diventano complessi (orizzontalmente e/o verticalmente), a causa, ad esempio, della trasversalità della materia, più la distribuzione delle competenze si complica arrivando anche a paralizzare il processo di esecuzione-implementazione. Si rendono necessarie, dunque, soluzioni di diritto alternative, come il “sistema delle conferenze” italiano o, nel caso della politica urbana europea, della sovrapposizione tra il *government* e la *governance* attraverso, tra i tanti, gli strumenti delle *partnerships* urbane⁹. In queste situazioni, le attribuzioni-poteri per una stessa funzione-*policy* tendono a moltiplicarsi e a differenziarsi.

Se la politica urbana europea può essere assimilata ad una funzione, qual è il suo fine e la sua materia (capitolo quattro)? Come sono classificabili le attribuzioni-poteri ad essa connessi, gli strumenti e le organizzazioni serventi (capitolo cinque)? Chi sono i suoi destinatari (capitolo sei)?

Note al capitolo quattro:

È importante chiarire sin da subito la finalità generale della c.d. politica urbana europea. Essa risulta particolarmente complessa, infatti, sia per le varie materie coinvolte (si veda *infra* nel capitolo quattro), sia per i soggetti interessati (si veda, in parte, il capitolo uno e *infra* i capitoli cinque e sei). Di conseguenza, devono essere individuati gli elementi unificanti tali per cui sia possibile parlare di un insieme di azioni omogenee. Tali elementi sono rintracciabili, da una parte, nel *target* territoriale (cioè quello urbano, analizzato a varie riprese nel capitolo uno); e, dall'altra, nell'obiettivo di sviluppo sostenibile, secondo la sua più aggiornata concezione (quella, cioè, “integrata”). Entrambe queste due caratteristiche fanno della politica urbana europea, in un certo senso, il barometro per il futuro. Essa non solo rappresenta l'opportunità per l'Unione europea di agire direttamente sul territorio del continente attraverso il dialogo con le città e i cittadini ma, anche, quella di mettere in atto le soluzioni più innovative all'interno di quei motori “urbani” che trainano oggi l'economia e concentrano i problemi ambientali e sociali.

In quest'ultimo senso, va ricostruito il dibattito che ruota intorno all'obiettivo di sviluppo sostenibile. Lo scopo, dunque, è quello di descrivere quel “principio guida” capace di orientare funzionalmente la ricostruzione della politica pubblica europea rispetto alle materie, ai destinatari, agli strumenti e alle attribuzioni-poteri in capo ai vari soggetti coinvolti. Si rintracceranno, così, gli *arguments of policy* capaci di spiegare un modello sistemico di politica europea, anche ispirato all'ordine globale. Nell'Agenda internazionale 2030 per lo sviluppo sostenibile, uno dei target più importanti riguarda proprio la città e lo sviluppo urbano (undicesimo obiettivo). Un necessario ed ulteriore passaggio sarà quello di aprire la

⁹ Si v. *infra* il capitolo 5. Anticipando e ricorrendo allo studio di M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, cap. 8, il quale si rifà più volte alla posizione di Ost e Van de Kerchove, in quali rapporti sta la Commissione europea rispetto alla città? E la Commissione europea rispetto ai *network* di città? O la città o la Commissione rispetto ai *network* privati (quindi, i rapporti verticali-piramidali tra organi di governo, ovvero, il *government* o la multidimensionalità della *governance*). Oppure, i rapporti interni ai *network* di città o tra le associazioni e i soggetti privati a vario titolo rappresentati? (quindi i rapporti orizzontali-a rete, in altre parole la *governance*). Come questa interazione avviene, con quali strumenti? Ad esempio, attraverso i partenariati? Come funzionano? Quanto sono vincolanti? Tali nuovi rapporti, a causa di fenomeni come l'avvento di una politica urbana europea, modificano quelli già esistenti e fino ad oggi più studiati, ad esempio, tra gli enti locali e gli stati membri o tra gli stati membri e la Commissione? Oppure, modificano il funzionamento della *governance* associativa, prevedendo una loro qualche istituzionalizzazione (ad esempio, nel caso del Patto dei sindaci)?

discussione sulla natura giuridica dello sviluppo sostenibile, la quale rileva per la domanda di ricerca sulle implicazioni della città per il processo di integrazione (e, di conseguenza, anche per il c.d. “costituzionalismo europeo”). Imparare a interpretare il linguaggio comune dello sviluppo sostenibile vuol dire, per l’Europa e le città, non solo riuscire a comunicare reciprocamente ma, anche, essere in linea con le tendenze e le politiche globali. I due soggetti principali, Europa e città, si muovono in questo dibattito sia come attori globali o soggetti di diritto internazionale rispetto al resto del mondo, sia come attori “rivolti verso l’interno”, ovvero, con riferimento agli ordinamenti rispettivamente europeo, nazionali, regionali e locali. L’addentrarsi nei principi significherebbe, per un attimo, passare da *arguments of policy (goal-based)* ad *arguments of principle (right-based)*¹⁰. In questo modo, si aprirà uno spiraglio sull’altra duplicità dell’Unione europea, tale da farne un ordinamento *sui generis*, ovvero, l’Unione delle libertà e dei diritti e quella solidale, tra cui i principi fanno da sponda¹¹. Cosa può rappresentare, infatti, la sostenibilità (urbana) per i cittadini europei? Un diritto azionabile? Un metodo di bilanciamento degli interessi da parte del potere legislativo e giudiziario? Un semplice obiettivo politico?

Di conseguenza, si presenterà prima il dibattito internazionale (dal punto di vista economico, politico e giuridico) sullo sviluppo sostenibile in cui l’Europa, gli stati e le città sono attori indipendenti che si muovono per obiettivi, ma anche per principi, in uno scenario ben più vasto, quello mondiale; si proporrà, inoltre, una breve riflessione sul legame che lo sviluppo sostenibile ha con il diritto amministrativo globale. Questa parte, nonostante esuli per un momento dalla narrazione strettamente giuridica ed europea, merita spazio per lo sforzo di riempire di significato espressioni spesso lasciate al senso comune, nonché per l’ambizione di riflettere sullo stato dell’arte della discussione globale per lo sviluppo sostenibile.

Preparato così il terreno all’argomentazione giuridica si analizzerà, poi, il dibattito interno all’Unione europea. Qui i vari soggetti interagiscono in un ordinamento giuridico regionale dalle caratteristiche peculiari e il dibattito deve considerare i principi contenuti nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Ricostruite le premesse per un principio europeo di sostenibilità integrata, si tenterà di utilizzare lo sviluppo urbano sostenibile come la finalità o la logica sistemica utile a tenere insieme le sfere materiali della c.d. politica urbana europea, teorizzando, di fatto, una materia trasversale.

¹⁰ Il riferimento è qui a R. Dworkin, *A matter of principles*, Oxford, Clarendon Press, 1986, in particolare nell’incipit 2 ss. e cap. 3, 72 ss. quando l’a. affronta i due casi della protezione dei minori da abusi sessuali e di segreti aziendali, in bilanciamento con il principio della riservatezza, della protezione delle fonti e della libertà di stampa, per spiegare la differenza tra *arguments of policies* e *arguments of principles*. Anche se le corti assumono decisioni “politiche” esse non necessariamente stanno adottando *goal based arguments*: se il conflitto, pur avendo risonanza sociale, è tra i diritti e, questi, si possono qualificare come “individuali”, si tratta di *right-based arguments* (come nel caso inglese sugli abusi verso i minori, ma non in quello spagnolo sui segreti aziendali). Lo sviluppo sostenibile sarebbe a cavallo tra i due approcci “policy-goal” e “principle-right”. Atteggiandosi a principio, la sostenibilità “integrata” può fungere da parametro di bilanciamento per risolvere, anche a favore della collettività (presente o futura), i conflitti individuali. In questo senso, manterrebbe sempre un’anima politica, anche nel momento in cui assumesse una veste giuridica. Qualcuno nella scienza giuridica internazionale si è, inoltre, interrogato sulla possibilità per lo sviluppo sostenibile di atteggiarsi anche a diritto individuale, vedendo in modo negativo il suo permanere nell’alveo dei principi, perché insufficiente a garantire una tutela effettiva (M. Humphreys, *Sustainable development in the European Union. A general principle*, London, New York, Routledge, versione *ebook*, 2018, loc. 1667). Qui, al contrario, si crede che proprio la natura di principio meglio si adatti allo sviluppo sostenibile nel contesto dell’ordinamento europeo, trovando nell’art. 3, Tue un solido ancoraggio. Atteggiandosi ad obiettivo, invece, lo sviluppo sostenibile sarebbe “politico” nel senso più classico, 11: «That claim that a particular decision will work to promote some conception of the general welfare or public interest».

¹¹ Sull’Europa come liberale e repubblicana, recentemente si è espressa A. Kocharov, *Republican Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2017, 6: «Is the role of Europe to secure (political) liberty or (social) justice? The claim advanced in this book is that both are relevant, and that securing justice necessarily begins with liberty».

Note al capitolo cinque

Nel capitolo quattro viene illustrata la possibilità di individuare il fine della politica urbana, inteso come lo sviluppo sostenibile, rafforzata dalla dimostrazione dell'esistenza teorica di un principio di "sostenibilità integrata" nei trattati. Alla luce di tale finalità, si è proceduto alla sistematizzazione delle materie inerenti gli affari urbani in Europa, dall'ambiente alla sicurezza, attraverso la ricerca dei "frammenti" urbani nelle varie fonti normative (vincolanti e non vincolanti). Non si è entrati, dunque, nel merito dei sistemi normativi nazionali e infra-nazionali, per i quali si può ritenere che regolino tutti gli affari urbani non rientranti nel diritto comunitario ma comunque concorrenti alla formazione delle *policy* e del diritto europeo (e per i quali vi saranno specifici riferimenti nei casi studio, si veda *infra* nella Parte III). Ne emergerà, però, un quadro frammentato delle competenze "legislative", nella maggior parte dei casi rientranti in materie concorrenti e tendenzialmente nel primo pilastro (il "tendenzialmente" è riferito soprattutto alla politica di sicurezza, si veda *infra* nel capitolo quattro ed otto). Da qui, l'utilità di considerare lo sviluppo urbano come una materia trasversale, grazie all'unicità del *target* territoriale, analizzato nel capitolo uno, e alla finalità generale, di cui al capitolo quattro.

Su queste basi, al capitolo cinque, si analizzano le competenze "di azione" (o, per semplicità, amministrative) serventi la politica¹². Viene ricostruita l'organizzazione e subito a seguire sono categorizzate le attribuzioni-poteri inerenti la *policy*-funzione e la sua materia trasversale. Sono infine analizzati gli strumenti impiegati. Perciò, invece di ricostruire il quadro delle attribuzioni riferibili alla *policy*-funzione urbana europea partendo dai singoli frammenti di materia e competenza (tendenzialmente rigidi), si è proceduto seguendo i rapporti di potere, intendendo con ciò quei rapporti, vecchi e nuovi (ma soprattutto i nuovi) che si vanno intessendo "di fatto" tra singole organizzazioni (come tra la Commissione e le città). In particolare, il capitolo si appropria della tradizionale distinzione tra poteri strumentali e finali ma distingue anche tra le attribuzioni "trasversali" di *better knowledge*, *better regulation* e *better funding*, i poteri finali "in prestito" dalla politica regionale e quelli sempre finali ma "derivati" dalle altre politiche europee settoriali. Per l'ultima categorizzazione, i poteri "derivati", saranno analizzati alcuni esempi solo nella Parte III, data l'impossibilità di individuare esaustivamente tutti i casi.

Note al capitolo sei

La giurisprudenza raccolta nel capitolo sei è funzionale alla descrizione dei beneficiari della politica. Detto diversamente, l'osservazione delle situazioni patologiche permette di estrapolare le categorie di destinatari determinati della politica urbana europea. Essi vi sarebbero lo stesso, con o senza un diritto azionabile e con o senza un ricorso, ma sarebbero più difficili da identificare. I casi, dunque, non sono utilizzati allo scopo principale di verificare l'effettività del diritto rispetto all'attore istituzionale "giudice" nell'ambito di attività della politica urbana europea. Quanto, piuttosto, per supportare con maggiore forza la sua effettività nella fase esecutiva. Si può dire, inoltre, che il paragrafo sui destinatari indeterminati,

¹² Per l'espressione "di azione" e la polisemia del termine "competenza" si v. R. Caranta, *Le competenze dell'amministrazione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015, 15 e 19-29.

aprendosi all'istituto della cittadinanza, "sconfini" disciplinarmente. Ora, mentre nel capitolo cinque si osservava l'"organizzazione maggiore" come "struttura" (l'amministrazione europea composita o la *governance* multilivello), nel capitolo in questione l'oggetto analizzato è, invece, il "gruppo" che la struttura vuole rappresentare (nei termini di Giannini). In questo senso, per quanto il contenuto del capitolo adotta un linguaggio il più possibile giuridico, nel secondo paragrafo esso risponde alla domanda disciplinarmente ibrida: come l'istituzione-organizzazione, ricostruita al capitolo cinque, rappresenta il gruppo? È politologico, infatti, lo studio di come un'istituzione-organizzazione rappresenti il gruppo; è giuridico, invece, lo studio dell'istituzione del gruppo rispetto alle strutture e alle funzioni delle istituzioni. Se lo studio dei destinatari indeterminati chiude l'analisi analitica della *policy*-funzione, esso ne consente anche il calcolo "integrale" (in senso matematico), determinando l'ampiezza dell'area su cui la funzione stessa incide. Come si vedrà, la politica urbana europea ha potenzialmente un'area di incidenza molto estesa, quella del "cittadino urbano composito".

Tenendo a mente, così, le due coppie interessi-funzioni e gruppo-struttura, in questo capitolo l'analisi dei destinatari si va a collocare negli spazi di intersezione tra l'*input-throughput-output* di cui all'introduzione, costituendo l'anello di congiunzione tra le due catene "norma-attribuzione(potere)-funzione" e "norma-funzione-interessi" ed ottenendo così la sequenza "interessi da soddisfare-funzione(*policy*)-norma- attribuzione (potere)-interessi soddisfatti.

CAPITOLO 4. La materia e il fine della politica urbana europea: lo sviluppo sostenibile

Sommario: 1. Lo sviluppo sostenibile oltre la crescita e verso un approccio “integrato”. 2. Il dibattito contemporaneo sullo sviluppo sostenibile inizia dalla scienza economica, secondo teorie minoritarie. 3. L’interesse per lo sviluppo sostenibile nel dibattito internazionale e globale: questioni politiche e prime questioni giuridiche. 3.1. La curva degli eventi. 3.2. Lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e globale: è possibile definire la sostenibilità come un principio? 4. Osservazioni di sintesi sullo sviluppo sostenibile: approcci teorici preliminari all’analisi del caso europeo. 5. La natura dello sviluppo sostenibile nell’ordinamento europeo: tra sviluppo e sostenibilità. 5.1. Lo sviluppo sostenibile nei trattati: obiettivo, valore o principio? 5.2. Lo sviluppo sostenibile nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea. 6. Dallo sviluppo sostenibile allo sviluppo urbano nel mondo e in Europa: il fine della politica urbana europea e la parziale autonomia di quest’ultima dal dibattito internazionale. 7. Lo sviluppo sostenibile e la politica urbana europea: la materia. 7.1. L’informalità della politica urbana europea e la materia trasversale. 7.2. Verifiche empiriche sulla trasversalità della materia: la dimensione urbana nel diritto secondario. 7.3. Gli spazi per la dimensione urbana nel diritto primario. Appendice IV.a: Alcune precisazioni economiche sullo stato stazionario. Appendice IV.b: “Tracce di urbano” nella Soft e Hard Law europea. Uno schema.

1. Lo sviluppo sostenibile oltre la crescita e verso un approccio “integrato”

Vi è il rischio di far ricadere nel concetto di sviluppo sostenibile una pluralità indeterminata di idee. Esso, infatti, viene considerato un concetto “dialettico”, piuttosto che “analitico”, dalla stessa scienza economica di matrice ecologica che per primo lo ha proposto¹. Di seguito si propongono alcune precisazioni, soprattutto alla luce del dibattito internazionale degli ultimi decenni. Ciò che accomuna la posizione delle diverse scienze (politica, giuridica ed economica) sullo sviluppo sostenibile è l’evoluzione da un concetto mono-dimensionale, riferito al solo settore ambientale, ad uno multi-dimensionale, riferito ai settori dell’economica

¹ Avvertenza data da H. E. Daly, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Boston, Beacon Press, 1996 [trad. ita S. Dalmazzone, G. Garrone, *Oltre la crescita: l’economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, Einaudi, 2001], 7. Tale libro sarà ripreso più volte nel corso della trattazione, in quanto H. E. Daly è un esponente contemporaneo dell’economia ecologica. Nonostante ciò, non si condivide totalmente il pensiero dell’autore, ad esempio con riguardo ai capitoli dieci (libero scambio e globalizzazione contro ambiente e comunità) e undici (il conflitto fra libero scambio e sviluppo sostenibile e un non velato sostegno al protezionismo nazionalista). Le critiche sollevate all’ordine globale e al commercio internazionale (di frenare l’integrazione tra i sistemi economici, sociali e ambientali o di rendere più difficoltosa l’attenzione per la comunità nazionale e il territorio locale) paiono condivisibili ma diverso il modo in cui è possibile superarne i limiti, almeno per quel che riguarda il continente europeo. Si v. *infra* al paragrafo successivo.

e della società nel suo complesso: lo sviluppo sostenibile “integrato”. In termini sociologici, il concetto di sviluppo sostenibile nella sua versione matura è, cioè, in grado di fornire una lettura sistemica della realtà².

2. Il dibattito contemporaneo sullo sviluppo sostenibile inizia dalla scienza economica, secondo teorie minoritarie

Nelle scienze economiche, il concetto dello sviluppo sostenibile è alla base di teorie nuove e in parte alternative a quelle del XX secolo, sia neoclassiche sia keynesiane³. Ad essere in discussione, infatti, è il paradigma della crescita economica, intesa come incremento sostenuto del PIL pro-capite, la cui media mondiale può essere ottenuta sommando i PIL nazionali e dividendo il prodotto lordo per la popolazione dell'intero globo⁴. Le nuove sfide teoriche sono, inoltre, di natura prevalentemente macroeconomica: non sono tanto gli assunti microeconomici ad essere in crisi (l'obiettivo di efficienza) quanto piuttosto le conseguenze sistemiche, gli effetti macroeconomici e gli strumenti di politica economica da adottare⁵. Con riguardo al periodo successivo alla Seconda guerra mondiale, i principali filoni rispetto ai quali l'economia c.d. ecologica (nelle sue varie versioni) si pone come evoluzione sono sia quelli legati alla teoria della crescita endogena, sia quelli dell'economia dello sviluppo⁶.

² M. Decleris, *The Law of sustainable development. General principles: report produced for the European Commission*, Luxembourg, Office for official publications of the European Communities, 2000, 48, disponibile al seguente link www.pik-potsdam.de/avec/peyresq2003/talks/0917/sillence/background_literature/sustlaw.pdf (ultimo accesso giugno 2018), 76-77.

³ Per semplicità dialettica, si consideri la teoria dello sviluppo economico di Schumpeter come alternativa alla teoria Keynesiana. M. Talamone nella presentazione di J. A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Lipsia, Duncker & Humblot, 1911 [trad. ita L. Berti, *Teoria dello sviluppo economico*, ma dalla traduzione dell'edizione tedesca del 1934, ristampata da Milano, Etas, 2002 con introduzione di P. Sylos Labini], ricorda come Keynes e Schumpeter fossero coetanei (nati nello stesso anno) ma acerrimi avversari. Schumpeter fu sempre molto critico verso la teoria economica di Keynes. In particolare, mentre quest'ultimo sosteneva una teoria della crescita economica basata sul lato della domanda, Schumpeter con il suo processo di “distruzione creatrice” era sostenitore dell’“offerta”, trovando in essa (nella combinazione delle forze produttive, quindi, nella tecnologia) l'occasione per il progresso e l'innovazione di spostare in avanti il ciclo del flusso economico (che dal punto di vista statico è, però, perfettamente chiuso. Per garantire lo sviluppo, o meglio la liberazione di energie produttive per mettere in atto la rivoluzione, occorre la creazione di mezzi monetari e la disponibilità di credito. Da qui, 75: «Il banchiere è l'eforo dell'economia di scambio»). Rispetto alla libera concorrenza, entrambi avevano delle posizioni “di sbieco”: mentre Keynes sosteneva l'intervento pubblico nell'economia, Schumpeter era sostenitore del mercato “oligopolista” (la c.d. trustificazione). Inoltre, entrambi propongono una visione del capitalismo che tiene conto dei cicli economici e dei fattori di crisi, elementi sconosciuti alle teorie economiche all'ora prevalenti che erano invece statiche e marginaliste (basate cioè sulle teorie dell'equilibrio generale di Walras). Anche per Keynes, come per Schumpeter, la tecnologia e il progresso hanno un ruolo cruciale per lo sviluppo economico nell'era del capitalismo. Le rivoluzioni scientifiche negli ultimi secoli erano, a suo parere, senza precedenti. Non tanto, però, per la portata delle scoperte (le leghe metalliche ebbero una portata rivoluzionaria per il futuro sviluppo della civiltà, parimenti alla prima rivoluzione industriale) ma per la velocità con cui si erano succedute. La fase pre-moderna si caratterizzava, dunque, per un progresso lentissimo e per l'assenza di accumulazione del capitale, ciò che spiegherebbe la stabilità millenaria della popolazione e del reddito mondiale (Così nel *Trattato sulla Moneta*, 1930).

⁴ La maggior parte degli autori contemporanei che scrivono di sviluppo sostenibile sono soliti ripercorrere la storia dello sviluppo economico e scientifico. Alcuni affrontano questa evoluzione a partire dell'era preistorica (G. Nebbia, *Lo sviluppo sostenibile*, Edizione culturale della pace, San Domenico di Fiesole, 1991, 10 ss.); altri si concentrano sull'era della moderna crescita economica (così come definita da S. Kuznets, *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966) e sulla ricostruzione delle rivoluzioni industriali, a volte associandole alle crisi economiche (J. D. Sachs, *The age of sustainable development*, New York, Columbia University Press, 2014 [trad. ita G. Chizzoli, L. Berti, P. Conversano, M. Cupellaro, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Università Bocconi Editore, Egea, versione ebook, 2015], cap. 3, loc. 49). È lo stesso S. Kuznets ad affermare, 4: «Or he may choose to begin with recorded human history and distinguish the early irrigation empires from the aggressive tributary states, antiquity from the Middle Ages, and so on. The particular innovation selected and the length and scope of the epoch will be determined by the scholar's emphasis».

⁵ In questa direzione le affermazioni di R. Costanza, *Goals, Agenda, and Policy Recommendations for Ecological Economics*, in R. Costanza (a cura di), *Ecological economics. The science and management of sustainability*, New York, Columbia University Press, 1991, 6.

⁶ H. E. Daly, *Oltre la crescita: l'economia dello sviluppo sostenibile*, cit., 102. Esistono due istituzioni che fanno uso dell'espressione *ecological economics* nel loro nome. Il ruolo pionieristico è stato svolto dall'*International Society of Ecological Economics* (ISEE), fondata nel 1987 e con presidente Robert Costanza. La seconda istituzione è il *Beijer Institute for Ecological*

La prima corrente si basa sul modello di crescita Solow-Swan, debitrice delle teorie di Schumpeter e dei lavori di Kaldor e Hicks. Essa ha ispirato, a mano a mano, formulazioni più precise sulla crescita c.d. “endogena” (ad esempio, il modello di Ramsey, per la pianificazione centralizzata, e quello di Cass e Koopmas, per l’economia decentrata). Le teorie appartenenti a questa corrente esaltano la capacità interna dell’innovazione di generare la crescita. In particolare, nel modello a economia chiusa di Solow, la crescita del PIL si arresta nel momento in cui il capitale raggiunge lo stato stazionario. Lo stato stazionario è dato da parametri quali il livello della popolazione, immaginando che ci sia piena occupazione, dal progresso tecnologico e dal tasso di ammortamento. Lo stato stazionario, come in un misuratore di livello, può essere spostato in avanti grazie agli investimenti (che sono uguali al risparmio). Se il livello stazionario è fermo (non ci sono investimenti), il margine di crescita sarà sempre più piccolo. La crescita, infatti, dipende dal progresso tecnologico ma senza investimenti il margine ottenuto dall’innovazione viene “mangiato” dal peso sempre maggiore delle variabili “popolazione” (cioè dal costo del lavoro, essendoci piena occupazione) e “ammortamento”. L’idea economica alla base di tale ragionamento consiste, infatti, nella fiducia che anche se nel corso del tempo il costo del lavoro e del capitale aumenteranno sempre di più, il progresso consentirà livelli di efficienza sempre maggiori. Mentre il modello originario Solow-Swan dimostra, pur se con ipotesi restrittive, perché il tasso di crescita del PIL rimanga uguale per tutte le economie, i modelli “endogeni” più evoluti danno una risposta alla convergenza tra le sole economie simili e una spiegazione delle differenze del tasso di crescita per i paesi sottosviluppati⁷.

Nel secondo gruppo di teorie si fanno ricadere, invece, i modelli di crescita immaginati per i paesi definiti in passato del Terzo e del Quarto mondo (molti dei quali oggi “in via di sviluppo”). Tali modelli prevedevano, originariamente, soluzioni di politica economica basate sugli aiuti da parte dei paesi sviluppati a quelli sottosviluppati: il modello di crescita era considerato unico e i paesi più poveri, si diceva, vivevano stadi primitivi

Economics, parte della *Swedish Academy of Science*. Mentre la posizione della prima istituzione è tradizionalmente più critica dell’economia tradizionale, nella seconda prevalgono posizioni proprie delle correnti dominanti in economia (motivo per il quale è difficile a volte distinguere dall’economia ambientale di stampo neoclassico). Nel seguito del lavoro si farà riferimento alle teorie economiche ecologiche come a quelle gravitanti intorno alla prima istituzione e agli economisti contemporanei come R. Costanza e G. Nebbia. Nella storia dell’economia sono considerati padri della corrente ecologica K. W. Kapp, K. E. Boulding e N. Georgescu-Roegen. H. Daly, allievo di quest’ultimo, dedica nel volume citato in nota un saggio commemorativo al maestro, ricostruendo una delle sue ultime opere (all’epoca non apprezzata) intitolata *The Entropy Law and the Economic Process* (1971). Nello stesso volume, un capitolo è dedicato anche al chimico F. Soddy, appassionato di economia monetaria il quale, pur se sconosciuto ai più nella scienza economica, per primo associò l’economia, considerata una scienza sociale non esatta, alle leggi della termodinamica. Soddy, insegnante di chimica ad Oxford e spesso criticato per la sua non rigorosità analitica nelle teorie economiche espresse, si batté contro l’uso della scienza a scopi militari (in particolare l’energia atomica) e fu molto critico contro il mercato del credito e il meccanismo degli interessi, che soleva definire come “il più grossolano inganno su vasta scala”. R. Costanza, *Goals, Agenda, and Policy Recommendations for Ecological Economics*, cit., 4 distingue tra l’economia convenzionale, l’ecologia convenzionale, l’economia delle risorse e l’economia ambientale. L’economia ecologica trascende queste ripartizioni disciplinari e non solo abbraccia ambedue gli approcci, ecologico ed economico, ma relativizza anche il sistema dell’economia umana ad un ordine più grande. L’economia ambientale, in particolare, sembrerebbe la base teorica delle politiche europee per l’ambiente succedutesi fino ad oggi, basate sull’*adaptation* e la *mitigation*. Non a caso, nei negoziati Rio+20 la proposta dell’Unione europea è stata per una *green economy*. Come sarà ripreso anche più avanti, nonostante l’Unione europea, e i paesi membri, abbiano una posizione più attiva sulle questioni ambientali rispetto agli Stati Uniti, essa fino ad oggi è stata debole, ovvero, “tecnocentrica” e “accomodante” (quella degli Stati Uniti sarebbe molto debole, ovvero, “tecnocentrica” e dell’“abbondanza”). Per questa classificazione si veda la tab. 1 nel libro di A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 2006, versione *ebook*, loc. 229, tratta da R. K. Turner, D. W. Pearce, L. Bateman *Economia ambientale*, Bologna, Il Mulino, 1996, 44-45.

⁷ Per un approccio manualistico si v. N. Acocella, *Fondamenti di politica economica*, Roma, Carocci editore, V ed., 2017, cap. 7. Cfr. O. Bòanchard. A. Amighini, F. Giavazzi, *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino, 2011, cap. 11, 12, 13.

di sviluppo⁸. Oggi, invece, si guarda ad un modello di crescita di tipo *catch-up* o “da recupero da ritardo”, che beneficia degli effetti esogeni (ad esempio, l’importazione della tecnologia e i benefici della globalizzazione) per sollecitare lo sviluppo. Questa crescita può essere molto più rapida della crescita endogena dei paesi di prima industrializzazione, cioè basata su una “reazione a catena” interna (le innovazioni stimolano ulteriori innovazioni, alimentando la crescita). Con l’evoluzione delle teorie economiche si modificano anche gli strumenti che passano, infatti, dalla mera assistenza attraverso gli aiuti (strumenti ancora utilizzati per risolvere i problemi umanitari connessi alla salute, ad esempio per le epidemia di malaria in Africa) agli investimenti, all’implementazione congiunta o alla cooperazione tecnologica⁹.

Entrambi i filoni si affermano all’indomani della Seconda guerra mondiale e si basano su visioni del mondo post-colonialiste (lo sviluppo dei paesi del “Terzo mondo”, oggi del “Sud globale”¹⁰ o nella dualità espressa come *The West and the Rest*¹¹) e sovraniste (il confronto per il sentiero di crescita ottimale si basa sul PIL dei vari sistemi paese)¹².

Secondo la scienza economica ecologica, al contrario, teorizzare la sostenibilità significa recuperare schemi concettuali dell’economia classica (da Smith a Ricardo, i quali furono a loro volta influenzati dagli economisti fisiocratici), ovvero, partire dalle risorse naturali per poi adattarvi le variabili immateriali come la tecnologia e gli stili di vita¹³. Si tratta di avere una “visione preanalitica”, ovvero, essere coscienti che l’economia è un sottoinsieme dell’ambiente (secondo Kapp, sempre un esponente tradizionale dell’economia ecologica, anche della società) e per tale motivo non può espandersi all’infinito. Una preoccupazione pur sempre in termini macroeconomici, anche se con conclusioni diverse dall’impostazione keynesiana ricordata nel capitolo introduttivo a proposito della pura distinzione tra variabili finanziarie e reali. Qui non si tratta solamente del sistema “economia” che si interfaccia con il sistema “società” nella dialettica libertà-giustizia sociale. Si aggiunge, invece, il sistema-mondo, inteso come ambiente. La sfida deve essere, dunque, quella di chiarire la “visione”: mettere in atto uno sforzo cognitivo preanalitico (che tenga cioè in considerazione le

⁸ R. Fernando Urueña Hernandez, *Global Administrative Law and Global South*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2016, 393, osserva come sia difficile oggi, in chiave economica, operare una distinzione chiara tra Nord e Sud globale. Tra i paesi del Sud Globale (si v. *infra* nota 14 per precisazioni) si osserva, poi, un’enorme variabilità.

⁹ In questa sede non vengono approfonditi i modelli economici associati alla crescita *catch-up*. Si v. per maggiori informazioni J. D. Sachs, *The age of sustainable development*, cit., cap. 3. Cfr. A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., in particolare nelle conclusioni, loc. 1608, sul passaggio dall’assistenza agli investimenti. Anche P. Dann, *The global administrative law of development cooperation*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, cit., 415 ss. secondo cui il Diritto dello sviluppo è ancora oggi, in sintesi, un trasferimento ciclico di risorse finanziarie.

¹⁰ Per delle precisazioni sul concetto di Sud Globale si v. R. Fernando Urueña Hernandez, *Global Administrative Law and Global South*, cit., 392-393: «[...] states that have a Human Development Index (HDI) less than 0.8, as reported by the UN Development Programme».

¹¹ A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., loc. 110.

¹² Per un’analisi degli effetti, ancora oggi, dell’imperialismo e del capitalismo sui paesi del terzo mondo e sulla necessità di un approccio differenziato per i paesi del Sud globale in termini di *governance* globale si fa riferimento ai *Third world approaches to International Law*, ispirati dall’attività del prof. B. S. Chimni, ad esempio, in *Co-option and resistance: two faces of Global Administrative Law*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, n. 37, 2005, in particolare la seconda parte, 801 ss.

¹³ H. E. Daly, *Oltre la crescita: l’economia dello sviluppo sostenibile*, cit., *passim* richiama gli economisti classici. Per il richiamo ai fisiocratici, M. Bresso, *Il modello bio-economico*, tratto dal *Pianeta irritato*, in *Alfabeta*, n. 82, 1986 così come riportato in antologia da G. Nebbia, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 134 ss. Lo stesso A. Sen, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999 [trad. ita di G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Milano, Oscar Mondadori, 2000, ristampa 2018], 128 richiama sul punto gli economisti pre-moderni e ricorda come già Smith esprimesse una sensibilità simile ad una visione più integrata (sia rispetto al sistema ambiente, sia rispetto al sistema sociale).

caratteristiche delle risorse naturali e che, quindi, parta da zero rispetto alle visioni del mondo precedenti) e farne seguire l'atto analitico (ad esempio, il nuovo modello economico, rispettoso dell'ambiente e dei bisogni sociali)¹⁴. I sociologi più critici dell'epoca contemporanea, così come alcuni degli economisti di nuova generazione, non fanno altro che dimostrare la fallacia della "visione" e la mancanza dello sforzo preanalitico delle teorie *mainstream*. Così, ad esempio, fa la Sassen descrivendo le "espulsioni" dell'epoca contemporanea: si critica l'economia finanziaria perché manca di ragionamento preanalitico rispetto al sistema sociale (si veda *supra* il capitolo introduttivo).

Per provare a fare chiarezza sullo sviluppo sostenibile, bisogna, dunque, immaginare un sistema sociale basato sul modello di sostenibilità in cui solo il livello micro può avere valore economico in termini indipendenti, mentre il livello macro è una dimensione necessariamente integrata in cui l'economia sta nella società e la società sta nel sistema-ambiente: questo porta inevitabilmente al ripensamento degli strumenti di politica economica. Ciò che nelle teorie economiche maggioritarie (almeno fino alla crisi del 2008) è il limite a cui tendere senza però raggiungerlo, nell'economia dello sviluppo o della crescita sostenibile è invece un obiettivo "felice" di approdo: lo stato stazionario¹⁵. Se nei modelli di sviluppo e crescita si ha la rassicurazione della prima legge della termodinamica, "niente si crea né si distrugge, tutto si trasforma", nei modelli di sviluppo sostenibile entrambe le leggi della termodinamica sono a sistema¹⁶. È vero che il sistema economico (e forse anche quello sociale) possono trovare un equilibrio naturale e sempre nuovo, ma se nel modello di equilibrio non si considera la dimensione ambientale (e/o sociale) si rischia di incorrere in un livello di entropia non più gestibile. Più il sistema economico satura quello sociale, e più il sistema sociale

¹⁴ H. E. Daly, *Oltre la crescita: l'economia dello sviluppo sostenibile*, cit., 11 e 63 ss. L'autore afferma esplicitamente di rifarsi a J. A. Schumpeter, ad esempio, *Teoria dello sviluppo economico*, cit., 12-14, il quale, in particolare, afferma: «Le combinazioni economicamente migliori e quelle tecnicamente più perfette sono dunque non necessariamente, ma comunque molto spesso, distinte e non semplicemente a causa dell'ignoranza o dell'indolenza, ma perché metodi che sono tecnologicamente inferiori possono adattarsi alle condizioni economiche date [...] il considerare un bene come prodotto o come fattore di produzione dipende spesso dal punto di vista adottato. [...] Ma anche la risposta che deve valere per il campo della dottrina economica non può valere in generale, ma solo in rapporto ad una determinata costruzione del sistema teorico». Si v. anche J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Vol. I, 1959, OUP, New York [trad. ita. P. Sylos Labini, L. Occhionero, *Storia dell'analisi economica*, Torino, Bollati Boringhieri 2003], 52-55, dove si sostiene la necessità di un atto conoscitivo pre-analitico che fornisca la materia prima per lo sforzo analitico, una "visione" che non solo: «precede storicamente la comparsa dello sforzo analitico, ma può anche ricomparire nella storia di qualsiasi scienza ogni qualvolta qualcuno ci insegna a vedere le cose in una luce la cui sorgente può essere trovata nei fatti, nei metodi e nei risultati della scienza già esistente».

¹⁵ Il concetto di "stato stazionario" era già stato introdotto da J. S. Mill, *I principi di economia politica* (1848), parlando della limitatezza delle risorse naturali; nello stesso anno veniva pubblicato anche il Manifesto del partito comunista e Marx criticava la visione borghese di Malthus (sul limitare la crescita demografica dei "poveri"), che pure aveva per primo osservato l'insostenibilità di un mondo in cui la popolazione cresce a ritmi esponenziali mentre la produzione alimentare secondo una funzione lineare. Anche C. Pigou, nel 1935, dedicò un intero volume allo "stato stazionario". Questa parabola nella storia delle teorie economiche, ad esclusione dell'osservazione sulla coincidenza delle pubblicazioni di Marx-Engels e Mill nel 1948, che è da imputare a chi scrive, si deve a G. Nebbia, *Lo sviluppo sostenibile*, Edizione culturale della pace, San Domenico di Fiesole, 1991, 6-7 che, ricordando Mill, lo cita: «Io spero sinceramente per amore della posterità che, se la terra dovesse perdere quella beltà che deve alle cose, che un accrescimento illimitato di ricchezza e di popolazione farebbe estirpare onde alimentarne una quantità maggiore, essa aderirebbe a rimanersi stazionaria assai prima che la necessità ve la obbligasse». Più avanti, 19, anche un passo di Marx nel *Capitale* viene ricordato: «La produzione capitalistica sviluppa quindi la tecnica e la combinazione del processo di produzione sociale solo minando al contempo le fonti da cui sgorga ogni ricchezza: la terra e l'operaio».

¹⁶ Un'avvertenza rispetto a quest'impostazione e all'ultima opera di N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process* (1971), rimasta minoritaria nella scienza economica, viene sempre dalle riflessioni di J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, cit., (in questo caso non citato a favore, differenzialmente dall'uso che ne fa H. E. Daly). Schumpeter, 34, osserva come occorra fare attenzione a prendere a prestito leggi, postulati e teoremi dalla scienza pura. Si deve precisare, però, che nell'opera di Schumpeter, la "scienza pura" (che non è la "scienza esatta", la quale ha una definizione molto più ristretta di quella considerata dall'autore, che si riferisce alla "scienza" in modo più generale, così da ricomprendervi anche le scienze sociali) si contrappone alla "scienza applicata". La scienza pura non è mai separata dalla scienza applicata, ma la seconda rafforza la prima, dunque, le ipotesi esplicative, pur se in se stesse coerenti, devono essere prima suggerite e poi verificate nei fatti. Nel caso dell'economia ecologica, si tratta di valutare le prove a sostegno della teoria analitica.

satura il sistema ambientale, più quest'ultimo avvierà un effetto retroattivo e aumenterà la probabilità che l'equilibrio dei sottosistemi si trasformi alla fine in disequilibrio. Mettere a sistema le due equazioni significa essere coscienti dei limiti biofisici ed etico-sociali della crescita. Si deve precisare che l'economia di stato stazionario non equivale ad una crescita zero del PIL, che può essere anzi positiva, ma equivale alla massimizzazione della vita, misurata in anni-persona cumulativi vissuti a uno standard di utilizzo delle risorse sufficiente ad assicurare un buon tenore di vita. Equivale, inoltre, a incorporare nel "paradigma del flusso circolare" anche i "rifiuti" (oggi considerati come semplici esternalità, termine tradizionalmente associato ad uno dei principali fallimenti del mercato).

L'integrazione tra ambiente, economia e società si presenta così come un problema triplice in chiave economica: di scale, allocativo e distributivo¹⁷. Con "scala" si intende quella fisica o dimensionale della presenza umana nell'ecosistema, misurata dalla popolazione moltiplicata per l'uso pro capite di risorse naturali¹⁸. La dimensione sociale deve essere intesa, in questo caso, nel senso di "collettiva", ovvero, di una presa di coscienza degli effetti che le decisioni microeconomiche hanno sulla realtà macro, come di costi per la società nel suo insieme.

Si riprende a questo proposito un esempio classico: il sistema dei permessi di emissione trasferibili. Si tratta di uno strumento ormai tradizionale, se si pensa che, negli anni, al protocollo di Kyoto è seguito l'Accordo di Parigi, ma estremamente utile proprio per distinguere i tre problemi economici¹⁹. Essendo i permessi emessi in numero limitato, l'impatto di scala è ridotto ad un livello ritenuto ecologicamente sostenibile. In questo modo il problema è risolto in partenza. I permessi corrispondenti alla scala prescelta devono, poi, essere distribuiti e possono esserlo o equamente fra i cittadini (o fra le imprese) o mantenuti come proprietà collettiva, per poi essere messi all'asta o venduti. Solo dopo questi due passaggi si è nella posizione di consentire una riallocazione dei permessi attraverso un meccanismo di mercato, con fini di efficienza e basato sul prezzo. In questo modo, pur mantenendoli distinti, si perseguono entrambi gli obiettivi: di scala e di allocazione, dove la scala non è determinata dai prezzi ma da una scelta sociale che riflette i limiti ecologici. Anche la distribuzione non è determinata dai prezzi ma, di nuovo, da una scelta sociale che riflette una distribuzione equa del nuovo patrimonio appena creato. Nonostante la coerenza teorica interna, il successo di tale meccanismo dipende dal modo in cui esso viene applicato. L'enfasi è stata, di fatto, posta sulla sola allocazione (imposizione di obblighi di legge e il loro rispetto da parte degli inquinatori), trascurando le questioni di scala e gli aspetti distributivi (la fase preanalitica). Da qui le varie critiche. Innanzitutto, si è detto che i permessi trasferibili fossero la soluzione individualistica del "libero mercato", senza considerare che tale mercato dovrebbe essere libero solo dopo essere stato limitato con chiarezza e partecipazione entro confini di scala e con effetti distributivi. In secondo luogo, si è descritto il metodo come un modo per "regalare licenze per inquinare" senza considerare, però, che tale sistema funziona sul controllo della "quantità" e i diritti sono sì trasferibili ma non necessariamente a titolo gratuito. Infine, come

¹⁷ *Ibidem*, 223.

¹⁸ *Ibidem*, 67.

¹⁹ Si ricorda che con l'Accordo di Parigi verrà sostituito il precedente protocollo *Clean Development Mechanism* con il nuovo *Sustainable Development mechanism*. Si v. M. Humphreys, *Sustainable development in the European Union. A general principle*, cit., loc. 23.

conseguenza del secondo punto, si è sostenuto come tale sistema avesse la capacità di avvantaggiare i *ricchi*, se non fosse che questi ultimi sono sempre favoriti: si tratta, piuttosto, di valutare se il loro vantaggio iniziale possa essere ridotto²⁰.

Si tratta di una buona politica, anche se in parte fallimentare nella fase di implementazione, per illustrare come “ottimi” economici di natura differente (che necessitano anche di strumenti diversi di politica economica) possano essere tenuti insieme ristabilendo un ordine nelle priorità. Sono obiettivi separati ma coordinabili, contrariamente a quanto succede nell’economia neoclassica che assorbe il problema della scala nell’obiettivo di efficienza allocativa (nonostante la “scarsità delle risorse” sia comunque alla base del ragionamento economico classico; si tratta, però, delle risorse “artificiali” e non di quelle “naturali”): «L’economista neoclassico, infatti, giustifica la scala sempre più grande sostenendo che se esiste è perché gli individui l’hanno scelta nel corso di numerose decisioni microeconomiche in cui sono stati disposti a pagare, in termini di qualità ambientale, il costo marginale di far crescere la scala dell’economia, valutandolo inferiore al beneficio marginale. È certo che il giudizio individuale può essere stato distorto da “esternalità”, ma assumere i prezzi come “giusti” implica che queste ultime siano state internalizzate»²¹. Ragionare nell’ottica dello sviluppo sostenibile significa, invece, guardare ad obiettivi, strumenti e dimensioni in ottica separata ma integrata. Le questione della distribuzione e della scala, infatti, coinvolgono relazioni di natura sociale piuttosto che individuale, ad esempio, rispetto ai poveri, alle generazioni future o alla sopravvivenza di specie diverse da quella umana ma indispensabili per l’equilibrio degli ecosistemi²².

3. L’interesse per lo sviluppo sostenibile nel dibattito internazionale e globale: questioni politiche e prime questioni giuridiche

Il dibattito internazionale sullo sviluppo sostenibile ha origine dalla questione ambientale, a partire cioè dalla preoccupazione per la scarsità delle risorse naturali sia da parte degli ecologisti, sia, come visto, da parte di alcuni economisti. L’idea dello sviluppo sostenibile come obiettivo delle politiche pubbliche o di principio-valore in grado di ispirare il godimento e la protezione dei diritti umani si affianca quasi subito alle preoccupazione degli economisti ma, come per questi ultimi, si tratta di posizioni minoritarie. Di seguito si propone una ricostruzione del dibattito politico internazionale che ha accompagnato nel tempo tali orientamenti e dibattiti della scienza economica, fino a ispirare norme, trattati e diritti secondo una logica di “integrazione”. Come si vedrà, l’integrazione non sarà espressa nei termini di “ottimi” (come nelle teorie economiche), bensì in termini di sistemi (o dimensioni) ed obiettivi, più comprensibili in termini sociologici e politologici. Il passaggio alla definizione di obblighi e principi sullo sviluppo sostenibile, necessari per una riflessione giuridica, è, come si vedrà, ancora ambiguo, almeno nel dibattito internazionale²³.

²⁰ *Ibidem*, 67 ss.

²¹ *Ibidem*, 73.

²² *Ibidem*, 74.

²³ Si propone questa trattazione (cercare cioè di definire lo “sviluppo sostenibile” partendo dalla dimensione politica) perché la si considera utile a fornire un’analisi di contesto completa. Questo, consapevoli delle critiche che molti, nella scienza giuridica, hanno rivolto alle ricostruzioni basate sull’evoluzione delle teorie economiche (paragrafo precedente) e al dibattito politico internazionale

3.1. La curva degli eventi

All'inizio degli anni settanta, viene pubblicato dal Club di Roma il Rapporto sui limiti dello sviluppo (1972), frutto di uno studio condotto da ricercatori del Massachusetts Institute of Technology (MIT), sotto la guida di Dennis L. Meadows. Nello stesso anno le Nazioni Unite convocano la Conferenza per l'ambiente (il primo Vertice sulla Terra), svoltasi a Stoccolma, durante il quale viene approvata la prima dichiarazione di ventisei principi in tema di ambiente²⁴. È il momento in cui alla dimensione dello sviluppo economico viene opposta la preoccupazione per il sistema-ambiente. Ad esempio, il principio ventuno proclama l'obbligo di ogni Stato di prevenire il danno all'ambiente non solo di altri Stati ma anche degli spazi comuni al di là della giurisdizione nazionale. Tale principio segue di solo due anni l'enunciazione da parte della Corte internazionale di giustizia (sentenza fra Belgio e Spagna, Barcelona Traction del 5 febbraio 1970) dell'esistenza di obblighi *erga omnes* nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso, fra i quali figurano anche l'obbligo di prevenire il danno significativo a beni pubblici internazionali quali i mari, l'atmosfera e la biodiversità²⁵.

Nel decennio settanta-ottanta del Novecento grandi catastrofi ambientali rilanciano l'attenzione della comunità internazionale sull'importanza di coniugare sviluppo economico ed ambiente (Torrey Canyon nel 1967, Seveso nel 1976, Amoco Cadiz, nel 1978, Bophal nel 1984, Chernobyl nel 1986, Exxon Valdez nel 1988)²⁶. Nel 1979, ha luogo la Conferenza di Ginevra, durante la quale si firma il protocollo *World climate programme*, sottoscritto anche dagli Stati Uniti²⁷. Anche le crisi petrolifere di quel decennio giocano sicuramente un ruolo, pur se indiretto, per la nuova attenzione prestata alla protezione dell'ambiente²⁸.

Il termine "sviluppo sostenibile" viene introdotto per la prima volta nel 1980, nella pubblicazione *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for sustainable Development*, dell'*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUC), con il sostegno del programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP) e la collaborazione del *World Wildlife Fund* (WWF), della *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) e dell'*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO). L'anno prima aveva intanto avuto luogo la prima conferenza mondiale sull'acqua. L'espressione "sviluppo sostenibile" è poi ripresa nel c.d. Rapporto Brundtland del 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, creata quattro anni prima su impulso di Svezia e Giappone. Nel rapporto, la coppia di parole è definita come: «quello sviluppo che soddisfa i bisogni del

(il prossimo paragrafo). Si v., in entrambi i sensi, P. Dann, *The global administrative law of development cooperation*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, cit., 420: «Such a rehearsal of development theories, however, is myopic, narrow and ultimately instrumentalist».

²⁴ Lo riporta, ma in ordine invertito, J. D. Sachs, *The age of sustainable development*, cit., cap. 1, loc. 285.

²⁵ C. C. Gialdino, *L'Unione europea ed il principio di sviluppo sostenibile*, Relazione presentata al Seminario di 2° livello organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalla Regione Veneto sul tema "Costituzione italiana, integrazione europea e sviluppo sostenibile", Venezia, Isola di San Servolo, 22-24 ottobre 2007, 2.

²⁶ C. C. Gialdino, *L'Unione europea ed il principio di sviluppo sostenibile*, cit., 2.

²⁷ A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., loc. 1030.

²⁸ Si pensi al tema delle energie rinnovabili, emblematiche di una combinazione tra interessi economici ed esigenze ambientali. Si v. in questi termini V. Termini, *Il mondo rinnovabile: come l'energia pulita può cambiare l'economia, la politica e la società*, Roma, Luiss University Press, versione ebook, 2018, in particolare il cap. 2, loc. 326, sulla storia delle rinnovabili.

presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri». L'anno successivo a questa stessa pubblicazione viene creato il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC, Conferenza di Toronto, 1988) e durante la seconda conferenza mondiale sul clima (1990) è presentato il suo primo rapporto, seguito dal secondo nel 1995²⁹.

Intanto, lo "sviluppo sostenibile" comincia ad essere oggetto di sempre maggiore attenzione da parte dei media, in particolare durante il secondo Vertice sulla Terra (Rio de Janeiro, 1992) quando viene approvata l'omonima dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo, comprendente ventisette principi³⁰. In quest'occasione, lo sviluppo sostenibile riceve la propria consacrazione ufficiale come "principio", in particolare nell'*Agenda 21*, vasto programma d'azione in cui viene proposto di correlare l'ambiente segnatamente con i rapporti nord-sud, i diritti umani e la lotta contro la povertà. A Rio si afferma altresì il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, secondo cui gli impegni degli Stati devono essere commisurati al contributo per il degrado ecologico. In questo modo si pone a carico dei paesi industrializzati la responsabilità primaria per il perseguimento dello sviluppo sostenibile, in ragione delle conseguenze che i modelli di produzione e consumo esercitano sull'ambiente nonché della maggiore disponibilità di risorse economiche e tecnologiche³¹. Contestualmente vengono affermati i principi per la tutela delle foreste e firmate le Convenzioni ONU sullo sviluppo sostenibile e sul cambiamento climatico e la biodiversità³².

La seconda metà degli anni novanta è anche lei ricca di eventi. Nel 1993 si tiene la Conferenza globale sui diritti umani, nel 1994 al Cairo quella su popolazione e sviluppo, nello stesso anno viene firmata la Convenzione ONU sulla desertificazione, nel 1995 si tiene a Pechino un incontro globale sulla condizione delle donne e a Copenaghen il Summit mondiale sullo sviluppo sociale. Inoltre, dalla Convenzione ONU sul cambiamento climatico del 1992 scaturisce il Protocollo di Kyoto del 1997, poi entrato in vigore nel 2005 e sostituito dall'Accordo di Parigi del 2015 (dopo il fallimento della Conferenza delle Parti della Convenzione ONU sui cambiamenti climatici che, a Copenhagen (2009), avrebbe dovuto rafforzare l'impegno contro l'aumento delle emissioni di gas serra). Se nel 1993, il presidente W. J. Clinton aveva firmato un *Executive order*, il numero 12852, per l'istituzione di uno speciale Consiglio di venticinque membri con l'obiettivo di proporre al Presidente le linee guida per una Strategia di sviluppo sostenibile (e il report fu presentato nel 1996)³³; numerosi anni dopo, gli Stati Uniti non aderiranno al Protocollo di Kyoto. Il presidente B. Obama firmerà invece nel 2015 l'Accordo di Parigi ma il presidente D. Trump deciderà, nel 2017, di non ratificarlo³⁴.

²⁹ Si v. la ricostruzione offerta da E. Giovannini, *L'utopia sostenibile*, Bari, Laterza, 2018, 28.

³⁰ Si v. per la ricostruzione in dettaglio della vicenda United Nations, *Rio Declaration on Environment and Development*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012, disponibile qui http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/rio_ph_e.pdf (ultimo accesso maggio 2018).

³¹ C. C. Gialdino, *L'Unione europea ed il principio di sviluppo sostenibile*, cit., 2.

³² E. Giovannini, *L'utopia sostenibile*, cit. 28.

³³ M. H. Olson, *The US President's Council On Sustainable Development*, in *Global Environmental Change*, Elsevier Science Ltd. Printed, UK, vol. 6, n. 1, 1996, 6345 ss.

³⁴ Si v. per un commento sulla politica degli Stati Uniti, M. Humphreys, *Sustainable development in the European Union. A general principle*, cit., loc. 23. L'atteggiamento dell'Europa è, invece, molto diverso da quello degli Stati Uniti. In generale, rispetto agli impegni ambientali è possibile classificare tre tipi di comportamento. Vi sono paesi, come quelli europei, che vogliono politiche di non rimpianto (*no regret policy* o *risk adverse*). Vi sono poi paesi che adottano politiche di impegni e revisioni (*pledge and review*), quasi delle adesioni condizionate agli impegni internazionali. Vi sono, infine, i paesi *wait and see*, i meno convinti dei rischi e dei costi, tra cui è possibile annoverare gli Stati Uniti. Si v. A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, loc. 184.

Nel 1997 a New York, nell'ambito di una sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite viene fatto un bilancio delle azioni fino ad allora svolte in favore della sostenibilità ambientale e si realizza che le dette azioni hanno riguardato essenzialmente le politiche pubbliche dei paesi sviluppati. Si decide, pertanto, di concentrare gli sforzi sull'attuazione dello sviluppo sostenibile anche nel sud del mondo. Cambiano in quel momento anche gli approcci all'economia dello sviluppo per i paesi del Terzo mondo³⁵. Nel settembre del 2000 arriva la *Dichiarazione del Millennio* nella quale vengono presentati i *Millennium development goals* (MDGs), otto obiettivi indirizzati ai paesi in via di sviluppo da raggiungere entro il 2015³⁶. A dieci anni dalla Conferenza di Rio, si tiene sia la conferenza di Monterrey sul finanziamento allo sviluppo, sia quella di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (2002). In quest'ultima occasione si organizza il terzo Vertice della Terra, con la presenza di oltre centonovanta Stati e l'adozione di una dichiarazione di principi su ambiente e sviluppo, oltre ad un piano d'azione dedicato anche alla povertà, ai consumi, alle risorse naturali, alla globalizzazione ed al rispetto dei diritti umani³⁷. Al Summit mondiale si parla di «integrazione delle tre componenti dello sviluppo sostenibile – sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione dell'ambiente – come di tre pilastri interdipendenti che si sostengono vicendevolmente»³⁸. Sempre nel 2002, l'*International Law Association* (ILA) propone, sulla falsa riga del c.d. Rapporto Brundtland, una definizione più complessa e articolare dello sviluppo sostenibile, che coniuga l'equità intergenerazionale con l'approccio integrato³⁹.

A parte la rilevante vicenda Kyoto-Parigi, che interessa nello specifico la materia del cambiamento climatico, bisogna aspettare il ventennale per Rio 1992 con il Summit Rio 2012, *The future We Want*, per riveder partire un intenso dibattito sullo sviluppo sostenibile. Si tratta di dieci anni in cui in realtà i programmi di crescita e sviluppo per i paesi arretrati sono portati avanti dalle istituzioni internazionali (ad esempio, dalla Banca mondiale) e dalle associazioni umanitarie ma durante i quali i paesi devono affrontare la crisi finanziaria globale. Nel corso dell'Assemblea generale dell'ONU del 2012, in occasione di Rio+20, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, secondo lo schema olistico basato sulle tre dimensioni, viene riproposto. Si comincia a lavorare alla negoziazione di un nuovo accordo globale per lo sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2015 (cioè al termine dei quindici anni previsti dalla *Dichiarazione del Millennio*) e guidato da un apposito organismo interno dell'ONU, l'*High-level Political Forum*. Il confronto e il dialogo politico tra i rappresentanti dei centonovanta tre governi che aderiscono all'ONU si sono basati su numerose consultazioni, con la partecipazione anche delle imprese e della società civile. Dopo due anni, viene adottata, il 25 settembre 2015, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, corredata da diciassette obiettivi e cento sessantanove target.

³⁵ C. C. Gialdino, *L'Unione europea ed il principio di sviluppo sostenibile*, cit., 3.

³⁶ E. Giovannini, *L'utopia sostenibile*, cit., 32.

³⁷ C. C. Gialdino, *L'Unione europea ed il principio di sviluppo sostenibile*, cit., 3.

³⁸ *World Summit on Sustainable Development*, 2002, 2.

³⁹ ILA, New Delhi Conference, *Fifth and Final Report, searching for the contours of International Law in the field of sustainable development*, 2002. Si v. anche L. Pineschi, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 117.

I nuovi *Sustainable Development goals* (SDGs), espressione del principio guida dello sviluppo sostenibile, si fondano sulla tripartizione economia, società e ambiente, a cui si aggiunge la quarta dimensione della buona *governance*. Tali obiettivi costituiscono lo schema normativo che i governi di tutti i paesi, sempre considerando i diversi punti di partenza, si impegnano a seguire⁴⁰.

Rispetto a questa “funzione” nel tempo, si nota un passaggio dal solo obiettivo di equità intergenerazionale (o di allocazione nel tempo) ad uno invece di “integrazione” tra dimensioni: quella sociale, ambientale ed economica. Il flesso è nel 1992 perché è in quel momento che la Dichiarazione di Rio riconosce la definizione del c.d. Rapporto Brundtland ma, nell’*Agenda 21*, si supera la semplice relazione tra crescita economica e limiti ambientali, segnalando che non esiste un pilastro più importante degli altri e che senza un equilibrio tra le diverse dimensioni il processo di sviluppo tende ad arrestarsi⁴¹. Nell’*Agenda 2030* sullo sviluppo sostenibile, così, il primo SDG è “sconfiggere la povertà” e non “salvaguardare le risorse naturali”. Tale processo denota un passaggio di disciplina e una maggiore coscienza dell’obiettivo: dall’economia (efficienza, equità e scala) ad altre scienze sociali, come l’analisi delle politiche pubbliche o i sistemi di diritto settoriale (ambiente, *welfare* ed economia). Tale mutamento, da leggere in chiave positiva, non significa l’abbandono della chiave di lettura intergenerazionale ma, piuttosto, la presa di coscienza che la sostenibilità del sistema mondo non è solo una sfida del futuro ma un bisogno impellente dell’oggi. Tale integrazione, inoltre, non pone in secondo piano la dimensione ambientale, da cui il dibattito sullo sviluppo sostenibile è partito, ma riconosce l’interdipendenza tipica del mondo globale, esaltandone i benefici collettivi che derivano dal rispetto per il pianeta⁴². Infine, gli eventi mostrano chiaramente come i concetti di “sviluppo umano” (in particolare se riferiti ai paesi del Terzo mondo) e di “sviluppo sostenibile” si siano nel tempo parzialmente sovrapposti, fino quasi a fondersi (il cambio di denominazione dai MDGs ai SDGs è esemplificativo di ciò).

⁴⁰ Quello che J. D. Sachs, *The age of sustainable development*, cit., cap. 1, Loc 409, ha definito come l’“approccio normativo” dello sviluppo sostenibile. Con ciò si intende la capacità del principio di sviluppo sostenibile di raccomandare un insieme di obiettivi cui il mondo dovrebbe aspirare. Il documento *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* si apre affermando: «Questo programma è un piano d’azione per la gente, il pianeta e la prosperità. Inoltre, cerca di rafforzare la pace universale in un contesto di maggiore libertà. Riconosciamo che lo sradicamento della povertà estrema, è la più grande sfida globale e un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile. Tutti i paesi e tutte le parti interessate, agendo in uno spirito di collaborazione, attueranno questo piano».

⁴¹ E. Giovannini, *L’utopia sostenibile*, cit., 30.

⁴² J. D. Sachs, *The age of sustainable development*, cit., cap. 1, Loc. 297, in cui l’autore si riferisce all’approccio olistico (più avanti definito strumentalmente anche come approccio dell’analisi differenziale). Cfr. H. E. Daly, *Oltre la crescita: l’economia dello sviluppo sostenibile*, cit., 76, quando afferma che l’obiettivo di scala non deve essere assorbito in un’ottica puramente redistributiva e di equità nel tempo, ma essere mantenuta anche in quella allocativa perché si rischia di non essere sostenibili anche nel presente. Cfr. nella scienza giuridica C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff publishers, 2009, quando, già nell’introduzione (1 ss.), chiarisce l’intento di dimostrare come lo sviluppo sostenibile sia un: «principle of integration in international law», capace di risolvere i conflitti tra il diritto internazionale dell’ambiente e quello del commercio internazionale.

3.2. Lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e globale: norma giuridica o mero impegno?

Nella sola materia ambientale, la c.d. eco-diplomazia ha avuto parziale successo nell'adozione di norme vincolanti (trattati e protocolli, di solito bilaterali o per gruppi di paesi). Il dibattito sullo sviluppo sostenibile "integrato" è, invece, ancora incerto e basato sull'adozione di documenti politico-programmatici, anche dopo la lunga parentesi 2002-2012 e la ripresa del dibattito internazionale⁴³. La natura programmatica delle dichiarazioni rende così difficile la qualificazione dello sviluppo sostenibile come di un principio generale o consuetudinario di diritto internazionale. Si osserva, a questo proposito, un'ambiguità sia della giurisprudenza delle corti internazionali, sia nella scienza giuridica. La Conferenza di Rio+20 (2012) ha, però, prestato particolare attenzione alla cornice istituzionale per la sua realizzazione, quella che è stata già definita come la "quarta dimensione" (la *governance*) o lo "schema normativo" per lo sviluppo sostenibile⁴⁴. Questa scelta richiede una nuova riflessione sulla natura giuridica della sostenibilità. Al di là dell'affermazione o meno di un principio di sviluppo sostenibile di diritto internazionale in se stesso coerente, si deve rilevare, infatti, come vi sia già un sistema di regole di diritto (amministrativo) globale che disciplinano gli strumenti per lo sviluppo sostenibile nei paesi arretrati. Vi sono, cioè, strumenti e politiche che a vario titolo si rifanno al "concetto", "processo" o "principio" di sviluppo sostenibile.

Di seguito si presentano, innanzitutto, le posizioni della scienza giuridica internazionale sulla natura vincolante o meno degli impegni assunti in alcune delle più importanti dichiarazioni sullo sviluppo sostenibile; in secondo luogo, si ricordano alcuni importanti casi di giurisprudenza in cui i giudici internazionali si sono preoccupati di menzionare e/o definire lo sviluppo sostenibile; infine, si fa riferimento al diritto amministrativo globale e alle pratiche concrete per lo sviluppo sostenibile, come specificazione di quella branca della *Law and Economics* che è la *Law and Development*⁴⁵.

Per quanto riguarda le fonti di diritto internazionale, la Dichiarazione di Rio 1992, nonostante l'uso nella versione inglese dell'ausiliare *shall* e l'adozione con risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, non ha natura vincolante (si tratterebbe di *Soft Law*)⁴⁶. Ciò non vuol dire che i singoli impegni e

⁴³ Così si osserva in M. Zupi (a cura di), *La vigilia della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio +20)*, in *Osservatorio di politica internazionale*, Approfondimenti, n. 57, 2012, 9-10. In particolare, rispetto al lavoro della Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, si osserva una stasi nel progresso dei lavori a partire dalla Conferenza di Johannesburg del 2002.

⁴⁴ *The future we want*, Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brasile, 20-22 giugno, 2012, 19 ss. e 65 ss. disponibile a <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf> (ultimo accesso maggio 2018).

⁴⁵ Si propone questa impostazione al fine di verificare il valore normativo del principio generale di sviluppo sostenibile. Tale impostazione verrà riproposta anche per l'ordinamento europeo. Si devono, infatti, considerare entrambe le seguenti prospettive: da parte della *legal production* (fornire un obiettivo di policy per iniziative legislative-regolatorie e i cambiamenti istituzionali) e da parte della *legal consumption* (come parametro per risolvere i conflitti). Si v. C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit., 168.

⁴⁶ A/RES/47/190, *Rio Declaration on Environment and Development*, 22 Dicembre 1992. Ad esempio: «In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it». Nel senso della non vincolatività, A. Boyle, D. Freestone, *International Law and Sustainable Development*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 16-18. Cfr. G. Handl, *Sustainable development: general rules versus specific obligations*, in W. Lang (a cura di), *Sustainable Development and International Law*, London, Dordrecht, Boston, Graham and Trotman-Martinus Nijhoff, 1995, 36. Anche V. Barral, *Sustainable development in International Law: nature and operation of an*

principi (soprattutto in materia di protezione ambientale) non abbiano assunto nel tempo la forma di obblighi giuridici per tutti (come consuetudini) o per gruppi di stati (fissati, cioè, in trattati “settoriali”)⁴⁷. Anche la nuova Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata a New York nel 2015 ed entrata in vigore nel 2016, prevede diciassette nuovi obiettivi⁴⁸. Anche questi non hanno valore vincolante. Nella risoluzione si parla di *goals* e il riferimento ai principi è limitato a puntuali richiami (*principle of national ownership* o *the principle of special and differential treatment for developing countries*). Anche nella dichiarazione *The future we want* (2012) vengono richiamati e ri-condivisi i *principles* della Dichiarazione di Rio 1992 ma non vi è alcun riferimento esplicito per un autonomo principio di sviluppo sostenibile.

È conveniente, dunque, suddividere il principio di sviluppo sostenibile in sub principi e raggruppare gli impegni formulati nella dichiarazione di Rio in categorie distinte: quelli che, secondo il diritto internazionale, devono considerarsi ormai consuetudini o principi generali di diritto internazionale specifici per nuovi settori (come, appunto, l’ambiente)⁴⁹, e quelli che sono, invece, solamente generici impegni. Ad esempio, rientra nel *corpus* del diritto internazionale dell’ambiente, grazie anche all’evoluzione della giurisprudenza, il principio della responsabilità per danni transfrontalieri derivanti da attività pericolose, secondo cui gli Stati non devono utilizzare il proprio territorio in modo da danneggiare l’ambiente di altri Stati o di aree non sottoposte alla giurisdizione di alcuno Stato (principio 21 della dichiarazione di Stoccolma 1972 e principio 12 della Dichiarazione di Rio 1992)⁵⁰. Un altro esempio di obbligo giuridico è quello che impone agli Stati di cooperare per la tutela dell’ambiente, soprattutto se letto alla luce del principio *pacta sunt servanda*, che impone di adempiere in buona fede gli obblighi internazionali; l’effetto concreto consiste, infatti, nell’obbligo di notificare immediatamente agli altri Stati un avvenuto incidente e metterli in guardia sui rischi ambientali che essi possono subire a causa dell’incidente (si tratta di un impegno basato sul principio 18 della Dichiarazione di Rio 1992)⁵¹. Per quanto riguarda la garanzia di accesso alle informazioni

evolution legal norm, in *European Journal of International Law*, n. 23, 2012, 381-382 e 390-391 distingue tra obbligazioni di mezzo e le obbligazioni di risultato. Il principio di sviluppo sostenibile non imporrebbe risultati agli stati (come il principio di sussidiarietà) ma suggerirebbe una serie di strumenti che, se seguiti, porterebbero alla sostenibilità dello sviluppo.

⁴⁷ M. Humphreys, *Sustainable development in the European Union. A general principle*, cit., loc. 27, ricordando il pensiero della citata V. Barral, afferma: «It is important to have a non-exhaustive list of essential elements which, when combined, enable progress towards sustainable development».

⁴⁸ A/RES/70/L.1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 settembre 2015, disponibile qui www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/L.1&Lang=E (ultimo accesso maggio 2018).

⁴⁹ Esempi di principi di diritto internazionale dell’ambiente che emergono dalla Dichiarazione di Rio 1992 e che concorrono a vario titolo a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono: la protezione ambientale, l’integrazione, l’equità intergenerazionale, l’utilizzazione sostenibile delle risorse, il principio di precauzione, il principio c.d. *polluter pays* e l’adozione di analisi di impatto ambientale. Si v., per una ricostruzione dei singoli principi, J. E. Viñuales (a cura di), *Rio Declaration on environmental and Development: a commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015. Cfr. M. Cordonier Segger, A. Khalfanm, M. Gehring, M. Toering, *Prospects for principles of International Sustainable Development Law after WWS: common but differentiated responsibilities, precaution and participation*, in *Review of European, Comparative, International Environmental Law*, vol. 12, n. 1, 2003, 54-68.

⁵⁰ Nel caso *Gabcikovo-Nagymaros Project* (Ungheria c. Slovacchia), sentenza 25 settembre 1997, in ICJ Reports, 1997, per la costruzione di impianti di energia elettrica sul Danubio; qui la Corte, oltre a nominare il principio di sviluppo sostenibile (si v. infra) per la prima volta si pronuncia sul diritto internazionale del mare e dell’ambiente, ha osservato, facendo riferimento agli articoli 65 e 67 della Convenzione di Vienna: «se non codifica [la Convenzione di Vienna] il diritto consuetudinario, almeno riflette in generale il diritto internazionale consuetudinario e contiene alcuni principi procedurali che sono basati su un obbligo di agire in buona fede» (par. 190).

⁵¹ Per un riferimento a questo principio ma, più in generale, per l’approccio per *sub* principi allo sviluppo sostenibile si v. F. Fonderico, *Ambiente (tutela dell’ambiente) Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, per l’aggiornamento al 2007, quando afferma, richiamando i lavori di Greco-Chiti, 2: «Il nucleo essenziale dei principi di diritto ambientale è stato incorporato nella c.d. “Costituzione europea dell’ambiente”». Si v. anche l’approccio di G. Tamburelli, *Ambiente (tutela dell’ambiente) Diritto internazionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, Istituto Poligrafico e

e alla giustizia e di partecipazione al *decision-making*, essa ha necessitato la stipula di un trattato specifico di cui sono firmatari i paesi europei e l'Unione europea stessa: la c.d. Convenzione di Aarhus⁵².

In tutti i casi citati, a prevalere è spesso la sola dimensione ambientale mentre lo sviluppo sostenibile sembra perdere la sua utilità come di un *holistic approach* per bilanciare interessi contrastanti⁵³. In questo viene in aiuto la giurisprudenza internazionale. La Corte internazionale di giustizia, nella sentenza Gabcikovo-Nagymaros, per la prima volta si è occupata dello sviluppo sostenibile, già in chiave integrata o di bilanciamento. La Corte evita in questa occasione di riconoscere espressamente il carattere di principio allo sviluppo sostenibile ma afferma che «This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable developmen»⁵⁴. La strada è aperta per l'ingresso nella giurisprudenza internazionale dello sviluppo sostenibile come obiettivo legittimo per condizionare l'interpretazione e l'applicazione delle norme internazionali. E tale strada è esplorata, nella stessa occasione, dall'allora vice presidente della Corte, il singalese Christopher Gregory Weeramantry, il quale nella sua opinione dissidente sostenne che lo sviluppo sostenibile fosse molto più di un concetto: era, invece, un principio con valore normativo (quindi, una fonte di diritto internazionale primario nella forma consuetudinaria)⁵⁵. Un altro esempio in cui, pur non qualificandolo come consuetudine o principio generale, la giurisprudenza riconosce una valenza pratica allo sviluppo sostenibile integrato è la pronuncia del *WTO Appellate body* nel c.d. *Shrimp Turtle Case*, nella quale lo si riconosce come concetto ausiliario nel bilanciamento degli interessi tra obiettivi ambientali e commerciali. In particolare, è richiamato sia il preambolo del *Marrakesh Agreement, Establishing the World Trade Organization* (1994), nel quale lo

Zecca dello Stato, Roma, per l'aggiornamento al 2003. Qui, 12, l'a. riconosce, diversamente da Fonderico, un "principio" di sviluppo sostenibile nel senso di responsabilità intergenerazionale. Allo stesso tempo, 13, ne riconosce la sola valenza *de jure condendo*, con scarsa valenza in sede di applicazione a fattispecie concrete, e la necessità di definire *sub principii*.

⁵² Il principio n. 10 della Dichiarazione di Rio 1992 e gli artt. 4-9, *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, 1998 (c.d. Convenzione di Aarhus).

⁵³ C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit., 170. Interessante, però, il caso europeo nelle comunicazioni degli anni Settanta del XX secolo, come ricorda C. Curti Gialdino, *Ambiente (tutela dell'ambiente) Diritto della comunità europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, nell'originaria esposizione del 1988 in cui l'a. ricostruisce la posizione della Comunità europea rispetto al I e al II programma dell'ambiente (1973 e 1977), una posizione cioè consapevole dello "sviluppo sostenibile integrato", 5: «Un maggiore spirito di globalità caratterizza peraltro la politica ecologica comunitaria a partire dalla prima comunicazione della comunità in materia di ambiente, 22 luglio 1971m cfr. doc. sec. (71) 2616 def.». Curti Gialdino ricorda poi, 6, come nelle considerazioni introduttive del II programma per l'ambiente: «si riconosce che l'obiettivo delle attività preordinate alla tutela dell'ambiente è di contribuire a porre lo sviluppo economico al servizio dell'uomo, procurando a quest'ultimo un ambiente che gli assicuri le migliori condizioni di vita possibili e di conciliare il progresso economico con la salvaguardia delle risorse naturali».

⁵⁴ Caso Gabcikovo-Nagymaros, cit., 7. Un richiamo a questa sentenza è in *Request for provisional measures. Arbitration Regarding the Iron rhine ('Ijzeren Rijn') Railway between the Kingdom of Belgium and the Kindgom of Netherlands*, <arbitral Tribunal of the PCA, The Hague, 24 May, 2005, in particolare i paragrafi 59 e 221-226. Un altro caso, nel quale però il riferimento allo sviluppo sostenibile è esplicito, è, ad esempio: *Southern Bluefin Cases* (New Zealand v. Japan and Australia v. Japan), International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Order of August 27, 1999. Si v. per un commento nella scienza giuridica C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit., 171. Cfr. M. C. Cordonier Segger, C.G. Weeramantry *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals. 1992-2012*, Oxon, Routledge, versione ebook, 2017, Loc. 4971 ss.

⁵⁵ C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit., 85. Non è fiducioso sulla capacità del "concetto" di sviluppo sostenibile, neanche nella sua forma più matura (quella cioè integrata), di dare indicazioni su come effettivamente dovranno essere raggiunti i risultati e gli impegni assunti nelle dichiarazioni internazionali J. E. Viñuales, *The rise and and the fall of stustainable development*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, n. 22, 1, 2013, 4 ss. Cfr. W. Beckerman, *Sustainable development: is it a useful concept?*, in *Environmental values*, 3, 1994, 191-209, anch'esso molto critico sulla "morale" dello sviluppo sostenibile. Una delle difficoltà nel configurare lo sviluppo sostenibile come principio "operativo" risiederebbe, inoltre, oltre che nell'astrattezza della sua definizione, nel suo riferimento all'equità intergenerazionale e alla vaghezza del principale oggetto delle sue politiche, l'"ambiente", almeno nella definizione c.d. Brundtland. Si v. anche L. Pineschi, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente*, cit., 117.

sviluppo sostenibile è definito come “obiettivo”. Sia, nelle argomentazioni dei terzi partecipanti, con il richiamo al principio di sviluppo sostenibile che ispira le politiche (dell’allora) Comunità europea⁵⁶.

La sostenibilità, nonostante l’incerta natura come di “principio giuridicamente vincolante” di diritto internazionale della Corte internazionale di giustizia, è dunque più pacificamente considerato un “obiettivo” che orienta ed influenza concretamente le politiche di sviluppo sia dei paesi del Nord globale, sia del Sud globale. Con l’affermazione di una *global governance* e di un diritto amministrativo globale, la sostenibilità ha un ruolo nell’ispirare regole ed istituti con ricadute dirette sui cittadini e i singoli operatori⁵⁷. Se si sceglie l’approccio al Diritto amministrativo globale più pragmatico e concreto (che non risolve, cioè, i nodi della “democraticità” dell’amministrazione globale ma si limita a capirne il funzionamento)⁵⁸, è possibile ed utile studiare il ruolo dello sviluppo sostenibile nel definire la natura e il funzionamento degli istituti dell’amministrazione globale, più o meno indipendentemente dalla collocazione geografica (il Nord o il Sud del mondo). Secondo la ricostruzione di alcuni autori, il Diritto amministrativo globale non riguarderebbe solo gli standard e gli istituti di provenienza amministrativa o costituzionale che limitano il potere globale, ma si intreccerebbe anche con la branca della *Law and Development*⁵⁹. In questa intersezione (tra il Diritto amministrativo globale e il Diritto dello sviluppo), non deve essere sottovalutato il ruolo dei principi, sia quelli tradizionali del Diritto amministrativo globale (partecipazione, diritto ad essere ascoltati, trasparenza, o *accountability*), sia quelli di nuova generazione che discendono dal contesto delle teorie e politiche per lo sviluppo (*collective autonomy, human rights, efficiency, accountability, development*)⁶⁰. Come si nota, sarebbe annoverabile anche un principio di “sviluppo” da intendere, in modo minimalista, come la *mission* per la riduzione dell’inuguaglianza tra e negli stati, richiamando così il primo obiettivo della Agenda mondiale 2030 per lo sviluppo sostenibile, ovvero, la coesione sociale⁶¹.

⁵⁶ WT/DS58/AB/R, 1United States, Import prohibition of certain shrimp and shrimp products, AB-1998-4, disponibile qui www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/58abr.pdf (giugno 2018), 24 e 48. Il caso in questione è spesso richiamato non solo con riguardo allo sviluppo sostenibile, ma anche come prova dell’esistenza del Diritto amministrativo globale, in particolare di tipo *distributed* (tra i cinque proposti). Si v. in questo senso B. Kingsbury, R. B. Stewart, N. Kisch, *The emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n. 15, 2005, 21-22: «[...] domestic regulatory agencies act as part of the global administrative space: they take decisions on issues of foreign or global concern». Cfr. per l’obiettivo di sviluppo sostenibile nell’azione della World Trade organization si v. C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit., 2, quando ricorda le parole del Segretario generale P. Lamy (2005): «[w]e must remember that sustainable development is itself the end-goal of this institution [the WTO]. It is enshrined in page 1, paragraph 1, of the Agreement that establishes the WTO».

⁵⁷ Per una distinzione tra una dimensione internazionalistica e una globale, R. Fernando Urueña Hernandez, *Global Administrative Law and Global South*, cit., 394. L’a. richiama B. Kingsbury, R. B. Stewart, N. Kisch, *The emergence of Global Administrative Law*, cit., 23-25, anche affrontando la definizione di *global administrative space*.

⁵⁸ B. Kingsbury, R. B. Stewart, N. Kisch, *The emergence of Global Administrative Law*, cit., 50.

⁵⁹ P. Dann, *The global administrative law of development cooperation*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, cit., 415.

⁶⁰ *Ibidem*, 421-422.

⁶¹ *Ibidem*, 423. Allo sviluppo sostenibile come “principio di portata generale” fa riferimento anche L. Casini, *Potere globale*, Bologna, Il Mulino, versione *ebook*, 2018, loc. 836 pur se con riferimento alle sole politiche ambientali.

4. Osservazioni di sintesi sullo sviluppo sostenibile: approcci teorici preliminari all'analisi del caso europeo

È bene concludere chiarendo il modo in cui i termini “crescita” e “sviluppo” si sono fino ad ora intrecciati.

Se si tengono a mente, innanzitutto, le teorie di Keynes e Schumpeter sopra ricordate, crescita e sviluppo possono considerarsi le facce di una stessa medaglia: la prima è quella del lato della domanda, ovvero, il reddito da consumarsi o risparmiarsi; la seconda è quella dal lato dell'offerta, ovvero, il capitale prodotto, accumulabile e da re-investire grazie al progresso tecnologico.

A partire dalle teorie classiche, lo sviluppo “sostenibile” o la crescita c.d. “qualitativa” si presentano, oggi, come concetti di nuova generazione nella scienza economica. Esse sollevano la questione se l'inizio di un'epoca orientata effettivamente ad un modello economico di sviluppo sostenibile possa segnare l'inizio di un'ulteriore evoluzione del capitalismo o di un superamento di paradigma. Cosa rappresenta, infatti, la crisi del 2008? Una nuova crisi da sovrapproduzione? La fine di un ciclo di produzione che porterà a nuovo “sviluppo tecnologico”? Cosa significa, questo, per l'Europa? Se si immagina lo “sviluppo tecnologico” come un solenoide che punta verso l'alto, gli anelli rappresentano i cicli. Ad ogni nuova rivoluzione, il cerchio non si chiude perfettamente ma riparte spostato in avanti e di livello.

Ora, bisogna distinguere tra crisi e rivoluzioni. Al capitalismo sono necessarie continue evoluzioni tecnologiche (si ricorda, dalla prima alla quarta rivoluzione industriale). Al capitalismo sono insite anche crisi da sovrapproduzione, dovute all'accumulo di capitale. Se si abbraccia l'idea che il capitalismo punti alla crescita economica illimitata, nuove forme per produrre nuovo capitale sono sempre necessarie e gli aggiustamenti (crisi) sempre più gravi⁶². Andrebbe indagato più attentamente il legame (o il non legame) tra i due eventi. Le rivoluzioni scientifiche sono la soluzione alle tensioni del capitalismo sfociate in crisi (si tratta

⁶² È interessante il pensiero di G. Nebbia, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 113 ss. nel paragrafo sul *Capitalismo e sviluppo sostenibile*. Si osserva come il capitalismo sia un meccanismo molto “resistente” che fa presa su se stesso per sopravvivere. Ma se la vera crisi a cui oggi o in futuro l'umanità è chiamata a far fronte è di tipo ecologico, allora il problema riguarda i beni collettivi. Richiamando L. Mumford (più volte richiamato al capitolo 2 di questo lavoro, trattandosi di uno storico di città), 115, Nebbia si spinge ad accennare ad un “comunismo di base” come alternativa al sistema capitalistico. Si tratta di un modello socio-politico in evoluzione rispetto a quello proposto da Marx il quale, in linea con i suoi tempi, aveva previsto un antagonismo tra soli lavoratori e datori (quindi, interno al processo produttivo). Oggi il novero dei soggetti oppressori ed oppressi si allarga e non si limita ai rapporti di lavoro bensì al modo in cui il processo che vede coinvolto il lavoro umano trasforma la natura. In questo senso, anche E. Balducci, *Pianeta in prestito*, Macroedizioni, 1991 (di cui un estratto nello stesso volume di G. Nebbia, citato, nella parte dedicata all'antologia), il quale pone i due dilemmi del “capitalismo e democrazia” e del “rapporto Nord e Sud” all'interno della critica al capitalismo. Un'idea più ampia delle contraddizioni presentate da Marx l'aveva già H. Arendt, *The Human condition*, Chicago, University of Chicago, 1958 [trad. ita S. Finzi, *Vita attiva*, Torino, Einaudi, su licenza per Ed. Edizione speciale per il Corriere della Sera, Milano, RCS Quotidiani, 2010], nel momento in cui l'autrice affiancava all'alienazione del lavoratore la variabile del consumo (fondamentale anche per gli economisti ecologici), riconoscendo come il “tempo libero” non sarebbe stata una soluzione all'infelicità dell'uomo se questo fosse stato utilizzato per “consumare” e non per “usare”. Nebbia non cita mai l'opera della Arendt, ambedue citano però, e spesso, l'opera di Marx. Ambedue, inoltre, utilizzano l'esempio dell'“artista” per spiegare come il capitalismo corrompa la natura dell'uomo ed è questo un elemento peculiare. La Arendt, nell'opera citata in questa nota, 99: «La sola eccezione che la società desidera proteggere è l'artista, che, rigorosamente parlando, è il solo “creatore di opere” rimasto in una società di lavoratori». Nebbia, sempre nell'opera citata in questa nota e sempre a pagina 99: «Quanto sia elevata la qualità della manipolazione è dimostrato dal fatto che artisti, musicisti, registi, attori, scrittori, giornalisti di valore, si prestano alla diffusione della propaganda merceologica, considerata una prestazione professionale come un'altra».

cioè dei cicli a cui faceva riferimento N. Kondrat'ev)⁶³? In questo senso, è probabile una rivoluzione industriale di qualche nuovo tipo. Oppure le crisi economiche e le rivoluzioni scientifiche sono indipendenti, ma le seconde si nutrono oggi del capitale e quindi finiscono per esserne influenzate (hanno cioè un committente), seguendo l'andamento ciclico della sovrapproduzione? In questo senso la crisi odierna è una crisi da sovrapproduzione, essenzialmente della finanza globale come nuovo *escamotage* del sistema capitalistico per prosperare. Finito cioè il "territorio" da colonizzare, l'elemento irreali è divenuto la nuova valvola di sfogo⁶⁴ ma la combinazione offerta dalla rivoluzione scientifica non è la più adatta e non è finanziabile dal capitalismo⁶⁵.

Si badi, la possibilità è oggi doppia. Da una parte, quella che da alcuni è definita "quarta rivoluzione industriale", ovvero, l'ascesa della robotica e del *learning machine* (nella quale è insito il rischio di una nuova "lotta di classe": l'automazione distrugge il lavoro dell'uomo), ma anche dei *big data* e si tratta, tutto sommato, di buone opzioni (perché il progresso è di per sé positivo)⁶⁶. Dall'altra, vi è la rivoluzione per la sostenibilità, che punta al miglioramento qualitativo di quanto già prodotto (almeno nel Nord globale) ed è invece una scelta più difficile per il capitalismo. Mentre la prima rivoluzione non metterebbe a rischio il sentiero "tradizionale" della crescita, pur generando una resistenza per il futuro ancora più forte, poiché non rivoluzionerebbe il sistema economico; la seconda comporterebbe, invece, una pendenza ridotta della crescita mondiale, ridotta e non azzerata perché il Sud globale avrebbe ancora bisogno di crescere per raggiungere gli standard di benessere e anche il PIL del Nord globale non rimarrebbe stazionario (si veda *supra* la definizione di stato stazionario e *infra* nell'Appendice IV.a). Non si proseguirà oltre in questa disquisizione, ma è di grande importanza chiarire le alternative della "fase preanalitica" e, quindi, le basi su cui possono essere intrapresi i percorsi politici, soprattutto nei paesi sviluppati, come quelli europei⁶⁷.

⁶³ N. Kondrat'ev fu un economista russo che lavorò all'epoca della Rivoluzione d'ottobre e scrisse *I maggiori cicli economici* (1925). Secondo l'autore i cicli economici iniziano con una rivoluzione tecnologica e finiscono con un crisi economica. Secondo questa tesi è stato ideato un grafico dal premio Nobel 2013 R. J. Shiller, *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press, 2005, che riporta i cinque cicli economici a partire dalla prima rivoluzione industriale. Si tratta della macchina a vapore e dell'industria tessile, delle ferrovie e dell'acciaio, dell'elettrificazione e della chimica, delle automobili e della petrolchimica e, infine, quella dell'*Information Technologies*.

⁶⁴ Per questa chiave di lettura si segnalano le seguenti influenze: A. Matei, L. Matei, *Globalization and europeanization. A projection on a European Model of Public Administration*, in RePEC, Research gate, disponibile in SSRN, 2008 ma aggiornato al 2014, quando, proprio in aperture a pagina 34, distingue tra *globalization* e *globalism* e collega quest'ultimo all'imperialismo e al mercato: «[globalism] leads to the meaning of the extreme and ultimate variant of control over the whole globe, which is synonymous to the market imperialism». Anche S. Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Boston, Harvard University Press, 2014 [trad. ita N. Negro, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, il Mulino, 2015], *passim*.

⁶⁵ Lungo questa direttrice, è interessante la distinzione e il rapporto tra innovazione e capitalismo offerta da J. Rifkin, *The zero marginal cost society*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, [trad.it. L. Vanni, *La società a costo marginale zero*, Mondadori, Milano, 2014], *passim*, in realtà riprendendo nell'introduzione il pensiero di T. Kuhn in *The structure of scientific revolutions* [trad. ita. A. Carugo, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino, 1999] quando afferma, 121: «Sebbene le rivoluzioni abbiano avuto un ruolo vitale nello sviluppo delle istituzioni politiche, questo ruolo dipende dal fatto che esse sono eventi in parte extrapolitici o extraistituzionali». Si v. per una tale panoramica sull'opera di Rifkin D. Agnello, *La società a costo marginale zero*, in *Rivista di Storia delle Idee*, 2014, vol. 3, n. 2, 173-178.

⁶⁶ Si v. per la robotica M. C. Carrozza, *I robot e noi*, Bologna, Il Mulino, 2017, *passim*. Per i *big data* e le sfide della nuova informazione si v. l'intervento di H. C. H. Hofmann, *Law of information as a central part of Public Law*, in occasione della conferenza "The Future of Administrative Law", Chaire mutations de l'action publique, SciencesPo, Paris, June 21 and 22, 2018 (di prossima pubblicazione in atti del convegno, Parigi, Lexis Nexis, 2019). Cfr. per una panoramica filosofica L. Florida, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, Raffaello Cordina Editore, 2017.

⁶⁷ Nella COM(2009) 400 final, *Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, la Commissione scrive che la crisi è la prova di come la sostenibilità possa essere un fattore chiave per i sistemi finanziari e l'economia nel suo insieme, 2: «The European Union should turn the crisis into an opportunity to address financial and ecological sustainability [...] and promote this approach globally. [...] Work to overcome the crisis is ongoing, in particular in the context of the Lisbon strategy for growth and jobs, with a focus on green growth». Il riferimento alla crescita verde

In secondo luogo, si può operare una distinzione di politica economica aderente al dato geografico: l'economia di sviluppo è quella branca dell'economia politica che si occupa, dalla decolonizzazione, della crescita nei paesi del Terzo mondo⁶⁸. Il paradigma dello sviluppo sostenibile potrebbe, dunque, variare in base al contesto regionale o nazionale e in base ai *needs* locali, così come richiamati nella definizione di sviluppo sostenibile nel c.d. Rapporto Brundtand.

In terzo luogo, lo sviluppo può essere considerato come un obiettivo da perseguire e la crescita il mezzo con il quale raggiungerlo. La crescita può essere pensata, tradizionalmente, come crescita “quantitativa” del PIL pro capite o totale medio (nazionale o mondiale); oppure, come crescita “qualitativa” (o “sostenibile”) e “multidimensionale” (o “integrata”)⁶⁹. L'utilità di tale ultima ricostruzione concettuale (basata, cioè, sul rapporto mezzo-obiettivo e su un *set* di valori) risiede, anche, nel mantenere l'aderenza al dato geografico. Mentre le economie lontane dallo stato stazionario, ovvero quelle del c.d. Sud globale, hanno bisogno di crescere quantitativamente, pur se auspicabilmente già in ottica integrata e indirizzati su sentieri di sostenibilità; le economie sviluppate (come quella dell'Unione europea), che si muovono intorno allo stato stazionario, sono invece chiamate a convertire il proprio modello di crescita in chiave qualitativa, anche intervenendo con consapevolezza nei territori fuori dai loro confini (da qui la sostituzione degli “aiuti” con gli “investimenti” nei paesi in via di sviluppo)⁷⁰. Tale prospettiva è, in realtà, la visione più vicina a quella offerta dalla Cina durante i negoziati per gli UN SDGs nel 2015. La posizione meno impegnata e più incerta risulta essere quella degli Stati Uniti. La politica dell'Unione europea è, invece, più cauta, avendo portato avanti l'idea della *Green economy roadmap*. Essa si poggia sulla più tradizionale economia ambientale ed esalta lo sviluppo sostenibile come principio guida per il diritto dell'ambiente. Così, mentre la Cina fa perno sul principio della responsabilità differenziata, chiedendo maggiore impegno ai paesi sviluppati, l'Unione europea punta sul progresso tecnologico “verde” e chiede che anche i paesi sottosviluppati si adoperino per questo⁷¹.

La terza chiave di lettura per distinguere lo sviluppo dalla crescita presenta elementi utili per sintetizzare il concetto complesso di sviluppo sostenibile, aprendo la strada ad una distinzione tra valori e principi e tra nozioni economiche, giuridiche ed etico-politiche. È dunque quella a cui si farà riferimento nel proseguo del capitolo quattro.

conferma, però, quanto si dirà a breve sulla *roadmap* per la *green economy* e sulla posizione tiepida dell'Unione europea rispetto allo sviluppo sostenibile ai tavoli internazionali.

⁶⁸ A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., loc. 116.

⁶⁹ Occorre precisare che nel lessico impiegato dagli economisti ecologici, una *sustainable growth* è impossibile. Quella che qui si definisce come crescita “qualitativa” corrisponde allo “sviluppo sostenibile”. Si v. R. Costanza, *Goals, Agenda, and Policy. Recommendations for Ecological Economics*, cit., 7-8.

⁷⁰ Questa è anche la posizione del rapporto Brundtland, così come richiamata nell'*Antologia* contenuta nel volume di G. Nebbia, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 140: «La soddisfazione dei bisogni essenziali dipende solo in parte dalla piena attenuazione del potenziale di crescita e lo sviluppo sostenibile esige con ogni evidenza una crescita economica in quei luoghi in cui tali bisogni non siano soddisfacenti. Altrove, essa può essere coerente con la crescita economica, a patto che il contenuto di questa risponda ai principi generali di sostenibilità e di non sfruttamento del prossimo».

⁷¹ Si v. M. Zupi (a cura di), *La vigilia della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio +20)*, cit., 15 ss. sulle singole posizioni dei paesi o gruppi di stati.

È bene provare a differenziare sin da subito lo sviluppo sostenibile e la sostenibilità “integrata”: il primo è la *golden rule of our civilisation in the 21st century*, quindi un mezzo per raggiungere un fine⁷²; la seconda è un ideale, similmente alla democrazia, alla libertà e alla giustizia e, in questo senso, si è detto che potrebbe atteggiarsi a principio generale di diritto internazionale, con il pregio di poter essere utilizzato dalla corti per bilanciare interessi contrastanti (oltre, cioè, ad avere un’autonoma funzione normativa)⁷³. Si tratta di un *input* internazionale che può essere accolto o no dalle corti europee. Si deve osservare come per l’Unione europea lo sviluppo sostenibile sia una sfida interna, da una parte, e una sfida di responsabilità verso il resto del mondo, dall’altra⁷⁴. La dialettica interno-esterno riconosce la natura ibrida dell’Unione europea come ordinamento che ha le sue origini tanto in processi globali ed internazionali, quanto in quelli nazionali e locali⁷⁵. Far rientrare lo sviluppo sostenibile nelle sfide interne significa indagare il modo in cui essa concorre a costruire l’ordinamento giuridico europeo; in questo caso, non si considera l’Unione europea come un soggetto che applica il diritto internazionale ma, piuttosto, come una nuova forma di organizzazione del potere che applica un suo proprio sistema di regole⁷⁶. Le influenze del diritto e dell’economia internazionale e globale devono considerarsi alla stregua di un “*input* esterno”. In altre parole, se lo sviluppo sostenibile viene definito a volte come un obiettivo-concetto, altre volte come un valore-principio sia dalla scienza giuridica di diritto internazionale, sia dalla giurisprudenza delle corti internazionali, dimostrando così una certa distanza tra il dibattito teorico e lo *state of the world* sull’argomento⁷⁷, questo risultato può valere anche per l’ordinamento interno all’Unione europea ma non necessariamente come “conseguenza”. Si può leggere, cioè, il dibattito di *polity* e di *policy* sullo sviluppo sostenibile anche in una chiave meramente interna all’ordinamento europeo.

⁷² Così il già citato (nel paragrafo 2.1) M. Decleris, *The Law of sustainable development. General principles: report produced for the European Commission*, cit., 48.

⁷³ Per questa distinzione si v. C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit., 3-4 ma anche 152 ss. L’autrice richiama lo scritto di W. M. Lafferty, *From Environmental protection to sustainable development: the challenge of decoupling through sectoral integration*, in W. M. Lafferty (a cura di), *Governance for sustainable development: the challenge of adopting form to function*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, in particolare 192.

⁷⁴ Così già la COM(2001)264 final, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), ad esempio 4 e 9: «The Commission believes that the developed countries must take the lead in pursuing sustainable development. [...] The Commission believes that the European Union should start by putting its own house in order». Ancora più esplicita la COM(2005) 37 final, *The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations*, 3: «Sustainable development is a fundamental objective of the EU, but it is also a global challenge faced by our partners around the world. [...] Europe's future can only be seen in this global context».

⁷⁵ Venendo dalla distinzione tra *globalization*, *globalism* e *globalness*, A. Matei, L. Matei, *Globalization and europeanization. A projection on a European Model of Public Administration*, cit., affermano, 35: «The Europeanization, also interpreted as a globalization process in the European real, represents a state which is contiguous to the European integration, encompassing, among others, its impact upon the national administrations (Matei, 2004). Parallel to the Europeanization process, or by contrast with it, the European integration constitutes the political process of adopting, by national actors, of new Community mechanisms and norms. Furthermore, Europeanization presupposes both normative and adaptive (contextual) actions». Questo articolo è citato da S. Cassese, Elisa D’Alterio, *Introduction: the development of Global Administrative Law* in S., Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, cit., 5 a sostegno di una pubblica amministrazione che agisce come gli architetti delle moderne organizzazioni internazionali.

⁷⁶ Per questa posizione si v. A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell’Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 50 e 55.

⁷⁷ C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit. 5. Cfr. in termini simili M. Humphreys, *Sustainable development in the European Union. A general principle*, cit., Loc. 1891: «rhetoric of the institutions and the reality of enforcement».

Si suggerisce, poi, di differenziare il semplice sviluppo dalla sostenibilità, non solo in termini economici (le differenze tra crescita e sviluppo), ma anche di teoria generale del diritto. Ciò significa distinguere tra ciò che è valore, ciò che è principio e ciò che è norma per l'ordinamento comunitario⁷⁸. Porsi la domanda "Quando lo sviluppo è sostenibile in Europa?" è di cruciale importanza. Una delle risposte logicamente corrette potrebbe essere: "Quando esso è calibrato rispetto al principio di sostenibilità". Da qui l'importanza di comprendere lo status dei principi nell'ordinamento europeo, nonché la matrice e il contenuto dello specifico principio di sostenibilità.

Tutte le distinzioni proposte sono, quindi, utili per la lettura che si può fare dei trattati europei in materia di sviluppo sostenibile. In particolare, nel tentativo di rinvenire un principio di sostenibilità, evincere l'atteggiamento delle corti nei suoi confronti e prospettare evoluzioni future. Come per il diritto internazionale, anche per il diritto europeo vanno analizzati, perciò, aspetti di *legal production* (diritto primario, esempi di diritto secondario e *Soft Law*) e aspetti di *legal consumption* nell'atteggiamento della corti. Rispetto a questi elementi sarà possibile, in un secondo momento, ricostruire il fine e la materia della politica urbana europea.

5. La natura dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento europeo: tra sviluppo e sostenibilità

5.1. Lo sviluppo sostenibile nei trattati: obiettivo, valore o principio?

Vi sono sei riferimenti allo sviluppo sostenibile nei trattati e uno nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza). I primi sei sono così ripartiti: uno nel preambolo al Trattato sull'Unione europea (Tue), quattro nel Tue e uno nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue).

L'art. 3, Tue nomina lo sviluppo sostenibile ben due volte⁷⁹. È nominato sempre due volte all'art. 21, Tue⁸⁰. Vi è poi l'art. 11, Tfue⁸¹. L'art. 37, Carta di Nizza può leggersi in combinato disposto con l'art. 11 (anzi, ne è il presupposto)⁸².

⁷⁸ Per questa distinzione si v. G. Zagrebelsky, *Diritto per: valori, principi e regole?*, in *Quaderni fiorentini*, n. 31, 2002, *passim*. Il tema sarà approfondito *infra*, anche rispetto agli scritti di R. Dworkin, *Taking rights seriously*, Londra, Duckworth, 1977 e *Id.*, *A matter of principles*, cit., 1986. Zagrebelsky, 872, pur rifacendosi interamente al pensiero di Dworkin per quanto riguarda la status concettuale dei diritti, ammette di dover differenziare le argomentazioni per i contenuti e la loro matrice in considerazione della tradizione continentale europea. Cfr. per i principi come "norme giuridiche" e i valori come "convinzioni etiche", A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, cit., 49.

⁷⁹ Al par. 3, co. 1: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». E al paragrafo 5: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

⁸⁰ Al paragrafo 2, lett. d) ed f): «L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: [...] favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; [...] contribuire all'elaborazione di misure

Ai fini della presente ricerca viene in particolare rilievo l'art. 3, par. 3, co. 1, TUE. Le altre disposizioni non si escludono a priori ma per coerenza rispetto alle scelte sopra operate. L'art. 3, par. 5, TUE, come anche l'art. 21, TUE, fanno riferimento all'azione esterna dell'Unione europea ma, si è detto, lo studio della politica urbana europea si considera qui come una questione interna. L'art. 11, TFUE e l'art. 37, Carta di Nizza, invece, vengono al momento lasciate da parte perché, pur facendo riferimento all'integrazione tra settori e citando esplicitamente il principio, forniscono una visione dello sviluppo sostenibile limitata alla dimensione ambientale.

Tornando alla formulazione dell'art. 3, par. 3, co. 1, TUE, il paragrafo si apre con il "mercato interno" e si chiude con il "progresso" (crescita e sviluppo). Il secondo periodo ospita l'idea secondo la quale l'Unione si "adopera" per lo sviluppo sostenibile che, a sua volta, è basato su: 1. una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi. 2. Un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale. 3. Un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente⁸³.

Prescindendo per un momento dalla natura giuridica dello sviluppo sostenibile, se ne osservi il contenuto. Il participio "basato" è chiaramente, per concordanza, riferito allo sviluppo sostenibile. Scomponendo il periodo, emergono le tre dimensioni tipiche di una definizione integrata di sviluppo sostenibile: economica, sociale ed ambientale. Al livello del trattato che più ha risentito del dibattito sulla Costituzione europea, dunque, la posizione non è solo quella di uno sviluppo sostenibile ambientale (come nel caso dell'art. 11, TFUE) bensì quella più evoluta e completa emersa anche dal dibattito internazionale⁸⁴.

Riprendendo invece, la natura dello sviluppo sostenibile, viene in rilievo sia la fonte, sia l'interpretazione sistemica dell'art. 3, sia l'impiego, nel par. 3, co. 1 del verbo "adoperare".

internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

⁸¹ «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

⁸² «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

⁸³ Per l'utilità di questa disposizione e del suo contenuto, ai fini della definizione dello sviluppo sostenibile, si v. la sentenza della Corte di giustizia, (Grande Sezione), 21 dicembre 2016, causa C-201/15, «Rinvio pregiudiziale — Direttiva 98/59/CE — Ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi — Articolo 49 TFUE — Libertà di stabilimento — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articolo 16 — Libertà d'impresa — Normativa nazionale che conferisce ad un'autorità amministrativa il potere di opporsi a licenziamenti collettivi in esito ad una valutazione delle condizioni del mercato del lavoro, della situazione dell'impresa e dell'interesse dell'economia nazionale — Crisi economica acuta — Tasso nazionale di disoccupazione particolarmente elevato» (c.d. *AGET Iraklis case*). Qui il giudice afferma: «76. Occorre aggiungere, per quanto riguarda le ragioni imperative di interesse generale ricordate ai punti da 73 a 75 della presente sentenza, che, come risulta dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'Unione non soltanto instaura un mercato interno, ma si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, il quale è basato segnatamente su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, ed essa promuove, in particolare, la protezione sociale (v., riguardo al Trattato CE, sentenza dell'11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, punto 78)». Si v. *infra* per maggiori approfondimenti sulla giurisprudenza.

⁸⁴ Per una differenziazione tra i due trattati si v. A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, cit., 60-61. Si noti anche l'incipit della seconda Strategia della Commissione europea sullo sviluppo sostenibile, COM(2005) 37 final, *The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations*, 3: «Its importance is reflected in the EU Treaty and taken up in the Constitution, which challenges the Union "to work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment"».

Innanzitutto, partendo dall'impiego dei verbi, "adoperarsi" presuppone un complemento di scopo, normalmente un fine. In questo senso l'Unione ha il "fine" di conseguire lo sviluppo sostenibile dell'Europa come continente nel suo insieme⁸⁵. A questo livello sembra lineare considerare lo sviluppo sostenibile "integrato" come un obiettivo dell'Unione, il cui contenuto concreto può rintracciarsi, anche se non necessariamente, nella posizione tenuta dall'Unione europea e dai suoi paesi membri nelle trattative per i SDGs. Con "non necessariamente" si vuole rimarcare la differenza tra l'ideale (lo sviluppo sostenibile dell'Europa come affermato nel trattato) e lo *state of the world* (gli impegni tenuti e la *road map* presentata dall'Unione).

In secondo luogo, passando all'interpretazione sistemica, l'art. 3 si apre con: «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli». Similmente a ciò che accade per l'art. 2, Tue, il riferimento è ai "valori", come le convinzioni etiche dei cittadini dell'Unione, e non ai "principi", nel senso di norme giuridiche. Testualmente, l'art. 6, Tue è il solo a richiamare i principi, insieme ai diritti e alle libertà attraverso il riconoscimento della Carta europea dei diritti dell'uomo (Cedu) e della Carta di Nizza. Ciò significa che l'art. 3, par. 1, Tue si basa sui valori? Non necessariamente. Si può condividere la posizione di chi sostiene che, anche se formulati come valori, l'art. 2 faccia riferimento a norme giuridiche che per il loro "carattere pervasivo e costitutivo" si qualificano come principi, in quanto sottoposti alla procedura *ex art. 48*, Tue e produttori di effetti giuridici, come appunto nel caso dell'art. 3, par. 1, Tue⁸⁶.

Risolta questa sovrapposizione tra "valori" e "principi", si osserva all'art. 3, par. 3, co. 1, Tue anche un intreccio tra "obiettivi" e "principi". I principi sono le basi e i limiti dell'agire dell'Unione europea, mentre gli obiettivi sono gli effetti auspicati dell'azione dell'Unione nella realtà sociale⁸⁷. Premessa la interpretazione sopra ricordata dei "valori" alla stregua di principi fondamentali, ciò significa che l'art. 3, pur richiamando i principi-valori in apertura, sia semplicemente un articolo sui risultati attesi e sui mezzi per raggiungerli, dati i principi fondamentali di cui all'art. 2 e all'art. 6? L'utilizzo dei verbi "prefiggere", "adoperare", "promuovere", "offrire" e "perseguire" porterebbe ad una risposta affermativa a questa domanda e non si può negare che l'art. 3 nel suo insieme sia una disposizione sulle finalità e i mezzi dell'Unione. Ciò che è interessante è, però, l'impiego degli aggettivi. Si noti l'espressione "crescita economica equilibrata", per la quale andrebbe indagato il significato economico dell'aggettivo

⁸⁵ A questo proposito si deve osservare un ulteriore elemento. Il sostantivo "Europa" compare nei trattati solo diciotto volte. Nel maggior numero dei casi nei due preamboli, oppure, come parte del nome "Consiglio d'Europa" o, ancora, come localizzazione geografica (ad esempio, "Europa occidentale"). Nei quattro casi rimanenti, due volte è nominata nel Tue, art. 1 (popoli d'Europa) e 3 (lo sviluppo sostenibile dell'Europa). Due volte ancora nel Tdue con riferimento alla "vita democratica" (art. 165) e alla "sicurezza e cooperazione" (art. 220).

⁸⁶ A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, cit., 49. L'a. osserva come persista comunque una certa insicurezza nell'identificazione dei principi fondamentali europei. L'impiego del termine "valore" al posto di "principio" è solo uno dei motivi che spiega l'incertezza. D'altra parte, questa ambiguità caratterizza da sempre il dibattito della filosofia su una teoria generale del diritto, in particolare tra il giusnaturalismo e la sua evoluzione (il neo-costituzionalismo, che si serve dei principi) e il giuspositivismo (che declassa i principi a valori e separa nettamente il diritto dalla morale-politica). È curioso, come osserva M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, 28-29, che C. Schmitt, in *Riflessione di un giurista sulla filosofia dei valori* del 1969, nonostante la sua forte critica al positivismo, si pronunci negativamente sui principi-valori, capaci solo ad "aizzare la battaglia". Chiusosi così le vie di fuga sia del giusnaturalismo (perché appartenente ad un'epoca storica irripetibile, sostituita dal politeismo dei valori), sia del neo-costituzionalismo (come sopra ricordato), finisce per appellarsi al ruolo "salvatore" della dottrina o scienza del diritto.

⁸⁷ *Ibidem*, 50-51.

“equilibrata”. Oppure, nel caso qui di interesse, lo sviluppo “sostenibile”. Per i fini è di norma sufficiente che siano elencati. Cosa comporta, invece, la loro qualificazione? La presa di coscienza che esistono delle alternative. Gli stati si sarebbero potuti accordare sull’espressione “lo sviluppo e la crescita a tutti i costi e con ogni mezzo”, o semplicemente su “crescita” e “sviluppo”. Questo, però, non è il tenore letterale della disposizione. Ciò che si suggerisce è che l’aggettivo qualifichi il sostantivo imprimendo in esso un’origine non come di valore, che è di norma espresso in modo assoluto e secondo cui ogni mezzo è giustificato purché si raggiunga il fine, ma piuttosto come limitato da un principio, che è un bene iniziale che chiede di realizzarsi attraverso attività conseguenzialmente orientate⁸⁸. Il fine sarebbe di “sviluppo sostenibile” perché vigerebbe un “principio di sostenibilità” capace di concretizzare il diritto e di costruire un ponte con la dimensione culturale. Di che tipo di principio si tratterebbe? Cosa si deve considerare come principio europeo? Come da alcuni ricostruito, il *genus* consisterebbe in «tutte quelle norme di diritto primario che hanno la funzione di individuare i fondamenti normativi dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea, inteso nella sua totalità; poste le necessità di giustificare l’esercizio del potere, essi definiscono i fondamenti essenziali della legittimazione. [...] Si tratta di norme poste in particolare rilievo, che riguardano un’intera materia»⁸⁹. Vi sarebbero, poi, varie *species*, tra cui i principi che non hanno la stessa generalità di quelli fondamentali (*ex art. 2 e 6, Tue*) ma che si qualificerebbero pur sempre come “costituzionali” perché capaci di imprimere concretezza ai primi. Si ritiene che, pur non volendo riconoscere alla “sostenibilità integrata” di cui all’art. 3, par. 3, co. 2, Tue, valore di principio fondamentale (il richiamo della Carta di Nizza all’art. 37 è alla sola sostenibilità ambientale), gli si possa attribuire uno spazio tra questa seconda *species*.

In terzo luogo è opportuno, concludendo il discorso sulla “natura”, tornare al “contenuto” dello sviluppo sostenibile e, quindi, sull’essere, la sostenibilità, un “principio di integrazione” tra le dimensioni dell’economia, dalla giustizia sociale e della tutela ambientale. Non è ridondante, dunque, osservare nuovamente come l’art. 3 sia contenuto nel Tue. Si tratta della fonte primaria ad aver subito maggiormente l’influenza del dibattito sulla costituzionalizzazione dell’Unione europea, differentemente dal T_{fue} che rimane, invece, ancora ancorato alle singole competenze e settori (quindi, ad un’idea meno progressista di Unione europea). Non sarebbe, dunque, un caso il tenore dell’art. 11, T_{fue}⁹⁰.

5.2. Lo sviluppo sostenibile nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea

Le ragioni argomentative sopra esposte si basano sulla lettura delle fonti primarie, in particolare dell’art. 3, Tue. Non si può però trascurare il restante quadro normativo. Riconoscere alla sostenibilità la

⁸⁸ G. Zagrebelsky, *Diritto per: valori, principi e regole?*, cit., 872-873.

⁸⁹ A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell’Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, cit., 46.

⁹⁰ *Ibidem*, 60-61.

natura di principio da parte delle politiche pubbliche, della produzione normativa secondaria e dei giudici⁹¹, può concorrere alla creazione di un ordinamento europeo interno autonomo e innovativo⁹², ad arricchire un linguaggio comune⁹³, a risolvere i conflitti nei “casi controversi”⁹⁴, bilanciando i diversi interessi⁹⁵, e a legittimare l’azione dell’Unione.

Lo sviluppo sostenibile è entrato così a vario titolo nel dibattito politico europeo e nella produzione normativa già da alcuni anni, in modo particolare con riguardo alle tematiche ambientali (risorse naturali, inquinamento, cambiamenti climatici)⁹⁶. Qui si trova definito a volte come principio, ai sensi però dell’art. 37 della Carta di Nizza⁹⁷, ma più spesso come obiettivo, fine, contesto o processo⁹⁸.

Tradizionalmente si è soliti ricordare la direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi naturali e della flora e della fauna selvatiche che, tra i primi considerando, cita l’“obiettivo generale di uno sviluppo durevole”⁹⁹.

⁹¹ Quando si tratta di dottrine giuridiche sui principi, non contano le cause empiriche, ma le ragioni argomentative. Mentre, però, la filosofia può costruire un ragionamento totalmente deduttivo, le dottrine giuridiche sui principi, pur se non propriamente “empiriche”, non possono prescindere dal materiale di diritto positivo (norme e decisioni) e sulla loro applicazione nell’ambito dei procedimenti di tipo giurisdizionale. Si v. a questo proposito A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell’Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, cit., 25 ma anche 62. Sul valore del dato empirico, si ricordano, inoltre, le seguenti prospettive: la *legal production* (fornire un obiettivo di policy per iniziative legislative-regolatorie e i cambiamenti istituzionali) la *legal consupion* (come parametro per risolvere i conflitti) in C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit., 168. Tradizionalmente, sul metodo scientifico applicato alle scienze sociali, sembra legittimo richiamare nuovamente J. A. Schumpeter, *History of economic analysis*, cit., ad esempio 38, quando ricorda che credenze e verità analitiche possono sommarsi, ma le prime non distruggono mai le seconde; infatti, 53, non è la “visione” che non deve essere soggetta ad ideologie ma il metodo che si adotta: più il metodo è coerente, più si evitano errori ideologici (anche se non se ne è mai immuni).

⁹² A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell’Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, cit., 50 e 55.

⁹³ *Ibidem*, 19.

⁹⁴ G. Zagrebelsky, *Diritto per: valori, principi e regole?*, cit., 871.

⁹⁵ Nel diritto internazionale, C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, cit., 1, parla dello sviluppo sostenibile come di un principio di integrazione sottolineando la sua potenzialità, indipendentemente dal beneficio di essere un principio generale, nel bilanciare interessi contrastanti (come lo sviluppo economico e la tutela dell’ambiente).

⁹⁶ Esemplificativo è il Regolamento (Ue) n. 1303/2013 sul quadro comune per i fondi strutturali e di investimento europei e sul fondo di coesione, dove si legge, art. 8, par. 1: «Gli obiettivi dei fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell’Unione, dell’obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente, conformemente all’articolo 11 e all’articolo 191, paragrafo 1, TFUE, tenendo conto del principio “chi inquina paga” [...]».

⁹⁷ Ad esempio nel Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1907/2006 (CE), concernente la registrazione, la valutazione, l’autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un’agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE.

⁹⁸ A titolo esemplificativo, tra gli atti vincolanti: direttiva 2007/60/CE, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (considerando n. 27 come “principio” ex art. 37, Carta di Nizza); decisione del Consiglio 2006/144/CE, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (come “obiettivo” e “processo”); direttiva 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (considerando n. 2 e 31 come “principio”, coordinandolo con quello di “chi inquina paga”). Sempre a titolo esemplificativo, tra gli atti non vincolanti: COM(2011) 144 final, *Libro bianco- Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile* (il riferimento è all’obiettivo della “sostenibilità”); COM(2010) 672 final, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio* (come “promozione dello sviluppo sostenibile”); COM(2007) 575 final, *Una politica marittima integrata per l’Unione europea* (come “fine” e “contesto”); COM(2006) 231 final, *La strategia per la protezione del suolo*.

⁹⁹ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. In particolare, nei considerando 3, 4, e 131. In quest’ultimo si legge: «Il presente regolamento rispetta i diritti e osserva i principi fondamentali sanciti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (6). In particolare, esso mira ad assicurare la piena ottemperanza ai principi della tutela dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile garantiti dall’articolo 37 di detta Carta».

Vi può anche essere il caso in cui il riferimento allo sviluppo “sostenibile e sano” sia indirizzato alle attività economiche mediante l’instaurazione di un mercato comune e di un’unione economica e monetaria¹⁰⁰. In questo si coglie già il lato multidimensionale della sostenibilità.

Sempre nella stessa direzione, si ritrova il settimo programma di azione per l’ambiente dove è considerato opportuno il sostegno: «[...] in seno all’Unione e a livello internazionale, [all’]attuazione degli esiti e degli impegni assunti alla conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012 (Rio + 20) intesi a trasformare l’economia mondiale in un’economia inclusiva e verde nel contesto dello sviluppo sostenibile e della riduzione della povertà» (considerando 32)¹⁰¹. Si legge, inoltre, che: «L’Unione ha aderito a un gran numero di impegni giuridicamente vincolanti nell’ambito di accordi internazionali multilaterali in materia ambientale, nonché a impegni ambientali politicamente vincolanti, compreso l’impegno assunto nel quadro della conferenza della Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio + 20). Il documento conclusivo di Rio + 20 riconosce che l’economia sostenibile e verde è un importante strumento per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Il documento delinea un quadro d’azione che copre le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ambientale, sociale ed economica), molti aspetti delle quali si riflettono negli obiettivi prioritari del 7° PAA» (punto 13). Nello stesso programma aumentano considerevolmente, rispetto alla precedente versione, anche i riferimenti alle sfide urbane (si veda *infra* in Appendice IV.b).

Manca ancora, in ogni caso, l’affermazione forte di un principio di sostenibilità “integrata”, utile a coordinare obiettivi sociali (come la lotta alla povertà) con quelli di tutela ambientale e di crescita equilibrata, nonostante l’articolo 3, Tue.

La giurisprudenza della Corte europea di giustizia è in questo ambivalente. Si tratta anche qui di sentenze spesso in materia ambientale. Vi sono pronunce che fanno riferimento allo sviluppo sostenibile come a un obiettivo-concetto o che lo individuano attraverso sub-principi, come “chi inquina paga”, facendo normalmente perno sugli art. 21 e 3, par. 5, Tue, all’art. 11, Tfeue e all’art. 37, Carta di Nizza¹⁰².

¹⁰⁰ Ad esempio, nel Regolamento CE n. 1889/2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, con riguardo all’introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema finanziario e il loro investimento previo riciclaggio in quanto pregiudizievoli a uno sviluppo economico sano e sostenibile (considerando 1 e 2).

¹⁰¹ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1386/2013/UE.

¹⁰² Per maggiori dettagli, anche con riferimento al processo di Cardiff (SEC (1999) 1942, 24-11-1999 e COM(2004) 394 final, 1-06-2004) si v. M. C. Cordonier Segger, C.G. Weeramantry *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals. 1992-2012*, cit., 515-536 (Loc. 19025 ss.) e 595-650 (Loc. 22050 ss.). A titolo esemplificativo, la Corte europea di giustizia si è pronunciata sullo sviluppo sostenibile in una sentenza che vedeva coinvolta l’Irlanda per mancato adeguamento alla direttiva 85/337/EEC (oggi non più in vigore e sostituita dalla direttiva 2011/92/EU concernente la valutazione dell’impatto ambientale per determinati progetti pubblici e privati); qui si è ritenuto lo sviluppo sostenibile un “concetto” troppo vago per poter essere utilizzato come parametro di giudizio. Si tratta della Sentenza della Corte europea di giustizia, (Prima sezione), 3 Marzo 2011, Causa C-50/09, «Inadempimento di uno Stato - Direttiva 85/337/CEE - Obbligo dell’autorità ambientale competente di realizzare una valutazione dell’impatto ambientale di taluni progetti - Pluralità di autorità competenti - Necessità di garantire la valutazione dell’interazione tra i fattori che possono essere pregiudicati direttamente o indirettamente - Applicazione della direttiva ai lavori di demolizione»: «48. As regards the concepts of ‘proper planning’ and ‘sustainable development’ to which Ireland also refers, it must be held that, even if those concepts encompass the criteria referred to in Article 3 of Directive 85/337, it is not established that they require that those criteria be taken into account in all cases for which an environmental impact assessment is required. 49 It follows that neither the national case-law nor the concepts of ‘proper planning’ and ‘sustainable development’ can be invoked to remedy the failure to transpose into the Irish legal order Article 3 of Directive 85/337».

È raro il riferimento alla “sostenibilità” come di un principio o il richiamo all’art. 3, par. 3, Tue (perciò, al momento, il c.d. *AGET Iraklis case* rimane isolato)¹⁰³.

Vi sono, però, alcune altre controversie che meritano maggiore attenzione, soprattutto per il riconoscimento della natura “integrata” dello sviluppo sostenibile.

Viene in rilievo, innanzitutto, un rinvio pregiudiziale del Consiglio di stato ellenico sulla deviazione del corso d’acqua di un fiume e l’interpretazione della direttiva n. 92/43, sopra ricordata, in merito alla conservazione degli habitat naturali¹⁰⁴. Qui il giudice, ricordando il terzo considerando della direttiva, «il cui scopo principale è promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, contribuisce all'obiettivo generale di uno sviluppo durevole; che il mantenimento di detta biodiversità può in taluni casi richiedere il mantenimento e la promozione di attività umane», e l’art. 2, par. 3, secondo cui le «[...] misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali», afferma che l’art. 6, par. 4 della medesima direttiva deve essere interpretato alla luce dell’“obiettivo di sviluppo sostenibile”¹⁰⁵. L’art. 6, par. 4 prevede che:

«Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria [...]».

Di conseguenza, osserva ancora il giudice, la direttiva permette la trasformazione di un ecosistema fluviale naturale in un ecosistema fluviale e lacustre antropizzato, purché siano soddisfatte le condizioni di natura sociale ed economica¹⁰⁶. In questo caso, a prescindere dall’esito della decisione, l’obiettivo di sviluppo sostenibile svolge un ruolo di bilanciamento tra le esigenze ambientali e quelle economiche, sociali, culturali e regionali, servendosi dello strumento della “compensazione”¹⁰⁷.

¹⁰³ Si v. *supra* nota 78.

¹⁰⁴ Sentenza della Corte europea di giustizia, (Grande Sezione), 11 settembre 2012, causa C-43/10, «Rinvio pregiudiziale – Direttive 85/337/CEE, 92/43/CEE, 2000/60/CE e 2001/42/CE – Azione comunitaria in materia di acque – Deviazione del corso di un fiume – Nozione di “termine” per l’elaborazione dei piani di gestione dei distretti idrografici».

¹⁰⁵ *Ibidem*, punto 137-138.

¹⁰⁶ *Ibidem*, punto 139.

¹⁰⁷ Sempre come obiettivo, ma riconoscendo anche qui una valenza multidimensionale allo sviluppo sostenibile, la sentenza della Corte di giustizia europea (Seduta plenaria, 11 giugno 2014, caso C-377/12, «Ricorso di annullamento – Decisione 2012/272/UE del Consiglio relativa alla firma, a nome dell’Unione, dell’accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l’Unione europea, e la Repubblica delle Filippine – Scelta della base giuridica – Articoli 79 TFUE, 91 TFUE, 100 TFUE, 191 TFUE e 209 TFUE – Riammissione dei cittadini di paesi terzi – Trasporti – Ambiente – Cooperazione allo sviluppo». La Corte afferma, 6-8: «It follows that European Union policy in the field of development cooperation is not limited to measures directly aimed at the eradication of poverty, but also pursues the objectives referred to in Article 21(2) TEU, such as the objective, set out in Article 21(2)(d), of fostering the sustainable economic, social and environmental development of developing countries, with the primary aim of eradicating poverty [...] As the Advocate General notes in points 40 and 41 of his Opinion and as is apparent in particular from paragraphs 5 and 7 of the European Consensus, the main objective of development cooperation is the eradication of poverty in the context of sustainable development, including pursuit of the Millennium Development Goals. The concept of sustainable development includes in particular environmental aspects. As the eradication of poverty has many aspects, achievement of those aims requires, according to paragraph 12 of the European Consensus, the implementation of many development activities as referred to in that paragraph. [...] In paragraph 12 of the European Consensus, both migration and the environment and sustainable management of natural resources are among the many development activities envisaged in order to achieve the Millennium

Interessante, in secondo luogo, il parere n. 2/2015 pronunciato il 16 maggio 2017 dalla Corte europea di giustizia sulla competenza dell'Unione a siglare l'accordo commerciale con Singapore in cui si legge:

«143. L'obbligo per l'Unione di recepire i suddetti obiettivi e principi nella gestione della propria politica commerciale comune deriva da una lettura congiunta dell'articolo 207, paragrafo 1, seconda frase, TFUE, dell'articolo 21, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 205 TFUE.

144. Infatti, a mente dell'articolo 21, paragrafo 3, TUE, “[n]ell’elaborazione e attuazione dell’azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato [FUE] (...), l’Unione (...) persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2”. La Parte quinta del Trattato FUE include segnatamente la politica commerciale comune.

145. L'articolo 205 TFUE esprime il medesimo obbligo [...]. Il capo 1 del titolo V del Trattato UE contiene in particolare l'articolo 21 TUE.

146. Inoltre, occorre tener conto degli articoli 9 e 11 TFUE [...]. Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 5, TUE obbliga l'Unione a contribuire, nelle sue relazioni col resto del mondo, al commercio “libero ed equo”.

147. Ne consegue che l'obiettivo dello sviluppo sostenibile costituisce ormai parte integrante della politica commerciale comune»¹⁰⁸.

È recente, in terzo luogo, l'opinione dell'avvocato generale Sharpston in un caso di aiuto di stato individuato dalla Commissione da parte del Governo greco verso un'impresa tessile, il quale ha affrontato la seguente questione: «79. May a Member State recovering unlawful State aid in the context of insolvency proceedings suspend those procedures in order to examine a plan to re-launch the beneficiary's activities?» in questi termini:

«80. In order to answer that question several principles should be borne in mind. [...] Finally, the overall aim of the recovery of unlawful State aid, that is to say the elimination of the distortion of competition, (50) is to be considered in conjunction with the general aims of the EU, laid down in Article 3 TEU, and in particular balanced economic growth and a highly competitive social market aiming at full employment as pillars of the sustainable development of the EU»¹⁰⁹.

Development Goals agenda and to take account of the economic, social and environmental dimensions of poverty eradication in the context of sustainable development».

¹⁰⁸ Parere n. 2/15, Corte europea di giustizia (Seduta plenaria), 16 maggio 2017, punti 143-149, disponibile al link [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CV0002\(01\)&qid=1496229897269&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CV0002(01)&qid=1496229897269&from=IT) (ultimo accesso giugno 2019). Si v. per un commento C. Cellerino, *Il Parere 2/15 della Corte di giustizia sull'accordo di libero scambio UE-Singapore: luci e ombre*, in Eurojus.it, 2017, disponibile al sito <http://rivista.eurojus.it/il-parere-215-della-corte-di-giustizia-sull'accordo-di-libero-scambio-ue-singapore-luci-e-ombre/> (ultimo accesso giugno 2019).

¹⁰⁹ Opinione dell'avvocato generale Sharpston, 10 ottobre 2017, Case C-363/16, European Commission v Hellenic Republic.

Nella sentenza, che conferma comunque la posizione dell'avvocato generale, il ragionamento basato sull'art. 3, TUE non viene però ripreso¹¹⁰.

I risultati delle verifiche empiriche sul dato normativo secondario e sulle decisioni delle corti per la natura (obiettivo, valore, principio) e il contenuto (settoriale o integrato) dello sviluppo sostenibile confermano solo parzialmente le ragioni argomentative sopra suggerite per l'interpretazione delle fonti primarie. Il dato giurisprudenziale soffre, d'altro canto, della reticenza delle corti europee a precisare il contenuto degli obiettivi iscritti nei trattati, come quello di sviluppo sostenibile di cui all'art. 3, par. 3 e 5, TUE, stante il riparto delle competenze delineato nel TFUE. Da qui, anche la difficoltà di distinguere tra sviluppo e sostenibilità.

In altre parole, tali dati non supportano sufficientemente le riflessioni teoriche sopra proposte sul *come* un tale atto o norma, una tale decisione e una tale politica siano "giustificate e spiegate" nel diritto, in questo caso attraverso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e il principio di sostenibilità "integrata". Sono più utili a spiegare il *perché* di un atto o di una decisione, dunque le cause. In questo modo, il ragionamento sopra proposto può avere già ora una buona valenza per le riflessioni di filosofia del diritto o della politica, ma non ancora completamente per la scienza giuridica¹¹¹.

Ciò spiega anche perché, in materia di sviluppo sostenibile, sia ancora molto rilevante la *Soft Law* europea o internazionale. In particolare, per il caso europeo, si tratta di quattro comunicazioni del 2001, 2005, 2009 e del 2016 che nel tempo hanno aggiornato la Strategia europea per lo sviluppo sostenibile e hanno permesso un certo coordinamento sia con le politiche mondiali, sia con gli obiettivi di crescita e sviluppo per l'Europa 2020.

6. Dallo sviluppo sostenibile allo sviluppo urbano nel mondo e in Europa: il fine della politica urbana europea e le sue peculiarità rispetto al dibattito internazionale

L'obiettivo di sviluppo sostenibile trova un ambiente favorevole alla sua soddisfazione proprio nelle città. Non a caso, nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'undicesimo SDG è dedicato a *making cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*. Quindi, sull'obiettivo undicesimo è stata calibrata la Nuova Agenda urbana mondiale, così come definita dalla Dichiarazione di Quito (2016) ed elaborata, nella sua versione finale, durante la terza conferenza Habitat III. Vi si legge: «The New Urban

¹¹⁰ Sentenza della Corte europea di giustizia, (Prima Sezione), 17 gennaio 2018, causa C-363/16, «Inadempimento di uno Stato – Aiuti di Stato – Aiuto dichiarato illegittimo ed incompatibile con il mercato interno – Obbligo di recupero – Articolo 108, paragrafo 2, secondo comma, TFUE – Regolamento (CE) n. 659/1999 – Articolo 14, paragrafo 3 – Società beneficiaria dichiarata fallita – Procedure di insolvenza – Iscrizione dei crediti al passivo fallimentare – Cessazione delle attività – Sospensione della procedura concorsuale ai fini dell'esame della possibilità di rilancio delle attività – Obbligo di informazione – Mancata esecuzione».

¹¹¹ Per questa verifica si v. A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, cit., 25 e 89.

Agenda incorporates a new recognition of the correlation between good urbanization and development»¹¹². Essa rappresenta «a shared vision for a better and more sustainable future»: le città sono viste come le “soluzioni” e non come le “cause” dell’insostenibilità e l’*urbanization* come un potente strumento di sviluppo sostenibile sia nei paesi sviluppati, sia in quelli in via di sviluppo¹¹³.

La dichiarazione trova una sua collocazione temporalmente coerente con la curva degli eventi intorno al dibattito internazionale sullo sviluppo sostenibile. Infatti, le conferenze Habitat I e II hanno avuto luogo rispettivamente nel 1976 e nel 1996, ovvero, prima e dopo la pubblicazione del rapporto Brundtland e il Summit di Rio 1992. Dopo l’accordo sui MDGs nel 2000, si è svolta la conferenza Istanbul + 5, sempre sull’implementazione dell’agenda mondiale discussa durante le conferenze “Habitat”. Infine, dopo Rio 2012, è iniziata la preparazione per la conferenza Habitat III, organizzata definitivamente nelle giornate dal 17 al 20 ottobre 2016, dopo l’Adozione della Nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile a New York (2015)¹¹⁴. Di conseguenza, anche lo sviluppo sostenibile urbano è considerato in un’ottica “integrata” tra la dimensione economica, sociale ed ambientale¹¹⁵.

La Nuova Agenda urbana mondiale, inoltre, si inserisce nel dibattito europeo sullo sviluppo sostenibile e sulla politica urbana. Anzi, dal punto di vista temporale, ne risulta il coronamento¹¹⁶. Questo non vuol dire automaticamente che la politica urbana europea dipenda dalla politica urbana internazionale. Né che lo sviluppo sostenibile si affermi come un fine solo perché così è stato deciso nell’arena internazionale. Se ne è illustrata, non a caso, la natura autonoma in seno ai trattati e alla giurisprudenza europea. Vi è piuttosto un intreccio, da cui non è agile discernere la direzione delle rispettive influenze. In primo luogo si deve ricordare come già dal 2001 l’Unione europea avesse attivato una strategia per lo sviluppo sostenibile, in cui è sempre presente la sfida per un approccio “integrato” alle politiche europee («cross-cutting proposals and policy coherence», 2001; «to improve the way in which we make policies», 2005)¹¹⁷. In secondo luogo, la Dichiarazione di Quito (novembre 2016) è successiva sia alla Dichiarazione di

¹¹² A/71/L.23, *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All, New Urban Agenda* (da questo momento in poi la Dichiarazione di Quito), 21 novembre 2016, disponibile qui <http://habitat3.org/wp-content/uploads/N1639668-English.pdf> (ultimo accesso giugno 2018), iv.

¹¹³ *Ibidem*, ii-iii.

¹¹⁴ Si v. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/> (giugno 2018).

¹¹⁵ Dichiarazione di Quito, 11: «The fully harness the potential of sustainable urban developemnt, we make the following transformative commitments through an urban paradigm shift grounded with integrated and indivisible dimensions of sustainable development: social, economic, environmental».

¹¹⁶ Non a caso, nella sezione *Our shared vision* della Dichiarazione di Quito, si afferma, 5: «We note the efforts of some national and local government to enshrine this vision, referred to as “right to the city”».

¹¹⁷ COM(2001)264 final, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), poi definitivamente adottata dal Consiglio europeo. Per un riferimento, invece, alle azioni esterne dell’Unione europea sullo sviluppo sostenibile, si v. la parallela COM(2002) 82, *Towards a global partnership for sustainable development*, una strategia approvata definitivamente dal Consiglio europeo di Barcellona 2002. COM(2005) 37 final, *The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations*. COM(2009) 400 final, *Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*. COM(2016) 739 final, *Next steps for a sustainable European future European action for sustainability*. Tra l’ultimo aggiornamento della strategia (2009) e l’adozione del nuovo piano (2016), deve essere ricordato il tentativo di coordinamento tra il piano di azione per lo sviluppo sostenibile e l’aggiornamento della Strategia di Lisbona con il lancio di Europa 2020, COM(2010) 2020 final, in cui si parla di “crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”. Proprio la Commissione, nel 2009, segnalava come molti governi e *stakeholders* avessero difficoltà a capire la sovrapposizione tra le priorità strategiche per la crescita e l’occupazione e quelle per la sostenibilità.

Praga (marzo 2016), sia all'adozione dell'Agenda urbana europea (maggio 2016)¹¹⁸. Il 2015-2016, dunque, è un biennio di svolta per lo sviluppo sostenibile e le città, sia sul piano internazionale sia su quello interno all'Unione europea. In terzo luogo, nella strategia europea di sviluppo sostenibile le città non hanno un ruolo di rilievo se non nel piano di azione presentato proprio nel 2016 che si apre con: «Sustainable development has since long been at the heart of the European project». In questa comunicazione, riferendosi esplicitamente all'undicesimo obiettivo dei SDGs, la Commissione ricorda come il Patto di Amsterdam rappresenti un *joint effort* tra la Commissione, gli stati membri e le città europee, per rafforzare la dimensione urbana delle politiche europee e nazionali, premesso il principio di sussidiarietà. Viene citato a sostegno il *network* «EU Covenant of Mayors for Climate and Energy» quale azione locale e regionale *bottom-up* per integrare gli obiettivi dei cambiamenti climatici, dell'*adaptation* e *mitigation* ambientale e dell'accesso sicuro, sostenibile e sufficiente all'energia¹¹⁹.

In conclusione, se l'influenza dello sviluppo sostenibile sull'impianto teorico dell'Agenda urbana e della politica urbana europea appare difficilmente negabile, non è automatica l'influenza del dibattito internazionale su quello interno. Ad esempio, con riguardo allo strumento delle *partnerships* urbane, è stato osservato come esse abbiano prestato al momento poca attenzione al coordinamento delle sfide urbane europee con gli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti nell'Agenda globale *Habitat III*¹²⁰. Vi sarebbe, cioè, non solo una strada europea allo sviluppo sostenibile integrato ma, anche, una strada europea allo sviluppo urbano.

7. Lo sviluppo sostenibile e la politica urbana europea: la materia

Nei trattati non vi è alcuna esplicito riferimento ad una materia e ad una politica urbana. Vi è, però, un quadro di *Soft Law* per le sfide urbane che risale agli anni novanta del ventesimo secolo (si veda il capitolo tre) e una serie di documenti più recenti che si riferiscono esplicitamente ad essa, ad esempio:

«The Urban Agenda for the EU constitutes the 'umbrella' for all urban policy initiatives. As such, it should be implemented by all relevant actors at all levels [...]. The Urban Agenda for the EU requires the issues to be addressed in an integrated way. The priority themes require input and collaboration of experts from different policy fields. [...] The Urban Agenda for the EU constitutes the common frame for urban

¹¹⁸ Per la Dichiarazione di Praga, il *draft* è stato proposto a marzo 2016 e adottato definitivamente con risoluzione A/CONF.226/PC.3/10 dell'Assemblea generale, *Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*, *Outcome document of the Habitat III European regional meeting*, nel giugno del 2016. Per l'Agenda urbana europea si v. *supra* il cap. 2. In questo documento, lo sviluppo urbano sostenibile è nominato quattro volte, in particolare nel preambolo, 3: «The success of European sustainable urban development is highly important for the economic, social and territorial cohesion of the European Union and the quality of life of its citizens». E nella sfida per la *better knowledge*, 6: «The Urban Agenda for the EU will rely on the principle of an integrated approach to sustainable urban development as the guiding principle to achieve the goals of the three policy pillars».

¹¹⁹ COM(2016) 739 final, cit., 6 ss.: «The EU is fully committed to be a frontrunner in implementing the 2030 Agenda and the SDGs, together with its Member States, in line with the principle of subsidiarity. The 2030 Agenda will further catalyse a joined-up approach between the EU's external action and its other policies and coherence across EU financing instruments [...] The Urban Agenda for the European Union is a joint effort of the Commission, Member States and European cities, to strengthen the urban dimension of European and national policies».

¹²⁰ Report EUKN, *One year Pact of Amsterdam*, 2017, commissionato dal governo olandese e basato su interviste, 3 e 28 ss.

policy initiatives launched by the Commission. [...]Already after the first year of implementation, the Urban Agenda for the EU showed that there is scope to strengthen urban policy in the EU and the necessity to discuss this further».

[COM (2017) 657 final, la Commissione al Consiglio, 3-5-6-12]

O, ancora:

[Il Consiglio] « SOTTOLINEA che la politica urbana per l'UE (in appresso: "agenda urbana") si concentra sulle sfide e sugli obiettivi generali dell'UE, rilevanti per tutti gli Stati membri, tenendo conto al tempo stesso dei diversi profili urbani degli Stati membri».

[Conclusioni de Consiglio, 24 giugno 2016]

Vi sarebbe, inoltre, la spinta del principio europeo di sostenibilità che, come visto, ha un preciso legame con le sfide urbane attraverso l'*imprinting* dello sviluppo come "valore". Anche senza restare convinti dell'esistenza di un principio costituzionale europeo di sostenibilità, rimane il beneficio dello sviluppo sostenibile pur sempre come di un obiettivo *tout court* europeo che, da una parte, trova nelle città uno degli sbocchi operativi più importanti e, dall'altra, sarebbe capace di fornire una lettura coerente proprio degli interventi che sempre sulle città insistono.

Infatti, a parte le citazioni esemplificative sulla consapevolezza dell'esistenza di una politica urbana europea da parte delle istituzioni, rimane l'ostacolo importante dell'assenza di riferimenti "urbani" nei trattati. Se, però, si riconosce l'obiettivo europeo dello sviluppo sostenibile integrato e si condivide la sovrapposizione tra lo sviluppo sostenibile e quello urbano, rientrerebbero nella politica urbana europea tutte quelle competenze che agiscono e supportano il raggiungimento del fine nelle città e nei territori qualificabili, più in generale, come urbani.

7.1. L'informalità della politica urbana europea e la materia trasversale

A trattati invariati non resta, dunque, che considerare la c.d. politica urbana come una tipologia di politica informale, incentrata su di una materia trasversale: lo sviluppo urbano¹²¹. Essa è trasversale perché, pur incidendo su un solo oggetto, la città, e avendo come finalità lo sviluppo sostenibile nei territori urbani, coinvolge altre materie settoriali. La versione "integrata" rende molto complessa la ricostruzione del riparto di competenze. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di materie di competenza concorrente normativa (o di

¹²¹ Ad esempio, lo "sviluppo urbano sostenibile" è un'espressione che compare sei volte (una volta nei considerando e cinque nel corpo del testo) nel Regolamento (Ue) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Anche in quest'ultimo l'espressione compariva sette volte (tre nei considerando e quattro nel corpo del testo). Una differenza importante, in chiave evolutiva, è la presa di coscienza, nel regolamento del 2013, di un approccio maggiormente "integrato" e della necessità (e conseguente previsione) di fondi specifici (art. 15, art. 20, art. 92, co. 8; art. 96, co. 3, lett. b), art. 111).

competenza legislativa e/o di *regulation*) che in vario modo si combinano con le competenze di azione (ovvero, nell'applicazione delle norme ai casi concreti attraverso singole attribuzioni)¹²².

Rispetto a quest'ultimo punto si può anticipare che la politica urbana è dotata di una speciale *governance* multilivello servente le competenze di azione, che si riflette nel quadro dei poteri-attribuzioni, nell'organizzazione e nella tipologia degli strumenti adottati (anticipando il capitolo cinque). Concentrando l'attenzione sulla Commissione europea, ad esempio, essa gestisce gli affari urbani con cautela, basandosi: o sulle competenze stabilite per altre materie e politiche (ad esempio nelle materie concorrenti dell'energia, dell'ambiente e dei trasporti in cui, avendo la possibilità di adottare atti vincolanti, l'Ue godrebbe di una generica competenza ad indirizzare l'esecuzione, ex art. 291, Tfu; se non fosse che in materia ambientale, ad esempio, vi sono previsioni contrastanti, come l'art. 192 Tfu, che prevedono una riserva di amministrazione in favore degli Stati); o rimanendo nell'alveo della politica regionale; o, ancora, comportandosi da facilitatore per il raggiungimento di quegli obiettivi urbani che rimangono nella competenza dei governi nazionali o *infra* nazionali, quasi svolgesse una funzione di *enabling institution* o di ispiratore-coordinatore delle pratiche amministrative (*better regulation, better funding, better knowledge*¹²³). In questo ultimo caso, la sua competenza legislativa sarebbe di sostegno (ad esempio, nella materia della cooperazione amministrativa o della cultura) mentre la sua competenza amministrativa consisterebbe in poteri di indirizzo. I poteri di amministrare nei casi concreti rimarrebbero, invece, in capo alle amministrazioni nazionali o *infra* nazionali nel tradizionale senso dell'amministrazione indiretta. Sul loro operato aleggerebbe, in ogni caso, l'interesse comune all'attuazione effettiva del diritto dell'Unione, ritenuta essenziale al buon funzionamento dell'Unione stessa (art. 197, Tfu).

Se, dunque, si accerta la rilevanza della funzione di indirizzo della Commissione negli affari urbani, quello a cui si assiste non è tanto un accentramento europeo della funzione normativa-legislativa (che con l'espedito della trasversalità rimane fedele ai trattati e alla tendenza "concorrente"), quanto di quella di indirizzo-esecuzione (e amministrativa) che sfrutterebbe un innovativo apparato organizzativo anche capace di ottenere "condivisione" da parte degli Stati (si veda *infra* nel capitolo cinque per il ruolo delle *partnership*)¹²⁴. Ne va da sé che, se ciò si verifica, è probabile nel futuro che l'espansione delle competenze di esecuzione abbiano conseguenze espansive su quelle legislative, rilanciando il dibattito politico, come di fatto si è tentato con la risoluzione da parte del Parlamento europeo e indirizzata alla Commissione di cui al capitolo tre.

Inoltre si deve osservare che la politica urbana europea è andata affermandosi grazie al metodo aperto di coordinamento, che risponde alla logica intergovernativa, nonostante la rilevanza della *Soft Law* e del dibattito politico. Nella fase di attuazione è, però, ispirata al metodo comunitario e sembrerebbe trarre forza dall'idea che le competenze, in qualsiasi modo siano classificate, siano di *default* concorrenti o,

¹²² Per una tale classificazione delle competenze si v. R. Caranta, *Le competenze dell'amministrazione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015, 18-19.

¹²³ Per un riferimento concreto all'aggettivo "enabling" si v. la Dichiarazione di Quito, 32: «The New Urban Agenda requires an enabling environment and a wide range of means of implementation». Si v. *infra* il capitolo 5.

¹²⁴ Sull'"accentramento con condivisione", con riferimento all'esecuzione normativa, si v. M. Savino, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 45-46.

almeno, di sostegno (vi sia quindi spazio di manovra per l'Unione). In questo modo, troverebbe legittimazione nei trattati stessi. I governi nazionali, di fatto, sono solo uno dei tanti livelli nel dialogo istituzionale e la Commissione coordina l'intera Agenda urbana tenendo in debita considerazione le spinte dal basso sia dei privati associati, sia delle città e dei loro *networks*. Sono quest'ultimi, d'altra parte, ad aver ispirato e richiesto nel corso degli anni l'approvazione di un'Agenda urbana e ad aver ricevuto il sostegno della Commissione. Da questo punto di vista, dunque, anche il *decision-making* può definirsi "comunitario" nonostante l'esisto, pur sempre informale, sia un accordo tra i ministri per gli affari urbani.

7.2. Verifiche empiriche sulla trasversalità della materia: la dimensione urbana nel diritto secondario

In questa sede si portano a sistema le varie materie che, secondo l'approccio integrato tra la dimensione economica, sociale ed ambientale, appaiono coinvolte nell'attuazione della politica urbana europea. Sono esclusi, invece, i documenti di *Soft Law* presentati nel capitolo tre, i quali rappresentano il cappello politico e gli indirizzi generali per la politica urbana.

Sono state analizzate, seguendo lo schema offerto dal sito della Commissione europea in base all'art. 3, 4, 5, 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le competenze di normazione nelle varie politiche (si veda per maggiori dettagli l'Appendice IV.b). L'analisi ha interessato un totale di 44 direttive, 32 regolamenti, 25 decisioni, 79 comunicazioni e 4 tra raccomandazioni, strategie e piani d'azione oltre al Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi e la Convenzione di Aarhus (complessivamente si tratta di cento ottantasette tra fonti di diritto derivato, atti non vincolanti ed atti atipici su un arco temporale che va dalla fine degli anni novanta ad oggi)¹²⁵. Rimane ferma la scelta teorica di distinguere tra competenze legislative (in questo capitolo) e quelle esecutivo-amministrative (il capitolo cinque) ma, di fatto, negli atti analizzati non si è distinto tra atti legislativi e non legislativi, rifacendosi invece alla classificazione tipizzati-non tipizzati e vincolanti-non vincolanti, in base all'art. 288 Tfu.

In esse sono stati contati ed analizzati i riferimenti agli aggettivi "urbano" e "metropolitano" (diversamente concordati ed estesi anche alle parole con la radice "urb", ad esempio "urbanistico", ove rilevanti) nonché al sostantivo "città"; la ricerca all'occorrenza è stata estesa a "sostenibilità", "sostenibile", "locale" e "regionale". Si deve osservare come la scelta di privilegiare queste due parole sia dettata dalla volontà di abbracciare sia la dimensione geografica, radicata nel concetto di "urbs" romana, sia la dimensione politica e sociologica, che trova il suo fondamento nel termine latino "cives".

La dimensione urbana è presente soprattutto nelle materie-politiche ambiente-mobilità-energia-cambiamenti climatici, sicurezza, sviluppo economico-industriale e sviluppo socio-culturale, lasciando al

¹²⁵ Si v. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0020&from=IT>, (ultimo accesso giugno 2019) accedendo, per ogni materia, alla pagina dedicata e cliccando sulla voce "Sintesi della legislazione dell'UE in materia di commercio". L'indagine è ferma a novembre 2017. Alcuni aggiornamenti settoriali si rintracciano nei casi studio di cui al capitolo 5.

momento da parte le discipline riguardanti la politica di coesione e gli strumenti finanziari (per l'ultima si rimanda al capitolo cinque; per le altre si veda nell'Appendice IV.b).

Si fa notare sin da subito come l'aggettivo metropolitano non sia presente. Per quanto riguarda "città" essa compare circa 385 volte mentre l'aggettivo "urbano" circa 781 volte.

In merito a questi risultati aggregati possono essere forniti risultati parziali che mettono in correlazione le parole "città" ed "urbano" da una parte con le materie e dall'altra con le fonti.

Delle 385 volte, la parola "città" si rinviene ben 346 volte in materia ambientale per la sostenibilità e i cambiamenti climatici (compresi i profili di trasporto ed energia), 8 volte in materia di sicurezza, 26 volte in materia di sviluppo economico-industriale e 5 volte in materia di sviluppo socio-culturale. Delle 781 volte l'aggettivo "urbano" compare 725 volte in materia ambientale per la sostenibilità e i cambiamenti climatici (compresi i profili di trasporto ed energia), 11 volte in materia di sicurezza, 41 volte in materia di sviluppo economico-industriale e 4 volte in materia di sviluppo socio-culturale. Tale risultato non deve sorprendere, in quanto la materia ambientale deve considerarsi il punto di partenza e il nocciolo delle strategia di sviluppo sostenibile, capace cioè di trainare il coinvolgimento di altre dimensioni¹²⁶.

Inoltre, ci sono alcune fonti che concorrono più di altre a determinare il numero dei riferimenti. Per la politica ambientale e la strategia dei "cambiamenti climatici", i maggiori riferimenti vi sono nella Strategia tematica per l'ambiente urbano (una comunicazione del 2005), la *Urban mobility package* (una comunicazione del 2013), il Settimo programma quadro per l'ambiente (una decisione del 2013) e per il settore della ricerca (analizzato come completamento della politica industriale) con il Programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – *Horizon 2020* (un regolamento del 2013).

Per la parola "città", l'incidenza maggiore si ha nelle Comunicazioni, con 316, seguita dalla decisioni, con 38, dai regolamenti, con 6 e le direttive, con 5 (su un totale di 365, con scarto di 20 rispetto al calcolo per materia per il non aver inglobato le proposte di direttiva in materia di economia circolare); la parola città viene utilizzata nell'87 per cento dei casi in un atto atipico e non vincolante dell'esecutivo europeo (si intende in questo caso la Commissione). Per l'aggettivo "urbano" si verifica nelle Comunicazioni, con 526, seguita dalla direttive, con 112, dalle decisioni, con 73, e dai regolamenti, con 14 (su un totale di 725, con uno scarto di 56 per non aver inglobato le proposte di direttiva in materia di economia circolare). L'aggettivo "urbano" viene utilizzata nel 73 per cento dei casi in un atto atipico e non vincolante dell'esecutivo, con un 15 per cento però nelle direttive.

È possibile riportare alcune osservazioni di carattere più generale.

¹²⁶ Così COM(2016) 739 final, cit., 9: «The implementation of the EU's environmental acquis (SDGs 6, 14, 15) remains vital for long-term sustainability and is inseparable from the broader economic and societal challenges. As highlighted in the 7th Environment Action Programme, maintenance and improvement of our natural resource base is also essential for our economic sectors to deliver their services, e.g. agriculture, fisheries or energy». Cfr. C. Curti Gialdino, *Ambiente (tutela dell'ambiente) Diritto della comunità europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, cit., 6, ricordando il titolo V del II programma europeo sull'ambiente (1977): «con riguardo alle parti contraenti la seconda Convenzione di Lomé, il Fondo europeo di sviluppo contribuisce alla creazione e al miglioramento degli insediamenti urbani, alla salvaguardia dell'ambiente naturale, nonché allo sviluppo di nuove tecnologie». Anche M.-C. Cordonier Segger, C.G. Weeramantry *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals. 1992-2012*, cit., versione *ebook*, Loc, 22144: «In Europe, "environmental integration is the main means of promoting sustainable development"».

In primo luogo, la parola “Città” è spesso presente nei “considerando”, nelle comunicazioni, piani e strategie ma anche nelle decisioni più che nel corpo dei regolamenti e nelle direttive. L’aggettivo “urbano” è in generale più frequente, anche in direttive e regolamenti, ma è quasi sempre associato a termini tecnici come “rifiuti”, “acque reflue”, “mobilità”, “zone”, “piani di sostenibilità”.

In secondo luogo, in alcuni casi si osserva un aumento nell’impiego dei termini nel tempo (ad es. dal quinto e sesto al settimo programma quadro per l’azione ambientale; dalla direttiva sui rifiuti alle nuove proposte di direttiva sull’economia circolare). Inoltre, il riferimento alle “città” è ben rappresentato nelle fonti di inizio secolo (anche solo di *Soft Law*), ricevendo un nuovo impulso con la programmazione 2014-2020. Nel periodo peggiore della crisi (2007-2010) l’attenzione per il fenomeno urbano sembra diminuire (almeno per l’incidenza delle parole nelle fonti).

In terzo luogo, spesso le “città” sono richiamate insieme alle regioni e ai fondi strutturali, rafforzando l’ipotesi della politica urbana europea come di una politica regionale e di coesione 2.0.

In quarto luogo, le città sono in numerose occasioni considerate alla stregua di altri soggetti istituzionali con specifico potere politico. Tale elemento sottolinea la presa d’atto del ruolo pubblico giocato dalle città e, di conseguenza, dell’opportunità di governarle.

In quinto luogo, accade con molta frequenza che i termini osservati appaiano citati in coppia con l’aggettivo “rurale” o con l’espressione “zone rurali”¹²⁷.

Infine, nelle politiche sociali, in particolare in quelle per l’occupazione, non si rintraccia nei documenti europei uno specifico target urbano, pur se le finalità di sviluppo socio-economico – in particolare legate alla promozione del lavoro e dell’imprenditorialità – siano molto sentite a livello locale all’indomani della crisi. In questo caso, anche alla luce dei trattati, sembra pesare di più l’impegno nazionale o, diversamente, si deve pensare che le iniziative europee non riescano a trovare un canale diretto di congiunzione con la dimensione locale. Si deve ricordare, infatti, che non è pacifico riconoscere alle città funzioni tradizionalmente spettanti allo Stato, come lo sviluppo produttivo e il *welfare state* quanto, piuttosto, funzioni più circoscritte come il decoro, la pulizia delle strade, il trasporto o la raccolta dei rifiuti. Nonostante questo, nella struttura teorica della politica urbana europea (alla luce della chiave di lettura ispirata dalla “sostenibilità”), lo sviluppo sociale non può essere trascurato.

¹²⁷ Il legame tra città e campagna o tra urbano e rurale è un tema molto sentito dall’Unione europea, che non ignora i problemi legati alla peculiare urbanizzazione dell’intero territorio continentale. Si v. a questo proposito la *European Spatial Development Perspective*, 20, disponibile qui http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf (ultimo accesso agosto 2018). Si v., anche, l’*Agenda territoriale europea* nella sua versione originaria al 2007, 3, reperibile al seguente indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf (ultimo accesso agosto 2018) e nella sua ultima versione, qui http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf (ultimo accesso agosto 2018). Anche nell’*Agenda urbana europea*, 8, si ricorda tra i temi trasversali alle *partnerships*: «Governance across administrative boundaries and inter-municipal cooperation: urban-rural, urban-urban and cross-border cooperation; link with territorial development and the Territorial Agenda 2020 (well-balanced territorial development)». Inoltre, nel report della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione dell’Agenda urbana (COM(2017) 657 final), si legge: «These priority themes are addressed taking into account a number of cross-cutting issues which reflect some of the important policies of the EU, especially the territorial dimension: the need to have a good cooperation between cities and rural areas; [...]». Cfr. G. Fabiani, *Le relazioni tra città e campagna nell’epoca dell’Unione europea*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018, 219 ss.

7.3. Gli spazi per la dimensione urbana nel diritto primario

Rispetto ai trattati, dunque, è necessario guardare al combinato disposto di numerose norme per avere un'immagine completa della trasversalità della politica urbana. Un buon punto di partenza è rappresentato dallo sviluppo sostenibile integrato (art. 3, par. 3, TUE). Rilevante per la dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile è, poi, l'art. 11, TUE, l'art. 21, TUE e l'art. 37, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Per la dimensione urbana della politica ambientale, nella sua integrazione con quella dei trasporti e dell'energia, è rilevante l'art. 4, TUE, nelle materie concorrenti di cui alle lett. e), g) e i). A seguire, gli artt. 191-193, TUE, per la politica ambientale. L'art. 194, TUE, per la politica energetica, in particolare: «[...] tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: [...] c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili [...]». Infine, gli artt. 90-100, TUE sulla politica dei trasporti, nonostante manchino riferimenti all'ambiente e alla sostenibilità (si pensi, però, al riferimento alla “sicurezza dei trasporti” ex art. 91, par. 1, lett. c)); come si vedrà, soprattutto attraverso uno dei casi studio, l'attrazione della politica dei trasporti nella sfera della politica urbana europea è visibile ragionando soprattutto in termini di “mobilità”. Anche la giurisprudenza di cui al capitolo sette è indicativa della rilevanza del trasporto urbano europeo.

Per quanto riguarda la politica di sicurezza interna, si tratta dell'attrazione nella sfera della politica urbana dell'art. 4, TUE, per le materie concorrenti di cui alla lett. j) sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e k), sui problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica (in questo ultimo caso, limitatamente agli aspetti definiti dal trattato). Importante, poi, l'art. 3, par. 2, TUE (come si osserverà nel secondo caso studio, l'attrazione della politica di sicurezza interna nella politica urbana europea non può prescindere completamente dalla politica di sicurezza esterna, fosse anche solo per la definizione di “sicurezza urbana”, da cui anche la rilevanza dell'art. 2, par. 4., TUE). Centrale anche l'art. 36, TUE, nel momento in cui afferma che le disposizioni degli articoli 34 e 35 devono lasciare impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Senza, tuttavia, che tali divieti o restrizioni costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. E, infine, gli artt. 67-89, TUE, in particolare: le previsioni dell'articolo 67, secondo cui l'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali; le previsioni dell'articolo 73, in base al quale gli Stati membri hanno la facoltà di organizzare tra di loro e sotto la loro responsabilità forme di cooperazione e di

coordinamento nel modo che ritengono appropriato tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale»; all'articolo 79, le competenze dell'Unione allo sviluppo di una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

Centrali per l'analisi della politica urbana sono anche le politiche di sviluppo regionale e sociale e per la coesione territoriale a cui, però, si rimanda al capitolo cinque per un'analisi di dettaglio, pur se dal punto di vista dei poteri (artt. 162 ss. e 174 ss., Tfu).

Rilevante per la politica urbana europea sarebbero, inoltre, quei frammenti di materia rientranti nelle politiche di sviluppo industriale, economico e socio-culturale anche rispetto allo stimolo alla ricerca e del sostegno al turismo. Si tratta di un'integrazione complessa, non solo rispetto agli obiettivi ma, anche, rispetto ai territori di cui, appunto, quello urbano parrebbe rappresentare un *target* speciale (nel senso di "limitato") ma allo stesso tempo tra i più rilevanti.

Innanzitutto, viene in rilievo l'art. 6, Tfu, sulle competenze di sostegno in materia di industria, in combinato disposto con l'articolo 173, Tfu secondo cui l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione. A tal fine, nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, la loro azione sarebbe intesa ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali, a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, segnatamente delle piccole e medie imprese, a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese, a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico. Gli Stati membri si consultano, reciprocamente in collegamento con la Commissione e, per quanto è necessario, coordinano le loro azioni. La Commissione può prendere ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici. L'Unione contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui *supra* attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni dei trattati (riconoscimento di una trasversalità, integrazione o attrazione).

In secondo luogo, è senz'altro utile richiamare l'art. 4, par. 1, lett. a), Tfu, sulla competenza concorrente in materia di mercato interno, anche in combinato disposto con l'art. 14, Tfu in merito ai servizi economici di interesse generale: «[...], in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti». Più in generale, gli effetti della politica di sostegno allo sviluppo industriale (spesso legati ai territori urbani o ai mercati in esse fiorenti) sono in stretta connessione con la politica commerciale (quindi, artt. 45-66, Tfu sul mercato interno

e la libera circolazione; gli artt. 114, 115, 118, Tfue, sul mercato interno e le procedure di sostegno all'integrazione; l'art. 3, Tfue, sulla politica commerciale comune come materia a competenza esclusiva e gli artt. 206-20, Tfue collegati) nonché con i programmi di investimento europei (ad esempio, nel campo della politica di coesione).

In terzo luogo, sono rilevanti le competenze in materia di ricerca (concorrente *ex art.* 4, par. 3, artt. 179-190, Tfue oltre al già richiamato art. 173, Tfue con rispetto all'innovazione nel settore industriale).

Infine, vi sarebbe il frammento delle politiche socio-culturali, in particolare per il sostegno alla cultura e all'istruzione (*ex art.* 6, lett. c) ed e), Tfue e art. 167, Tfue), al turismo (art. 6, lett. d), Tfue e art. 195, Tfue) e, più in generale, all'occupazione (artt. 145-164, Tfue) e al mercato del lavoro (art. 45-55, Tfue).

Appendice IV.a: Alcune precisazioni economiche sullo stato stazionario

Questa appendice apre una parentesi per approfondire il significato economico di “stato stazionario”, “sviluppo (sostenibile)” e “crescita economica” e per provare a gettar luce sul modo in cui in questo lavoro si intende il “modello economico di crescita sostenibile integrata”, che guardi al sistema mondo ma possa essere adottato anche solo da una parte di quest’ultimo (e con risultati comunque positivi). Si tratta, in ogni caso, di un’argomentazione al momento ancora incompleta (e molto teorica) ma che si spera possa aiutare a distinguere da altri approcci politici che fanno riferimento, ad esempio, alla “de-crescita infelice”, alla “de-crescita felice” o all’“a-crescita” e che, soprattutto, non rimanga completamente vuota per un economista, nonostante abbia come primo obiettivo quello di proporre una modifica alla scala e all’ordine dei valori attualmente vigenti nella società mondiale (in particolare l’accumulazione del capitale, soprattutto di quello finanziario, a discapito della redistribuzione e dello sfruttamento dell’ambiente naturale). Come ricordato già nel testo, è importante cercare di non sovrapporre il concetto della crescita con quello dello sviluppo (anche sostenibile). Se c’è crescita, c’è sviluppo? Dipende, in particolare dal modo in cui è impiegata la ricchezza. All’istante t_0 , dove c’è crescita c’è sviluppo. Nel LP non è detto però che il risparmio (considerandolo alla stregua di un *surplus* macroeconomico) sia ben gestito (investito) generando sviluppo (il caso dell’Italia oggi?). Se c’è sviluppo, c’è crescita? Dipende da cosa si intende per crescita. La risposta sarebbe normalmente sì. In un paese ricco, però, ha senso continuare a parlare di crescita come aumento del PIL (crescita, quindi, nel senso di reddito prodotto/consumato quale *proxy* della felicità individuale e, come somma di queste, di quella collettiva)? Come la Germania può utilizzare il *surplus* positivo della bilancia dei pagamenti, in un modello sistemico come l’Europa? È, quindi, ineluttabile l’impiego che si può fare della ricchezza, sia quella prodotta, sia quella risparmiata?

Si parta da considerazioni teoriche per rispondere a quest’ultima domanda. Le argomentazioni di seguito esposte riguarderanno la crescita dei paesi europei considerandoli, nel loro complesso, come paesi ricchi che si muovono in quella direzione fino al raggiungimento del loro stato stazionario o lo hanno già raggiunto; si farà quindi riferimento alle strategie possibili per lavorare sullo sviluppo sostenibile mantenendo le economie al livello di equilibrio raggiunto e allo standard di benessere conquistato (almeno in termini di reddito). Ciò significa che non viene messo in discussione e non viene commentato criticamente il processo intermedio che ha portato fino all’attuale livello di reddito dei paesi ricchi (e che sta guidando la crescita nei paesi del terzo mondo). Significa, piuttosto, lavorare sullo *status quo* delle ricche nazioni che si avvicinano o si trovano già nella condizione di stato stazionario.

Si consideri, dunque, il modello di crescita endogena di Solow, in cui è per il momento assente l’elemento del progresso tecnologico.

$$\frac{k_{t+1}}{N} - \frac{k_t}{N} = s * f\left(\frac{k_t}{N}\right) - \delta * \frac{k_t}{N}$$

Lo stato stazionario si verifica quando il livello della produzione per addetto rimane stabile ($\frac{k_{t+1}}{N} - \frac{k_t}{N} = 0$) e l’investimento $s * f\left(\frac{k_t}{N}\right)$ (non vi è risparmio e gli investimenti sono tutti privati, quindi,

$S=I$) genera capitale sufficiente solo a coprire il deprezzamento $\delta * \frac{k_t}{N}$ (dunque, ad ammortizzare i costi derivati dall'usura del capitale). Di conseguenza:

$$s * f\left(\frac{k_t}{N}\right) = \delta * \frac{k_t}{N}$$

Lo stato stazionario è un punto di equilibrio ma, dato che l'economia è un processo dinamico, mantenere un livello di crescita bilanciato è costoso e superarlo, *ceteris paribus*, significa cominciare a percorrere quella porzione della funzione di produzione Cobb-Douglas ($Y=f(K, L)$) marginalmente sempre più decrescente. Il risultato è che, quanto più passerà il tempo, tanto più servirà reinvestire capitale (per un valore, sia assoluto sia relativo, maggiore) ma, arrivati ad un certo livello di prodotto, è impossibile (senza l'apporto della tecnologia e del tasso di progresso tecnologico) garantire un tasso di crescita positivo attraverso il solo risparmio (si arriverà cioè ad una situazione in cui neanche reinvestendo tutto il prodotto si sarà in grado di ammortizzare il deprezzamento del capitale). Le strategie da mettere in atto non sono poi molte: b. si modifica il piano di investimenti affinché questi aumentino; si tratta cioè di risparmiare di più in modo che, graficamente, la retta degli investimenti intersechi la funzione di deprezzamento (e poi quella di produzione) il più avanti possibile e la crescita si fermi ad un livello di reddito comparativamente elevato, a tecnologia invariata (soluzione lungimirante ma non risolutiva). b. Si modifica il modo e il tasso a cui il capitale si deprezza, soluzione che richiede di introdurre la variabile del progresso tecnologico (A). È il tasso di progresso tecnologico (g_A) che, in stato stazionario e insieme al tasso di crescita della popolazione (g_N), garantisce il tasso di crescita della produzione (Y/AN). Anzi i due tassi si uguagliano ed è anche il motivo per cui non ha senso affermare che i paesi ricchi dovrebbero smettere di crescere perché, tramite gli investimenti per la ricerca, è questa che promuovono (al netto di altri fenomeni come *shock* finanziari o crisi economiche sistemiche).

$$\frac{k_{t+1}}{AN} - \frac{k_t}{AN} = s * f\left(\frac{k_t}{AN}\right) - (\delta + g_A + g_N) * \frac{k_t}{AN}$$

(dove AN sta per il "lavoro effettivo": maggiore tecnologia riduce il numero degli addetti necessari a garantire lo stesso livello di prodotto)

Di conseguenza, in stato stazionario ($\frac{k_{t+1}}{AN} - \frac{k_t}{AN} = 0$):

$$s * f\left(\frac{k_t}{AN}\right) = (\delta + g_A + g_N) * \frac{k_t}{AN}$$

$$I = \delta K + (g_A + g_N)K$$

Anche con il progresso tecnologico, lo stato stazionario è nel LP un punto di equilibrio instabile (inserendo il progresso tecnologico, graficamente la funzione di produzione si sposta verso l'alto, con un nuovo livello di produzione). Ad ogni modo, raggiunto tale livello (e non volendo che questo cresca ancora), gli unici spazi per riflettere sul come continuare a sostenere la crescita dell'economia e garantire uno sviluppo più sostenibile (socialmente e rispetto all'ambiente) sono quelli della tecnologia (o del progresso),

del deperimento del capitale (artificiale e naturale) e dell'accumulazione del capitale (in particolare quello finanziario). Non è detto che ripensare in modo innovativo i rapporti tra queste variabili non porti ad una strategia "c." di stato stazionario innovativa, ovvero, una situazione in cui la funzione di produzione assume una forma diversa da quella tradizionalmente impiegata, pur mantenendo fisso il livello di produzione considerato massimo (una soglia convenzionalmente non superabile; è un esempio di tale soglia il limite al rapporto tra PIL reale e PIL finanziario). La necessità diviene più impellente se l'alternativa è un livello e un processo di produzione che, anche solo di stato stazionario per un ristretto gruppo di paesi, comporti una minaccia per il sistema ambiente nel suo complesso e una situazione globale di ingiustizia sociale.

Le domande rilevanti sono quindi due. Perché c'è bisogno necessariamente di crescere? E di crescere in cosa? Alla prima domanda si è risposto in parte prima e vi si tornerà tra poco. Si ragioni per un attimo sulla seconda.

Le formule sopra ricordate indicano chiaramente che a crescere deve essere la produzione. La produzione può essere di vari tipi, nel senso, può dipendere da tecnologie diverse (in questo caso è rilevante chiedersi: ecologica o non ecologica? Sostenibile o non sostenibile a livello ambientale?). Anche la sua crescita può essere di natura diversa, ad esempio, "quantitativa" (aumenta il livello di produzione) o "qualitativa" (aumenta la resa di uno stesso livello di produzione). Combinando i tipi di produzione con uno dei due tipi di crescita della produzione e ponendosi l'obiettivo della sostenibilità ambientale, le soluzioni, almeno teoriche, sembrerebbero: mantenere costante il livello di produzione (che senza progresso tecnologico è destinato a diminuire, con annessa crisi ma meno consumo di risorse); aumentare la tecnologia in vista di uno stesso livello di prodotto, ma più sostenibile (continuare a sostenere i tassi di crescita stimati); o produrre meno quantitativamente, migliorando allo stesso tempo la resa qualitativa del capitale impiegato (questo scenario presuppone una modifica, voluta, degli scenari sui tassi di crescita). Tornando sempre alla domanda "crescere in cosa?", si provi ad esplorare la risposta "crescere nel reddito". È irrealistico, nel mondo di oggi, considerare il reddito solo come ciò che viene prodotto e consumato, dato che la ricchezza viene accumulata (si può sostenere che in un modo o nell'altro questa viene ri-immessa nel sistema ma alcuni "prodotti" non sono comunque riciclabili e si concretizzano in "spreco". Il consumo non è, perciò, una risposta necessariamente convincente). L'accumulazione non è solo nel senso visto più sopra di ri-investimento (sacro-santo) per coprire i costi in senso macroeconomico, ma è anche accumulazione personale (per la quale non esistono limiti e sulla base della quale si calcolano gli indici di disegualianza e povertà). Nel primo senso, il prodotto, si pone un problema di sostenibilità ambientale (di scala). Nel secondo senso, il reddito, si pone un problema di giustizia sociale (di equità). Tutto ciò nonostante sul piano dell'efficienza, micro e macro, i modelli economici siano giustificabili: se il reddito non basta per coprire i costi, ne servirà di più, quindi più produzione, quindi più investimento, quindi più profitto e così via da capo. Il modo in cui questa spirale viene alimentata può essere giustificabile in base ai costi e all'efficienza ma non è detto che la soluzione trovata, l'accumulazione e l'investimento poi sfociati nei mercati finanziari sia, a lungo andare, non solo equa, ma anche efficiente perché sostenibile.

Veniamo ora alla ripresa della prima domanda. È giusto crescere? Sì, se le risorse (umane e naturali) di un paese sono sotto-utilizzate: si deve crescere se la non-crescita dipende da un sotto-sviluppo (comparativamente rispetto agli altri paesi). Nel momento in cui, però, si dovesse ottenere un livello di benessere accettabile (sul quale, se non si trova un accordo sociale, per essere giusto, almeno per cominciare, dovrebbe essere pari a quello raggiunto dal paese più ricco nel sistema mondo attuale), il valore totale potrebbe essere “redistribuito” (come reddito-ricchezza) e ri-impiegato il meno possibile per coprire i costi di produzione (come “prodotto”, per diminuire i costi del deprezzamento del K, occorrerebbe investire quasi esclusivamente in scienza e tecnologia che renda il capitale impiegato -naturale e tecnologico- il più resiliente, circolare e sostenibile possibile). A parere di chi scrive, questa condizione può essere comunque considerata “di crescita” ma la crescita, appunto, deve essere di un certo tipo.

Sono corretti, perciò e ovviamente, i modelli dell’economia della crescita, dello sviluppo e dello stato stazionario ma occorre una riflessione seria (per una strategia di lungo periodo): 1. Su come evitare che la maggior parte del prodotto venga ri-impiegato per coprire il deprezzamento (siamo in grado di basare il nostro sistema di produzione sulla circolarità? Il che risolverebbe sia i problemi ecologici, sia quelli del continuo bisogno di investimento e accumulazione). 2. Su come evitare che l’accumulazione e la logica del profitto, in particolare attraverso il mercato finanziario, vada a favore solo di poche persone invece di essere ridistribuita e a discapito delle persone relativamente più povere e dell’investimento nel progresso scientifico, in modo particolare ecologico e per la salute umana. 3. Su come evitare che la logica del profitto microeconomico abbia ricadute inevitabili sulle strategie macroeconomiche (è giusto che il PIL totale di un paese, anche ricco e a ridosso dello stato stazionario che non sotto-utilizza le sue capacità, debba necessariamente crescere per sostenere equilibri di finanza pubblica anche indebitandosi sul mercato finanziario o sfruttando altri paesi?). I punti 2. e 3. si basano sull’idea (in realtà non ancora ben affinata) che a livello micro la libertà di investimento (come accumulazione) sia una libertà fondamentale dell’individuo ma, a livello macro, questo non dovrebbe portare ad irrigidire le ipotesi di conservatorismo finanziario e di un tipo di equilibrio presentato come dato. Forse non dovrebbe rientrare tra le libertà fondamentali dell’individuo (come parte della libertà economica) la speculazione finanziaria: un conto è il mercato bancario e creditizio di I livello, dove l’individuo è, di media, ancora colui che liberamente scegliere come investire per sostenere i propri affari e il proprio commercio; un conto è il mercato finanziario di II livello dove l’individuo non è più libero ma, piuttosto, schiavo di un sistema che rischia di minacciare anche la “libertà collettiva” (se l’idea di “libertà collettiva” può avere un senso).

Ad ogni modo, redistribuzione e sostenibilità sono una responsabilità dei paesi ricchi, che dovrebbero imboccare i sentieri di un’economia ecologica e di un sistema di giustizia sociale per se stessi (perché anche il I mondo è destinato a perdere il suo benessere, a parità di condizioni) e per il resto del mondo. Un ruolo di primo piano è dunque giocato sempre dalla tecnologia, in particolare, da quel particolare tipo di tecnologia da non considerare solo rispetto al modo in cui quantitativamente sostituisce le unità di lavoro umano (il “lavoro effettivo”, AN) ma, piuttosto, anche al modo in cui essa rende il più possibile non-usurabile il capitale (AK), sia quello naturale, sia quello derivato attraverso il processo di

trasformazione della risorsa da parte dell'uomo. In altre parole una tecnologia che, ad esempio, sappia non solo teorizzare (scienza pura) ma anche utilizzare (scienza applicata) e immagazzinare (sviluppo sostenibile) l'energia generata dall'accumulazione idraulica dell'acqua e che lo faccia attraverso un sistema di accumulazione simile alla pila ma che, al contrario di quest'ultima, sia essa stessa sostenibile ed autorigenerabile (un sistema, dunque, perfettamente circolare). Quello che si sta suggerendo è, dunque, un tipo di progresso tecnologico che renda il più piccolo possibile lo sforzo di ri-investimento e limiti l'accumulazione del capitale. È forse una fiducia sconfinata in un tipo di progresso che potenzialmente vada all'infinito (se correttamente incentivato), diminuendo a mano a mano lo sfruttamento del capitale umano e naturale (attenzione, "lo sfruttamento" e non l'"utilizzo") ma lasciando invariata l'area del benessere considerato accettabile e raggiunto attraverso un processo di crescita bilanciata. Non che l'idea sia nuova, anzi, gli attuali modelli economici sono costruiti sulla fiducia nel progresso continuo. È discutibile, però, cosa questa fiducia abbia giustificato fino ad oggi¹.

¹ Si v. per una trattazione chiara sui fondamenti dell'economia per il lungo periodo, i modelli della crescita e dello sviluppo O. Blanchard, A. Amighini, F. Giavazzi, *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Milano, Il Mulino, 2011, in particolare i cap. 11, 12, e 13, 283 ss. Cfr. anche N. Acocella, *Fondamenti di politica economica*, cit., *passim*. Per le riflessioni sul "conservatorismo finanziario" e sul ruolo del mercato finanziario si v. A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, cit., in particolare 116 ss. Per una riflessione sul rapporto tra micro e macro economica, in particolare sulla dubbia utilità degli approcci micro alle teorie dello sviluppo si v. D. Ray, *Development economics*, in L. Blume, S. Durlauf (a cura di), *New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, UK, 2007. Per le altre riflessioni, esse sono il frutto delle letture citate nelle precedenti note.

Appendice IV.b: “Tracce di urbano” nella *Soft* e *Hard Law* europea. Uno schema

1. Lo sviluppo ambientale urbano sostenibile

1.1 Disposizioni generali

- 1.1.1 COM 2014/C 200/01, *Linee guida in materia di aiuti di stato a favore dell'ambiente e dell'energia per il periodo 2014-2020*: aiuti al trasferimento di imprese altamente inquinanti situate in una zona urbana (par. 3.11).
- 1.1.2 Decisione n. 1386/2013/UE, *Settimo programma di azione per l'ambiente*: L'ottavo obiettivo sulle “città sostenibili” e il passaggio dalla *Strategia tematica per l'ambiente urbano* del Sesto programma quadro (Decisione n. 1411/2001/CE, revocata e COM/2004/0060 def.).
- 1.1.3 Strategia per la biodiversità, COM/2011/0244 def., Obiettivo 2, Azione 6b: per una strategia per le infrastrutture verdi (COM/2013/0249 final), destinata a promuovere la diffusione di tali infrastrutture nelle zone urbane e rurali dell'UE, anche con incentivi di stimolo agli investimenti iniziali per progetti infrastrutturali verdi e per il mantenimento dei servizi ecosistemici, per esempio attraverso un uso più mirato dei flussi di finanziamento unionale e dei partenariati pubblico-privato.
- 1.1.4 L'Agenzia europea dell'ambiente (Regolamento (CE) n. 401/2009): l'asset “ambiente urbano”, ora “transizione verso la sostenibilità”, per collocare l'ambiente urbano nel più ampio contesto della qualità della vita nelle città europee, che si ricollega alla dimensione socioeconomica e culturale (il concetto di “metabolismo urbano” e di “bioeconomia”).

1.2 Lotta ai cambiamenti climatici

- 1.2.1 Direttiva 2009/28/CE, *il Pacchetto per il clima e l'energia 2020, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili* (da leggere, per completezza, insieme alle Direttive 2009/27-31/CE, di cui di seguito): in particolare l'articolo 13, “Procedure amministrative, regolamentazioni e codici” in materia di domande urbanistiche ed edilizie e del risparmio energetico nelle infrastrutture urbane.
- 1.2.2 COM(2011) 109 definitivo, *il Piano di efficienza energetica* e i suoi sviluppi, ovvero, la direttiva sull'efficienza energetica (2012/27/UE), sulla progettazione ecocompatibile (2009/125/CE), sull'etichettatura energetica (2010/30/UE) e sulla prestazione energetica nell'edilizia (2010/31/UE) oltre alle COM(2014)0520 e COM(2016)0860: l'efficienza energetica come target prioritario per l'edilizia pubblica nelle città e gli approcci urbani integrati.
- 1.2.3 COM/2011/0885, *Tabella di marcia per l'energia 2050* e COM(2011) 571 definitivo, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*:

«Nei sistemi energetici del futuro il ruolo delle organizzazioni locali e delle città sarà molto più pronunciato» grazie anche alle applicazioni urbane intelligenti (l'idea di *smart city*).

- 1.2.4 COM/2013/0216 final, la *Strategia dell'Ue di adattamento ai cambiamenti climatici*: l'impatto delle zone urbane per i cambiamenti climatici nell'Ue, le "strategie di adattamento" nelle città e la loro integrazione nella pianificazione territoriale urbana.
- 1.2.5 COM(2016) 110 final, *Implicazioni dell'accordo di Parigi sulla lotta ai cambiamenti climatici*: la mobilitazione generale dal basso dei governi e di attori non statali quali le città, le imprese, gli investitori e la società civile e le città intelligenti e le comunità urbane come i luoghi che di fatto vedranno le maggiori trasformazioni. Da Kyoto a Parigi aumentano i riferimenti testuali alla "sostenibilità".
- 1.2.6 *Il Libro bianco sui trasporti 2011* (preceduto dalla COM(2007)55, *Towards a new culture for urban mobility* e poi dalla COM(2009) 490, *Action Plan on Urban mobility*) e la COM(2013) 17 final, *Energia pulita per i trasporti. Una strategia europea in materia di combustibili alternativi*: il trasporto pubblico urbano sostenibile dal punto di vista ambientale e i veicoli elettrici.
- 1.2.7 COM(2013) 913 final, *Together towards competitive and resource-efficient urban mobility*: lo *Urban mobility package* e la *Urban vehicle Access regulation*.

1.3 Lo sviluppo sostenibile per il target urbano

- 1.3.1 COM/2001/0264 def., *Strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, COM/2002/0082 def., *Verso un partenariato globale per lo sviluppo sostenibile*, l'aggiornamento al 2005 e COM(2016) 739 final, *Il futuro sostenibile dell'Europa. Prossime tappe L'azione europea a favore della sostenibilità*: le zone urbane nei paesi sviluppati come ambiente critico per il trasporto sostenibile e la qualità dell'aria (si veda anche punto 1.3.2); le disuguaglianze tra città o all'interno delle stesse città per la qualità della vita; la politica di coesione verso le sfide del degrado urbano.
- 1.3.2 Gestione sostenibile dei rifiuti, dell'aria, del suolo e dell'acqua: una premessa sull'uso "tecnico" del termine urbano. Il caso delle acque reflue urbane, i rifiuti urbani, la mobilità urbana sostenibile, la pianificazione e le strategie urbane.
 - *La gestione dei rifiuti*:
 - a. La definizione di "rifiuto urbano".
 - b. La pianificazione delle discariche rispetto alle aree urbane: Direttiva 1999/31/CE e le modifiche 2003, 2008, 2011.
 - c. La direttiva sui rifiuti UE/2008/98

- d. COM(2015) 614 final, *Piano d'Azione dell'Unione Europea sull'Economia Circolare*: le proposte di direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE (COM(2015) 595); sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio 1994/62/CE, (COM(2015) 596); sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (Direttive 2000/53/CE (relativa ai veicoli fuori uso), 2006/66/CE (relativa a pile e accumulatori) e 2012/19/UE (sui rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche (RAAE) (COM(2015) 593); sulle discariche 1999/31/CE (COM(2015) 594).

- *La tutela della qualità e i rischi associati alla risorsa acqua*

- a. La definizione di “acque reflue urbane”.
- b. Direttiva 91/271/CEE , *Trattamento delle acque reflue urbane* e la sua applicazione: *8th Implementation Report on the Urban Waste Water Treatment Directive*.
- c. Direttiva 2000/60/CE, *Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque* (modificata da ultimo nel 2008).
- d. COM (2012) 673, *Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee*
- e. Direttiva 98/83/CE, *Qualità delle acque destinate al consumo umano* e la direttiva (UE) 2015/1787: nuove norme per migliorare il monitoraggio dell'acqua potabile.
- f. Direttiva 2007/60/, relativa alla *Valutazione e alla gestione dei rischi di alluvionali*: l'alluvione urbano e le strategie di *Climate Adaptation*.
- g. COM(2015) 120 final, *Azioni a favore del «buono stato» delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni*: attuare ed integrare gli obiettivi della politica in materia di acque in altre politiche, tra cui politiche di finanziamento quali la PAC e i fondi strutturali e di investimento europei.
- h. COM(2007) 414 def. e COM(2012) 673 final: siccità e scarsità di risorse idriche nell'Unione europea.
- i. COM(2010) 715 definitivo, in particolare *La strategia per il Danubio*: coesione territoriale e iniziative regionali per le acque.

- *La tutela della qualità dell'aria:*

- a. La definizione di “zona urbana” rispetto a “zona rurale” e “zona industriale”. La tripartizione parallela tra dimensione “urbana”, “agricola” ed “internazionale”.
- b. Direttiva 2008/50/CE, relativa alla *Qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa*.
- c. COM(2011) 112 definitivo, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*: il valore della qualità dell'aria e la salute nelle città europee (si veda anche punto 1.2).
- d. Regolamento(UE) N. 1293/2013, *Per l'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima* (LIFE): la priorità tematiche in materia di qualità dell'aria ed emissioni, compreso l'ambiente urbano (si veda anche punto 1.2).
- e. COM(2013) 918 final, *Un programma Aria pulita per l'Europa* tra livello europeo, nazionale e locale nonché tra strategie normative e non normative: limiti nazionali di emissione; il controllo

delle emissioni prodotte da impianti di combustione di medie dimensioni; misure di sostegno a potenziare la capacità e la cooperazione a tutti i livelli politici, con aree prioritarie, tra le quali l'inquinamento atmosferico urbano, la ricerca e l'innovazione, e la dimensione internazionale della politica in materia di qualità dell'aria; la mobilità urbana sostenibile.

- f. COM(2010)186 def., *Una strategia europea per i veicoli puliti ed efficienti sul piano energetico* e, in particolare la Direttiva 98/70/, relativa alla *Qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modificazione della direttiva 93/12/CEE del Consiglio* e la Direttiva 2009/33/CE relativa alla *Promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada*: le città e le zone urbane come le aree che meglio si prestano allo sviluppo dei nuovi veicoli con autonomia di percorrenza relativamente limitata e il ruolo di committenza delle amministrazioni locali e regionali nell'impiego delle norme in materia di acquisti pubblici per accelerare l'assorbimento da parte del mercato, accompagnato dalla trasparenza online delle informazioni sugli appalti pubblici.

- *La gestione e la tutela del suolo:*

- a. COM(2002) 179 def., *Strategia tematica per il suolo urbano* nell'ambito del Sesto programma quadro: il mancato aggiornamento.
- b. Direttiva 2011/92/UE, *Valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (secondo un approccio integrato)*: nella lista delle opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale i «Progetti di riassetto urbano, compresa la costruzione di centri commerciali e parcheggi».

2. Sicurezza e immigrazione

2.1 Libera circolazione delle persone, asilo, immigrazione

2.1.1 L'assenza di riferimenti ad “urbano” o “città” nelle disposizioni generali, nella libera circolazione dei cittadini e in merito all'asilo. Presenti, però, numerosi riferimenti al “governo locale” e agli “enti locali” più in generale:

- I. Direttiva 2004/38/CE relativa al *Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.
- II. COM(2011) 561 def., *Governance Schengen - Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne* e il Sistema di informazione Schengen di seconda generazione
- III. Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un *Meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del*

comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen.

- IV. Regolamento (UE) n. 516/2014, che istituisce il *Fondo Asilo, migrazione e integrazione*, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.
- V. Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio che istituisce *Misure d'asilo temporanee a beneficio dell'Italia e della Grecia*.
- VI. Raccomandazione (UE) 2015/914 relativa a un *Programma di reinsediamento europeo*.
- VII. Regolamento (UE) 2016/399, *Regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone*.
- 2.1.2 COM(2015) 240 final, *Agenda europea sulla migrazione*, anche qui vi sono riferimenti al coinvolgimento del governo locale.
- 2.1.3 COM(2010) 673 def., *Strategia di sicurezza interna dell'Unione europea*, per il periodo 2011-2014 (oltre alla Decisione del Consiglio 2010/131/UE, del 25 febbraio 2010, relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna): l'impegno della Commissione a sostenere i progetti sperimentali di prevenzione del crimine nelle città e l'Azione 3 sul proteggere i trasporti, in modo particolare: «(a) il trasporto ferroviario locale e regionale, e (b) il trasporto ferroviario ad alta velocità con le relative infrastrutture. Il livello di attività dell'UE si è limitato finora allo scambio di informazioni e migliori prassi per motivi dovuti alla sussidiarietà e per mancanza di un'organizzazione internazionale». La strategia è stata sostituita dalla COM(2015) 185 final, *L'Agenda europea per la sicurezza* (si veda *supra*).
- 2.1.4 COM(2005) 389 def., *Un'agenda comune per l'integrazione – Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea* e il “local turn”: «[...] the reinforcement and development of consultation mechanisms at local and regional level to maintain a dialogue between migrant communities and local people, institutions and others involved in the integration process. This is particularly important in the towns and cities where many immigrants settle»; «At EU level, strengthening the integration dimension in Social Inclusion and Social Protection Policies is important»; «Integration is not an isolated issue, it cuts across various policy fields, such as employment, education and urban policies».

2.2 Cittadinanza dell'Unione

2.2.1 COM(2013) 269 final, *Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione - Cittadini dell'Unione: i vostri diritti, il vostro futuro*: gli sportelli delle amministrazioni locali per l'esercizio dei diritti di libera circolazione come punto di contatto per i cittadini che si trasferiscono in una nuova città e una fonte primaria di informazioni e assistenza.

2.2.2 Direttiva 94/80/CE del Consiglio, che stabilisce *Le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza*: la democrazia locale al di là degli stati nazione.

2.3 Lotta contro le discriminazioni

2.3.1 Raccomandazione del Consiglio, del 9 dicembre 2013, su *Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri*: i problemi delle minoranze nelle città, l'emergenza abitativa, e i progetti di rinnovamento urbano.

2.4 Lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata, la droga

2.4.1 Il mancato riferimento ad “urbano” e “città” nell'*Agenda europea per la sicurezza* e nella *Strategia di sicurezza interna per l'Ue 2015-2020* da leggere in combinato disposto con l'*Agenda sulla migrazione*. Vi sono, però, riferimenti alle autorità locali.

2.4.2 Decisione 2009/902/GAI del Consiglio, che istituisce una *Rete europea di prevenzione della criminalità*: il riferimento alla criminalità urbana.

3. Sviluppo economico-industriale urbano sostenibile

3.1 Ambiente delle imprese

3.1.1 COM(2012) 795 final, *Piano d'azione Imprenditorialità 2020 - Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*; Regolamento (UE) n. 1287/2013, *Un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME)*; COM(2014) 440 final, *Piano d'azione verde per le PMI: Aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunità di business*: il mancato riferimento ad “urbano” e “città” ma la complementarietà rispetto ai fondi di sviluppi regionale e la politica di coesione. L'Agenzia esecutiva per le PMI.

3.1.2 COM(2012) 582 final, *A stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*; COM(2014) 614 final, *An integrated Industrial policy for the Globalization Era Putting competitiveness and Sustainability at Centre Stage*; COM(2014) 25 final, *A vision for the internal market for industrial products*; COM(2017) 479 final, *Investing in a smart, innovative and sustainable Industry. A renewed EU Industrial Policy Strategy*: verso una politica industriale e le città quali attori protagonisti nelle *partnership*.

3.1.3 Regolamento (UE) n. 346/2013, *Fondi europei per l'imprenditoria sociale*; regolamento (UE) n. 345/2013 relativo ai *Fondi europei per il venture capital*: l'impresa sociale come strumento di rigenerazione urbana.

3.1.4 COM(2009) 615 def., *La mobilitazione degli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine*: sviluppare i partenariati pubblico-privato e i futuri sviluppi dell'iniziativa JESSICA per investimenti sostenibili in progetti urbani inseriti in un piano di sviluppo urbano integrato attraverso gli strumenti di ingegneria finanziaria (SIF); l'estensione nel 2014 dei SIF ai cinque fondi strutturali.

3.2 Industria

3.2.1 Dalle Comunicazione dei 2002 e dalla COM(2003) 747 def., *La competitività dei servizi collegati alle imprese e loro contributo alla prestazione delle imprese europee* alla COM(2014)14 final, *Per una rinascita industriale europea*; COM(2013) 407 final, *Piano d'azione per un'industria siderurgica europea competitiva e sostenibile*; COM(2017) 479 final, *Investing in a smart, innovative and sustainable Industry. A renewed EU Industrial Policy Strategy*: l'importanza dei servizi alle imprese e la loro concentrazione in città internazionalmente collegate.

3.3 Ricerca

3.3.1 Di nuovo il Regolamento (UE) n. 1291/2013, *Partenariati pubblico-privati per l'innovazione e la crescita in Europa* e la Decisione 2013/743/UE del Consiglio, *Programma specifico recante attuazione del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020*: il target "urbano" nella ricerca e innovazione e la dicotomia urbano-rurale. Il consorzio per un'infrastruttura europea di ricerca (anche se la base è rappresentata degli Stati membri).

3.4 Mercato interno

3.4.1 Direttiva 2006/123/EC, *La Direttiva servizi*; la COM(2015) 192 final, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa* e la COM(2016) 356 final, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*: la protezione dell'ambiente urbano come motivo imperativo di interesse generale.

3.4.2 COM (2008) 400, *Public procurement for a better environment*: il *green public procurement* nel settore dei trasporti e dei rifiuti alla prova delle città→ *Hybrid cars for city administration*, *Sustainable city* o *Pre-Commercial Procurement for Smart Energy and Intelligent Mobility Solutions*.

4. Sviluppo socio-culturale urbano sostenibile

4.1 Crescita e occupazione

4.1.1 COM(2010) 2020 final, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*: le città come nodi intermodali.

4.1.2 COM/2014/0130 final, *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* e COM(2015) 100 final, *Risultati della consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*: i cambiamenti sociali e i nuovi stili di vita urbana.

- 4.1.3 Regolamento (UE) 2016/589, *Rete di servizi per l'impiego (EURES), accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e maggiore integrazione dei mercati del lavoro*: il *public employment service* nelle città.
- 4.1.4 Regolamento (UE) n. 1296/2013, *Programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale*: la disuguaglianza nelle città e tra esse e il circostante ambiente rurale.
- 4.1.5 COM(2014) 446 final, *Iniziativa per favorire l'occupazione verde: Sfruttare le potenzialità dell'economia verde di creare posti di lavoro*: il collegamento ambiente-occupazione nei territori urbani.
- 4.2 Pilastro sociale
- 4.2.1 La Decisione 98/500/CE sulla promozione del dialogo tra le parti sociali a livello europeo e COM/2002/0341 def., *Il dialogo sociale europeo, forza di modernizzazione e cambiamento*: lo strumento del dialogo sociale e il ruolo del livello locale.
- 4.2.2 COM(2016) 127 final, *Un pilastro europeo dei diritti sociali*: il dialogo sociale e la consultazione nell'ambito del *work-life balance*.
- 4.3 Cultura
- 4.3.1 Decisione n. 1622/2006/CE, *Azione comunitaria per l'evento Capitale europea della cultura per gli anni dal 2007 al 2019* e Decisione n. 445/2014/UE *Azione dell'Unione per le capitali europee della cultura per il periodo 2020-2033 e che abroga la decisione n. 1622/2006/CE*; le *Conclusioni del Consiglio in merito agli scambi culturali e creativi per stimolare l'innovazione, la sostenibilità economica e l'inclusione sociale*, (2015/C 172/04): la competitività tra città in materia di cultura e la riqualificazione di aree industriali e spazi urbani per la promozione del turismo grazie all'integrazione della cultura e della creatività nelle strategie locali e regionali di sviluppo a lungo termine.
- 4.3.2 COM(2014) 477 final, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa*: i siti del patrimonio culturale diventano spazi pubblici che producono capitale sociale e ambientale, le città e le regioni che li ospitano si trasformano in motori dell'attività economica, in centri di conoscenza, in punti focali della creatività e della cultura, in luoghi di interazione della comunità e di integrazione sociale.

CAPITOLO 5. L'implementazione della politica urbana europea

Sommario: 1. L'organizzazione. 1.1. La Commissione europea: una lettura giuridicamente orientata del Patto di Amsterdam e l'organizzazione "urbana" delle DGs. 1.2. Le reti urbane di città a rilevanza europea. 1.2.1. La classificazione delle reti. 1.2.2. La natura giuridica e le reti urbane di città come parte dell'amministrazione europea. 1.3. La divisione Inclusive Growth, Urban and Territorial Development della DG Regio and Urban affairs e la European Investment Bank. 1.4. L'Amministrazione indiretta. 2 I poteri-attribuzioni strumentali e finali. 2.1. I poteri strumentali. 2.2. I poteri rispetto alle risorse: strumentali di better funding e finali in quanto mutuati dalla politica regionale. 2.3. I poteri finali. 3. Gli strumenti. 3.1. I partenariati urbani. 3.1.1. Una comparazione con il modello delle partnerships regionali e l'Accordo di partenariato. 3.1.2. Alcune conclusioni sulla comparazione tra la politica regionale e la politica urbana sull'impiego dello strumento della partnership. 3.2. I programmi per gli scambi di buone pratiche. 3.3. Le risorse economico-finanziarie per la politica urbana. 3.3.1. I fondi strutturali e di investimento e il fondo di coesione. 3.3.2. Il fondo europeo di investimento strategico. 3.3.3. I fondi di investimento diretti: altre risorse "trasversali" per le città. 3.3.4. I fondi nazionali e le risorse locali: le agende urbane e l'autonomia finanziarie degli enti locali. Appendice V.a: le reti urbane di città a rilevanza europea. 1. Il Covenant of Mayors. 2. Lo European Forum for Urban Security (EFUS). 3. Eurocities. 4. Lo European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC). 5. La Urban Innovative Action (UIA) e lo Urban Development Network (UDN). Appendice V.b: L'amministrazione indiretta per la politica urbana europea attraverso l'esempio italiano. 1. L'agenda urbana attraverso le risorse nazionali. 2. Le risorse locali. 3. L'esempio italiano per i fondi strutturali: dal d.l. n. 101/2013 all'Accordo di partenariato. 4. Il Piano operativo nazionale "città metropolitane" e gli asset urbani nei piani operativi regionali. 5. Conclusioni sul rapporto tra l'Agenda urbana europea e l'Agenda urbana nazionale nel caso italiano.

1. L'organizzazione

1.1. La Commissione europea: una lettura giuridicamente orientata del Patto di Amsterdam e l'organizzazione "urbana" delle DGs.

L'Agenda urbana rappresenta un accordo informale tra i ministri per gli affari urbani dei singoli paesi membri a cui, però, hanno preso parte le altre istituzioni europee, le città e numerosi *stakeholders*. La sua approvazione è stata preceduta da una consultazione con la cittadinanza e seguita dalle conclusioni del

Consiglio nella riunione del 24 giugno 2016. L'*input* al processo si deve, in ogni caso, alla Commissione europea che, con lo strumento non vincolante della Comunicazione ha avviato il dibattito (si veda *supra* il capitolo tre)¹. Nonostante l'epilogo normativo possa essere considerato "intergovernativo" (similmente al funzionamento del metodo aperto di coordinamento, visto il coinvolgimento dei governi nazionali e la mancanza di competenze europee formali per la materia "urbana"), il ruolo svolto dalla Commissione nel coordinamento dell'Agenda bilancia in direzione comunitaria. Forse il processo è intergovernativo nella dimensione legislativa ma, nel momento in cui la *policy* viene definita "Agenda" (ciò che evidenzia un passaggio all'azione), il processo assume caratteri comunitari nella dimensione amministrativa². Per le attribuzioni strumentali (si veda *infra* il paragrafo due), infatti, è la Commissione l'organizzazione rilevante. Essa riconosce le città come attori nella *governance* europea insieme alle regioni, ha ribattezzato la politica regionale come *Urban and regional policy* e fornisce supporto tecnico nelle *partnerships* tematiche attraverso segretariati *ad hoc*³. Quindi, quando si riflette sulla legittimazione dell'azione della Commissione come amministrazione che svolge poteri rilevanti nel settore della politica urbana, non si deve far caso solo al nodo della legittimazione democratica o a quella istituzionale ma, anche e inevitabilmente, al bilanciamento tra due modelli esecutivi: il metodo intergovernativo e quello comunitario⁴.

Più precisamente, nel Patto di Amsterdam è scritto che i lavori dell'Agenda sono coordinati dalla *DG meeting on Urban Matters*. Si tratta di un organo composto da tutti i direttori generali che si riuniscono, almeno una volta per ogni cambio in seno alla Presidenza del Consiglio (dunque, minimo due volte l'anno), per discutere degli aspetti urbani delle loro politiche. Questo è anche il motivo per il quale si fa riferimento nella prassi a «the meeting of the Directors-General on Urban Matters (DGUM)». IL DGUM può aggiornare periodicamente il *Working Programme*, previa approvazione da parte dei ministri responsabili per gli affari urbani. A questo scopo, un documento riassuntivo delle proposte di modifica deve essere preventivamente inviato al Consiglio degli affari generali (GAC).

¹ COM(2014) 490 final, *The Urban dimension of the Eu policies – key features of an Eu Urban Agenda*.

² Quasi si potesse affermare che, anche nei pilastri e nelle materie in cui è più forte il metodo intergovernativo, vi è sempre un certo spazio per l'approccio comunitario e viceversa, che sia per competenze normative o di mera azione. Questo sembra essere il valore aggiunto della cooperazione amministrativa, si v. ad esempio H. C. H. Hofmann, A. Türk, *The Development of integrated Administration in the EU and its consequences*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 2, 2007, 261: «Also in the area of the Second Pillar, the common foreign and security policy, the administrative level plays a decisive role to jointly implement EU policies entailing the creation and strengthening of more permanent administrative structures in the field of foreign and security policy [...] This suggests that Member States' representatives and EU officials now work so closely together in all policy phases and policy areas that a relatively homogenous organisational phenomenon has emerged», citando poi E. Chiti, *The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 37, 2000, 309–343. Del contributo di Hofmann e Türk si deve apprezzare anche il ricorso alla distinzione politologica delle fasi per l'adozione di una politica pubblica. La distinzione tra la fase di *agenda-setting* e quella di *implementation* rende più chiaro il passaggio dal Consiglio (che oltre a condividere il potere esecutivo con la Commissione, condivide anche quello legislativo con il Parlamento) alla Commissione per la politica urbana, più di quanto faccia una classificazione tra competenze legislative e competenze esecutivo-amministrative o normative e "di azione".

³ Si v. l'Agenda urbana europea, vii. Cfr. Report della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione dell'Agenda urbana (COM(2017) 657 final), 6: «The Commission facilitates the overall process by bringing EU policy expertise in the Partnerships' meetings, providing a Secretariat for the Partnerships and having communication activities with all interested parties. [...] the coordination happens both at political level, in the project team on urban matters and at operational level, in the inter-service group dedicated to urban matters which coordinates policy developments».

⁴ In realtà questo ultimo tassello è aggiunto dalla stessa autrice J. Mendes, *La legittimazione dell'amministrazione dell'Ue tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 94 quando osserva, ricordando Julia Black (2008), che la crisi di legittimazione dell'amministrazione europea risente dalla critica più generale al progetto europeo, motivo per il quale la stessa Commissione tenta, a tutti i costi e con strade fantasiose, la via del riconoscimento democratico (ad esempio, attraverso gli indicatori di qualità della *governance*).

Il DGUM è a sua volta coadiuvato e controllato dallo *Urban development group* (UDG), ovvero, un *advisory body* informale che fa da collegamento tra il Consiglio e la Commissione. Lo UDG svolge, quindi, una duplice funzione: da una parte, guida la discussione generale sugli affari urbani in seno al Consiglio; dall'altra, riporta le linee guida al DGUM presso la Commissione.

Data questa duplice attività, lo UDG ha un'organizzazione interna variabile e su più livelli. Include esperti di affari urbani nazionali, della Commissione europea, del Parlamento europeo, di altri organismi consultivi (come il Comitato delle regioni), della Banca europea degli investimenti e delle associazioni rappresentanti le autorità urbane (come EUROCITIES). Altri partner nazionali, URBACT, ESPON e EUKN partecipano di diritto come osservatori, mentre altri *stakeholders* possono essere invitati dalla Presidenza del Consiglio dell'Unione europea. È quest'ultima a prepara ed organizzare le riunioni e, insieme alla Commissione, la presiede.

Il *Working Programme of the Urban Agenda for the EU*, parte integrante del c.d. Patto di Amsterdam, precisa che il DGUM fornisce le linee guida non vincolanti per l'attuazione del programma, nonostante esse si basino sull'indirizzo dello UDG, dato per *consensus*. Si tratta, pur tuttavia, di una guida informale. Ciò che appare interessante è che il DGUM opera in modo collegiale, in continuità con il metodo di lavoro tradizionale della Commissione e riconoscendo, così, la natura trasversale della materia dello sviluppo urbano⁵.

Questo metodo di lavoro ha avuto conseguenze sull'organizzazione interna della Commissione, in particolare sulla *DG Regio and Urban affairs*, anche se in tutte le altre direzioni generali sono presenti subdivisions per la valutazione degli effetti delle politiche settoriali sui sistemi urbani. Ciò si rende necessario perché al DGUM partecipino tutti i direttori generali. Tale organizzazione del lavoro è, però, ancora in evoluzione e le risorse umane destinate agli affari urbani sono relativamente limitate⁶.

Vi sono, inoltre, dei rischi legati alla dualità della *governance* UDG e DGUM, in particolare per la continuità nell'impegno politico, dato che la Presidenza al Consiglio dell'Unione europea si alterna ogni sei mesi (lo stesso rischio era stato osservato già in passato per l'Agenda territoriale, si veda il capitolo tre). Si deve aggiungere, poi, che la mancanza di impegno politico da parte del Consiglio potrebbe rafforzare il ruolo della Commissione, elemento da considerarsi positivo o negativo a seconda dell'approccio teorico adottato per l'integrazione europea⁷. Di fatto questo rafforzamento è avvenuto perché, da una parte, il trio alla

⁵ Per una riflessione sulla "collegialità" come elemento caratterizzante l'amministrazione europea si v. M. Savino, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, Giuffrè, 2005, in particolare 536 ss.

⁶ Questi informazioni si basano su un'intervista telefonica semi-strutturata con il Segretario generale del network EUROCITIES, Anna Lisa Boni, in merito all'implementazione dell'Agenda urbana europea, del 13 luglio 2018. Anche il *team leader-Senior specialist in the territorial cooperation core matrix*, Thomas De Béthune, della divisione *Inclusive Growth, Urban and Territorial Development*, è stato intervistato telefonicamente, sempre in forma semi-strutturata, il 26 maggio 2018. Ad ogni modo, come ricordato da L. Grazi, *L'Europa e le città: il piano Urban*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018, 212, si deve osservare come già nel 1976 la CEE avesse creato un'istanza di consultazione degli enti locali, il *Comité consultatif des institutions locales et régionales des États membres de la Communauté Européenne*, allo scopo di favorire il dialogo tra la Commissione e gli enti (infra)nazionali in merito all'implementazione delle politiche europee con effetti sui territori locali. Nel 1980 era nato, invece, l'Interguppo degli eletti locali e regionali in seno al Parlamento europeo e tutto ciò prima che si cominciasse anche solo a parlare del Comitato delle regioni, poi istituito nel 1993.

⁷ Ad esempio, se si abbraccia la teoria secondo la quale la democrazia può esistere solo negli Stati nazione e la Commissione è considerata alla stregua di un'istituzione tecnocratica, il suo rafforzamento significa meno rappresentanza e legittimità. Se, al contrario, si sostiene la tesi per cui l'Unione europea, pur essendo una forma di integrazione regolamentare e amministrativa, sia capace di legittimarsi democraticamente (pur se in forma alternativa al modello nazionale) e possieda una sua dimensione

presidenza Estonia, Bulgaria ed Austria non ha pianificato nessun incontro informale tra i ministri per gli affari urbani (contro le disposizioni del Patto di Amsterdam, secondo le quali sarebbe consigliabile una riunione ad ogni cambio di presidenza); dall'altra, la Commissione ha formato un Segretariato tecnico per l'Agenda urbana, a cui non solo collaborano risorse umane delle DGs ma, anche, EUROCITIES e EUKN (per tali soggetti e strumenti si veda *infra*)⁸.

L'allontanamento della Commissione dal Consiglio (che a sua volta può essere letto come un allontanamento dal Consiglio europeo, il quale mantiene, formalmente, la sua influenza attraverso il GAC), o l'aumento della distanza tra il metodo comunitario e quello intergovernativo (per materie che in buona parte rientrano nel primo pilastro), può minare la futura *voice* dell'Agenda, in particolare rispetto al prossimo ciclo di programmazione strutturale. Infatti, a prescindere dalla nota positiva del dialogo diretto che può instaurarsi tra la Commissione e le città (o, come si vedrà, con le loro reti), se i governi nazionali non sono collaborativi, lo strumento delle *partnerships* potrà risultare fallimentare. A trattati invariati, infatti, prevale il metodo dell'amministrazione indiretta e il principio di sussidiarietà amministrativa conta, come per le competenze legislative, di fatto solo per il rapporto tra l'Unione e gli stati membri, nonostante l'art. 5, Tue faccia riferimento agli enti locali e alle regioni.

Non vi sono, quindi, *constitutional safeguards* europee abbastanza consolidate, ancora, per mantenere vivo il dialogo diretto (nel senso di un certo grado di istituzionalizzazione e in parte bypassando gli Stati), anche solo nella dimensione esecutiva, tra le istituzioni europee e le città, in assenza di collaborazione e *political commitment* dei governi nazionali⁹. In realtà, per quanto ottimistiche possano essere le previsioni e per quanto accattivante l'idea di una forza intrinseca dell'esecutivo e

costituzionale, allora il rafforzamento della Commissione non è un elemento negativo. Bensì un progredire "democratico" nel processo di integrazione, in questo caso attraverso il dialogo diretto con i cittadini (grazie al coinvolgimento delle realtà locali). Anzi, ciò che verrebbe indebolito sarebbe la tirannia dei governi nazionali (oggi alla deriva populista) e il limite di un processo "debole" di integrazione, in cui i conflitti tra gli stati impediscono l'adozione di soluzioni comuni. Ovviamente, in tutti e due i casi, possono esserci rischi di deriva anti democratica: sia nei governi nazionali, sia nelle istituzioni europee. I primi possono incappare in errori passati, di ideologie e dittatura. Le seconde, invece, in errori di nuova generazione, come la prevalenza delle regole del mercato su quelle sociali. Si noti come questa digressione si basi sull'idea che più integrazione non significhi, necessariamente, un'Europa federale. Cfr. C. Joerges, *Unity in Diversity as Europe's Vocation and Conflicts Law as Europe's Constitutional Form*, in *LEQS Paper*, n. 28, 2010 (aggiornato al 2013), quando l'a., parlando della vocazione europea alla *Conflicts Law* afferma: «It can derive its legitimacy from that compensatory potential without developing federal aspirations».

⁸ Per queste informazioni si v. Report EUKN, *One year Pact of Amsterdam*, 2017, commissionato dal governo olandese e basato su interviste, 25 ss.

⁹ Non vi sono "di fatto", ma in linea teorica i trattati riconoscono le tradizioni di governo locale in Europa (sia all'art. 5, Tue, sia nel protocollo annesso ai Trattati sui principi di sussidiarietà e proporzionalità). Rispetto a quanti tendono a comparare l'esperienza di integrazione europea con il modello federale (o confederale) americano, vi sarebbe una fondamentale differenza con quest'ultimo. Negli Stati Uniti d'America, il governo locale non ha una protezione costituzionale. L'ordinamento degli enti locali è appannaggio esclusivo degli stati e sono assenti leggi federali sul tema. Vi sono stati che considerano le autonomie locali come semplici *longa manus* del governo nazionale. Anche la giurisprudenza, sia federale, sia statale, è divisa. In particolare, vi sono tre approcci: il governo locale come agente dello stato, come governo democratico e di *self-government* o come *business association*. Le originali associazioni cittadine e quel governo locale "alla Tocqueville" non si sono, infatti, generalizzati. La velocità con la quale è avvenuto il processo di "unificazione" federale, ha comportato l'emersione del solo rapporto tra governo federale e *states*, così come lo stesso Madison auspicava (si v. tradizionalmente lo scritto sulla distribuzione verticale dei poteri di J. Madison, in *The Federalist*, 10, 1987). Al contrario, in Europa le città (più che le regioni), sono precedenti all'avvento dello Stato nazione, l'urbanizzazione è diffusa e capillare e le tradizioni civiche fortemente radicate in molti dei territori dei paesi membri. Sarebbe opportuno valutare quale potrebbe essere il ruolo delle città per il futuro sviluppo dell'Unione europea. Per un'integrazione "all'americana" dell'Unione europea si v. S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017, *passim*. Sul diritto degli enti locali negli Stati Uniti si v. R. Briffault, L. Reynolds, *American Casebook: State and Local Government Law: Cases and Materials*, Thomson Reuters, 2004, *passim*. Per una prospettiva di Diritto amministrativo locale recentemente riscoperta negli Stati Uniti, si v. N. M. Davidson, *Localist Administrative Law*, in *Yale Law Journal*, 126, 2017, 568-633. Per l'idea di città come "associazione" nell'ordinamento statunitense si v. G. E. Frug, *The city as a legal concept*, in *Harv. L. Rev.*, 93, 6, 1980, 1080 ss.

dell'amministrazione europea nella caso di questa politica, tale reale situazione mina, in generale, la forza dell'Agenda urbana nel suo insieme (così come per tutta la *Soft Law*). Ciò, a meno che i principi non subiscano un "aggiustamento" (nel senso, ad esempio, di una sussidiarietà di tipo amministrativo più profonda verticalmente) o i trattati non vengano letti evolutivamente (nel senso, ad esempio, di ricorrere con più decisione all'ambivalente art. 197, par. 2, Tfeue per giustificare la competenza dell'Unione «diretta a sostenere gli sforzi degli stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa» o all'art. 17, par. 1, Tfeue sul ruolo della Commissione nel «promuove l'interesse generale dell'Unione e adottare le iniziative appropriate a tal fine») o, ancora, non si trovino soluzioni politiche alternative.

In questo ultimo senso, per quanto si possa dimostrare che la *policy*-funzione urbana possa avanzare in modo indipendente nel lato nella dimensione comunitaria, soprattutto nell'esecuzione-amministrazione, l'organizzazione che si va analizzando per i poteri strumentali dell'Agenda urbana (c.d. "trasversali" di *better knowledge, better funding e better regulation*) sarà tanto rilevante quanto più saranno i poteri a trovare legittimazione, non solo formale ma, anche, politica. Si può, al più, riflettere su una legittimazione politica "alternativa", ovvero, *by output*. Non si dimentichi, infatti, che il GAC è l'unico soggetto nella *governance* della politica urbana che la legghi al funzionamento intergovernativo del Consiglio europeo e che la Commissione deve interfacciarsi con il Consiglio dei ministri solo nell'iniziale calcio d'inizio del *policy-making*, svolgendosi poi tutto il *core business* della politica nel sottostante livello amministrativo. Il confine tra il *policy-making* e *rule-making* sembra, inoltre, spostato molto verso l'alto, nel senso che la fase di implementazione appare molto più corposa. Questo, stranamente, potrebbe essere dovuto proprio alla natura dell'atto con cui è stata adottata l'Agenda urbana per l'Unione europea, ovvero, un accordo informale.

1.2. Le reti urbane di città a rilevanza europea

Nel paragrafo precedente si è avuto modo di osservare la Commissione e i suoi rapporti con il Consiglio. L'organizzazione interna della Commissione è l'unica rilevante?

Nel presente paragrafo si analizza il ruolo delle reti di città, allo scopo di individuare, nel caso specifico, il posto da loro occupato nell'implementazione della politica urbana europea e, nel caso generale, di quello nella geometria (verticale) del *government* europeo. Ad esempio, a cosa fa riferimento l'Agenda urbana quando parla di *networks*? Queste reti possono considerarsi esternalizzazioni strumentali della Commissione? Come la sostengono nell'implementazione della politica? La Commissione necessita di un supporto tecnico o di un mero supporto politico?

Gli esempi analizzati sono stati selezionati allo scopo di coprire una varietà abbastanza ampia di esperienze, così da poterne tentare una classificazione. Per ognuna è sintetizzata brevemente la sua origine e la sua storia, la sua finalità e l'intento politico, la *governance* interna, la tipologia di azioni e atti che possono eventualmente essere adottati (si veda per questo l'Appendice V.a).

Sono però opportuni tre chiarimenti.

Innanzitutto, quello che qui interessa è il rapporto verticale o *multilevel* (il *government*) e non quello orizzontale interno alla rete, al quale comunque si farà cenno (la *governance*).

In secondo luogo, è stato da qualcuno proposto di considerare alcune reti, come il Patto dei sindaci, alla stregua di nuove forme di regolazione, come opposte a quelle di regolamentazione e, quindi, prevalentemente di *Soft Law*¹⁰. Ebbene, nonostante queste osservazioni possano avere certamente un senso, quello che è osservato primariamente in questo paragrafo è solo l'aspetto organizzativo e non la capacità delle reti di produrre atti più o meno normativi. La possibile confusione tra piano dell'azione e piano dell'organizzazione può derivare dall'essere ancora relativamente nuovo il dibattito giuridico su nozioni di origine *extra* disciplinare come, appunto, quella di *governance* o, ancora, sulla non perfetta delimitazione di concetti giuridici, quale quello di *Soft Law*¹¹. Così si è soliti pensare che quanto più vi sia normativa non vincolante in un dato settore, tanto più questo sia indice di *governance* e viceversa. La presenza, però, di una regolazione *soft* non esclude, necessariamente, un'analisi di *government*. Ed è proprio quest'ultima ad essere rilevante nello studio dell'organizzazione servente l'implementazione della politica urbana. Ad esempio, potrebbe aversi l'impressione che le reti urbane di città siano organizzazioni strumentali all'attività della Commissione per la politica urbana. O che corrispondano ad un metodo di connessione tra gli enti locali e l'esecutivo europeo, così come lo sono i comitati tra gli stati membri e la Commissione. O, ancora, che ri siano indice di semplici forme di cooperazione amministrativa.

In terzo luogo, cosa si intende esattamente per rete urbana di città a rilevanza europea? Nell'Agenda urbana i *networks* sono considerati soggetti rilevanti all'interno dei partenariati. Essi sono anche considerati come strumenti di *knowledge*, ricadendo di nuovo nella confusione tra attività e organizzazione (su questa distinzione e il *network* come strumento si tornerà più avanti). Inoltre il Patto di Amsterdam li distingue, implicitamente, tra reti specialistiche e generaliste¹². Non è in questo modo così generale che sono state selezionate e analizzate le reti urbane elencate nell'Appendice V.a. Non si tratta di reti urbane qualsiasi, ma di una precisa tipologia¹³.

Innanzitutto, una rete urbana di città a rilevanza europea deve essere composta in prevalenza, ma non esclusivamente, di città in quanto amministrazioni-governi locali (in prevalenza di paesi membri dell'Ue). Sotto l'etichetta di rete urbana, però, possono ricomprendersi anche altre tipologie. Ad esempio, le reti

¹⁰ V. Heuvaert, *The Covenant of Mayors and the challenge of transnational environmental regulation*, in N. Rangone, J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 56. Per una distinzione tra regolazione e regolamentazione si v. M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, 260-264.

¹¹ Per un approccio interdisciplinare ai temi della *governance*, della *legitimacy* e dell'*accountability*, si v. A. Benz, S. Kuhlmann, D. Sadowski, *Governance – A Political Science Perspective*, in D. Jansen (a cura di), *New Forms of Governance in Research Organizations*, Dordrecht, Springer, 2007, 109 ss. Verso un'ibridazione disciplinare e una sovrapposizione tra attività e amministrazione sembrano andare H. C. H. Hofmann, A. Türk, *The Development of integrated Administration in the EU and its consequences*, cit., 266: «This would correspond to a more organisational definition of administrative activity» e 270: «The forms of cooperation differ according to each of the policy phases of agenda setting, legislative rule-making, and implementation. However, since the different policy phases cannot be clearly distinguished, the different forms of cooperation are designed and have practically developed to facilitate the development of EU policies by working hand in hand with each other. Because of a lack of a clear positive hierarchy of norms in the EC, the legislative phase, for example, cannot be distinguished neatly from the implementing phase. In addition, experience in the implementing phase often results in agenda-setting activities for further reform».

¹² Agenda urbana per l'unione europea, 12: «30. To encourage Urban Authorities to capitalise on the knowledge and capacity of specialist EU Urban networks in the relevant Partnerships. [...] 34. To encourage networking and exchange of knowledge between Urban Authorities of Urban Areas of all sizes and between different levels of government». Cfr. Working Programme of the Urban Agenda for the EU, iv-v, quando riconosce il carattere "transnazionale" delle reti.

¹³ Si deve osservare come un tentativo di mappare l'amministrazione decentrata europea e di classificare le reti nella forma più generale di cooperazione amministrativa tra uffici decentrati, regionali e locali di diversi paesi membri, è stato tentato già da G. Vesperini (in collaborazione con G. Sgueo), *Il governo decentrato dell'Unione*, cit., 329 ss. Si prevedeva, in particolare che le novità del Tfe in tema di cooperazione amministrativa avrebbero incentivato la ricerca di nuovi canali di comunicazione, comportando un aumento del numero di questi organismi.

urbane in cui non partecipano le città, bensì, l'universo più vasto dei *partners*, ovvero, associazioni, *lobbies*, eccetera (ad esempio, Codex, LdNET, Aeidl). Vi è poi il concetto di rete urbana come modo di porsi o di funzionare della città stessa¹⁴. O, ancora, le reti urbane possono essere quelle che coinvolgono le amministrazioni nazionali e gli Stati (anche non Stati membri dell'Unione europea) e che rappresentano indirettamente un numero molto considerevole di città (come il CEMR, la rete urbana per eccellenza e con una forte influenza politica)¹⁵. Sia le sotto-reti che derivano dal funzionamento di strumenti di *knowledge*. Di quest'ultime è disponibile un registro completo, grazie all'attività delle piattaforme di *knowledge* (URBACT in particolare. Anche il CEMR, però, cura i progetti di gemellaggio)¹⁶.

Inoltre, deve essere possibile rintracciare anche un solo elemento che gli valga un riconoscimento istituzionale da parte dell'Unione (essere citate nelle comunicazioni o essere coinvolti attivamente in programmi della Commissione).

Infine, se la rete di città può considerarsi parte dell'amministrazione europea, deve potenzialmente avere una propria organizzazione interna, un dialogo istituzionale, in particolare con la Commissione, una propria attività e possibilmente delle risorse (deve essere una rete strutturata). Questi elementi sono tali da suggerire che la rete possa o "sia in grado di" operare per finalità di interesse pubblico. Tutte le altre caratteristiche sono di corollario, come la presenza o meno di uno statuto, l'adesione formalizzata, la partecipazione di altri *partners*, il tipo di attività, la struttura o la tipologia di risorse disponibili.

1.2.1. La classificazione delle reti

Tutte le esperienze delle reti urbane di città analizzate, e presentate in Appendice, sono accumulate dalla partecipazione predominante delle città, come città-comune (secondo la definizione di cui al capitolo uno) di solito rappresentate dal sindaco o da un membro del governo locale. In quasi tutti i casi esse godono di un qualche riconoscimento istituzionale da parte dell'Unione europea ed hanno una propria organizzazione nonché delle attività e delle risorse proprie.

Queste organizzazioni coinvolgono, dunque, le città e, come detto, costituiscono solo un tipo di rete urbana. Manca un quadro esaustivo o un elenco di questa tipologia. È possibile, però, affermare che esse siano in numero limitato, dovendo avere una rilevanza europea e un, pur minimo, riconoscimento formale da parte dell'Unione. Si ritiene, dunque, di averne individuate le principali.

Le reti urbane di città sopra osservate possono distinguersi, innanzitutto, tra reti settoriali e reti generaliste. Le prime sono attive per una o poche politiche pubbliche, le seconde svolgono invece un'attività riferita trasversalmente a una pluralità di materie. Il *Covenant of Mayors* o lo *European forum for urban*

¹⁴ Si v. a questo proposito C. Ratti, M. Claudel, *La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Torino, Einaudi, 2017, *passim*.

¹⁵ F. Zucca, *Le reti costruite: il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa*, in M. Lazar *et al.* (diretto da), *Europa. Cultura e società*, cit., 195 ss.

¹⁶ L. Grazi, *L'Europa e le città: il piano Urban*, in M. Lazar *et al.* (diretto da), *Europa. Cultura e società*, cit., 211 ss.

security (EFUS) sono, ad esempio, reti a carattere settoriale; EUROCITIES, al contrario, è una rete generalista.

Una distinzione va poi fatta tra le reti europee istituzionali, ovvero, nate in seno all'amministrazione europea; le reti europee istituzionalizzate, nate cioè spontaneamente ma riconosciute e coinvolte nell'amministrazione europea in un secondo momento; e le reti non istituzionalizzate, nate spontaneamente e ancora operanti in modo indipendente per le politiche europee, alla pari di altri *stakeholder* o *lobbies*.

Fig. 1 Classificazione delle reti urbane di città di rilevanza europea (elaborazione propria).

	ISTITUZIONALI	ISTITUZIONALIZZATE	NON ISTITUZIONALIZZATE
GENERALISTE	UDN-UIA	EUROCITIES	-
SETTORIALI	EIP-SCC	COVENANT OF MAYORS	EFUS

Ogni rete, inoltre, può essere di tipo misto, cioè avere come membri effettivi altri *partners* o istituzioni nazionali ed europee; oppure di tipo esclusivo, in cui i membri-associati sono solo le città, i governi delle autorità urbane o i loro rappresentanti. Sono *networks* misti lo *European Innovation partnership-Smart cities and communities* (EIP-SCC) e lo *Urban development network-Urban innovation action* (UDN-UIA). Sono reti esclusive EUROCITIES, EFUS e il *Covenant of mayors*.

Si osservi come i tre esempi di reti istituzionali abbiano tendenzialmente una composizione mista, per chiaro indirizzo della Commissione attraverso le indicazioni per i progetti in cui sono inseriti. In questi casi vengono prima previsti precisi obiettivi di *policy*, ad esempio incentivare gli investimenti o creare un *marketplace*, e la rete si forma in un secondo momento. Normalmente vi è una forte separazione tra il *government* (l'organizzazione spetta alla Commissione o è esternalizzata) e la *governance* (tra le città e tra queste e gli altri soggetti rilevanti).

Le reti istituzionalizzate e quelle non istituzionalizzate, invece, sono esclusive e non è inusuale abbiano delle sottodivisioni nazionali. Normalmente assumono la veste formale di un'associazione non governativa e i membri sono, solo ed esclusivamente, le città. Qui i *networks* nascono spontaneamente, grazie a un coordinamento che può definirsi "politico". Una volta creati, si formalizzano progressivamente e precisano i loro obiettivi. Nel primo caso (EUROCITIES e *Convenant of Mayors*) sono previsti *partners* esterni, i quali partecipano alle attività della rete ma non sono membri; il coordinamento con la Commissione avviene dall'esterno o "di fatto", grazie alla rilevanza della rete stessa la quale si impone all'attenzione delle istituzioni europee, addirittura guidandone il *policy-making* (è il caso di EUROCITIES).

Nel secondo caso, nonostante l'origine retrodatata, la rete EFUS è ancora poco istituzionalizzata. Tra i pochi *partners* presenti sul sito ufficiale si annovera la Commissione europea. Il *network*, infatti, partecipa normalmente a *calls* finanziate dall'Unione. Con molta probabilità, la minore istituzionalizzazione si deve, guardando al quadro delle competenze nei trattati, alla settorialità del forum. Diversamente dal *Covenant of Mayors*, il quale è attivo per materie concorrenti, EFUS si occupa di sicurezza interna e profili correlati (come quello dell'immigrazione), una materia tradizionalmente di competenza statale. Si tratta di profili di indubbio impatto politico ma che, sul piano normativo e amministrativo, vedono la Commissione meno

attiva. In questo segmento di materia, di conseguenza, è più difficile ricostruire il funzionamento della politica urbana (come dimostrato dal secondo caso studio, si veda *infra* la Parte III). Nonostante ciò, recentemente EFUS è stato direttamente coinvolto nell'implementazione dell'Agenda urbana per l'Unione europea grazie ad una nuova e aggiuntiva *partnership* in materia di sicurezza dei luoghi pubblici (si veda *infra* al paragrafo 3 di questo capitolo).

1.2.2. La natura giuridica e le reti urbane di città come parte dell'amministrazione europea

Vi sono quattro ulteriori elementi delle reti urbane di città che devono essere richiamati, oltre ai requisiti minimi iniziali secondo i quali sono state selezionate. In primo luogo, in molti casi si tratta di associazioni o organizzazioni non governative. Vi è però una differenza rilevante rispetto ad altri soggetti della stessa natura, nonostante la veste giuridica esteriore. Qui i membri sono amministrazioni locali, sempre democraticamente elette (pur se non necessariamente in forma diretta). Ciò vuol dire che, da una parte, hanno una loro autonomia politica rispetto allo Stato e, dall'altra, si devono considerare come amministrazioni *infra* nazionali¹⁷. In secondo luogo, sono intrinsecamente pro-Europa nel senso che riconoscono problemi comuni e lavorano per un avvicinamento tra le pratiche e le esperienze delle città dislocate in parti diverse del continente. In terzo luogo, sono dotate di un'elevata competenza tecnica. Chi, meglio delle reti europee di città, può capire le necessità delle comunità e dei territori locali, influenzando la fase ascendente? Infine, da questa domanda ne deriva una ulteriore: le reti urbane di città, nonostante la loro tecnicità, sono *accountable*? E se i problemi legati all'*accountability*, intesa in senso ampio, non si presentassero in questo caso (almeno per le reti più capillarmente diffuse sul territorio), dato che i soggetti che compongono la rete sono legittimati democraticamente dal basso, trattandosi di governi locali¹⁸? Interessante, ad esempio, l'affermazione di Anne Wetzel, Direttore del Dipartimento europeo della *Hauts-de-France Region* e, quindi, dell'implementazione dell'UIA, in un'intervista del 2017: «Don't underestimate the importance of securing a political support in your urban authority before sending your project proposal, it will be a key element for the smooth implementation of your project as planned»¹⁹. Quindi, nonostante la differenza terminologica tra *accountability* e legittimità, la stessa natura ibrida della città (come amministrazione e come governo locale) rende unico il tipo di rete: essa può svolgere funzioni amministrativi in modo *accountable* perché tutti i suoi membri sono legittimati democraticamente in modo diretto e in un tipo di ente in cui lo scarto tra governanti e governati è minore.

Le reti urbane di città, dunque, sono reti di amministrazioni locali (si pensi che nella gestione dell'UIA non è coinvolto nessuno stato membro), più o meno integrate con la Commissione europea

¹⁷ Si deve osservare come, anche nel caso di organizzazioni non governative, è possibile configurarle come agenzie semi-pubbliche. Si v., infatti, la letteratura sui c.d. *quasi-autonomous non-governmental organisation* o *Quangos* (già Hague, Mackenzie e Barker nel 1975). Ad esempio, G. Bouckaert, G. B. Peters, *What is available and what is missing in the study of quangos?*, in C. Pollit, C. Talbot (a cura di), *Unbundled Government*, Londra-New York, Routledge, 2004, *passim*.

¹⁸ Per un'idea ampia di *accountability*, intesa come il principio di legalità (o le regole di diritto), la *rule of law* amministrativa e le altre tecniche istituzionali di controllo (come il *peer review*), si v. E. Chiti, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 2012, 34. Cfr., anche sul concetto di *legitimacy*, si v., invece, D. Jansen (a cura di), *New Forms of Governance in Research Organizations*, cit., 16 ss.

¹⁹ Si v. qui www.uia-initiative.eu/en/news-events/interview-region-hautsdefrance-tells-us-about-being-entrusted-entity-uia (febbraio 2019).

(l'intensità dipende dal tipo di *network*). Grazie alla loro *expertise*, inoltre, sostengono la Commissione europea nel coordinamento della politica urbana e nello svolgimento dei poteri strumentali (*better funding, better knowledge e better regulation*). Per la loro natura intrinsecamente pro-Europa, infine, soddisfano interessi pubblici di rilevanza comunitaria.

Secondo questa descrizione, perciò, non appare insensato considerarle amministrazioni europee. Se è vero che va profilandosi una nuova politica europea *sui generis*, come qui sostenuto, essa determinerà inevitabilmente un'organizzazione ad *hoc*. È utile, quindi, collocare le reti urbane di città lungo un *continuum* di integrazione con la Commissione, da più a meno intensità. Alcune reti, come lo UDN, devono considerarsi come articolazioni della Commissione stessa, in questo caso della DG affari urbani e regionali. Altre, invece, come quelle risultanti dall'attività dell'EIP-SCC e dell'UIA, diventano parte integrante di organizzazioni e "agenzie strumentali" con una propria personalità, una propria organizzazione e una delega di poteri²⁰. Altre ancora (come il *Covenant of Mayors* o EUROCITIES) assumono la veste di forme istituzionalizzate di cooperazione e integrazione amministrativa, normalmente con competenze tecniche settoriali, dotate di un Consiglio di amministrazione nonché del potere di adottare pareri e altri atti non vincolanti. Infine, vi sono casi di reti urbane di città che, pur avendo rilevanza europea, non possono considerarsi integrate rispetto all'attività dell'esecutivo europeo, rimanendo nella sfera degli *stakeholders* (come nel caso dell'EFUS)²¹.

La difficoltà di classificazione dipende dal fatto che la rete, in molti casi, non è il risultato dell'attività dell'organizzazione ma è l'organizzazione la rete stessa, con una propria *governance* interna.

²⁰ Si deve osservare per l'iniziativa dell'UIA, ad esempio, che l'organizzazione ad essa predisposta si ispira al metodo dell'amministrazione indiretta, ex art. 58, par. 1, lett. c), punto v.), del Regolamento (EU, Euratom) n. 966/2012. Sicuramente la gestione dell'attività e della rete non può dipendere da un'agenzia esecutiva (ex art. 62, Regolamento (EU, Euratom) n. 966/2012) e non rientrano agevolmente neanche nella categorie dell'"agenzia decentrata". Detto questo, non è da escludere a priori che i vari organi (come il Segretario permanente) ed enti (con propria personalità giuridica, anche se nazionale o regionale, come *Hauts-de-France Region*) coinvolti nell'UIA, formino nel loro complesso un'agenzia sostanzialmente strumentale all'attività della Commissione, di cui anche la rete di città sarebbe elemento essenziale.

²¹ Tradizionalmente, sulle agenzie nella scienza giuridica italiana, si v. E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002, *passim* e, più recentemente, dello stesso autore, *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, vol. 19, n. 1, 2012, 93 ss., in particolare per il riconoscimento della rilevanza della *Soft Law* nell'attività delle agenzie, nella loro informalità e diversità, nonostante l'elemento comune dell'*expertise*; *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, cit., 29 ss.; *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2010, 57 ss.; *An important part of EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, in *Common Market Law Review*, vol. 46, n. 5, 2009, 1395 ss.; *The emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, cit., *passim*. In parte diversa la classificazione delle agenzie offerta da P. Craig, *European Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, II ed., 2012, cap. 3 e 5. Per un contributo sui "modi di composizione" (coamministrazione, integrazione decentrata, concerto regolamentare europeo e prime reti transnazionali di autorità indipendenti) si v. sempre E. Chiti, *Le figure giuridiche di composizione*, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli (a cura di) *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, a sua volta in S. Cassese (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005, in particolare 169 sull'opportunità del rapporto tra "decentramento" ed "integrazione" nell'esercizio delle funzioni amministrative europee: «il tentativo di individuare un equilibrio tra l'esigenza di pluralizzazione che discende dai caratteri della funzione [...] la necessità di ravvisare nell'organismo ultra statale il soggetto al quale riferire ogni fenomeno e l'opportunità politica ed organizzativa di non oberare l'amministrazione centrale comunitaria». In generale per il diritto amministrativo europeo e la dimensione dell'organizzazione, si v. gli importanti trattati di M. P. Chiti, *Il diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, II ED., 2018; M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit.; G. Della Cananea, *Il diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, in S. Cassese (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, III ED., 2011; M. P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, II ED., 2007. E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, il Mulino, 2003.

Diversamente, in alcuni casi la rete di città è il “risultato” e il soggetto ha un’organizzazione propria che discende dalle indicazioni della Commissione²².

In conclusione, per via delle attribuzioni strumentali connesse alla politica urbana europea, di cui vi è una trattazione specifica subito a seguire, la Commissione, che necessita di supporto tecnico, entra in contatto direttamente con gli enti locali attraverso le loro reti (soggetti che si qualificano come organizzazioni con una propria personalità). Allo stesso tempo, se si pensa che le città non solo semplicemente amministrazioni ma, anche, governi locali, il risultato è paragonabile a quello che i comitati ottengono per il dialogo tra la Commissione e i governi degli stati membri ma, in questo caso, per il dialogo tra Commissione e città²³. Una struttura assimilabile ai comitati non è, però, delineabile per i rapporti tra la Commissione e gli enti locali. Le ragioni di questa impossibilità sono ovvie (se ovvio è il modo in cui i trattati sono interpretati): l’esecutivo europeo è una questione di rapporti tra Unione e stati membri, così come dimostra l’applicazione che fino ad oggi si è avuta del principio di sussidiarietà²⁴. L’unica giustificazione formale all’attività delle reti urbane di città all’interno dell’amministrazione e del governo europeo deriva, così, dal requisito di *expertise* che esse offrono alla Commissione, nel momento in cui quest’ultima esercita i propri poteri esecutivi-di coordinamento, pur se derivanti da un atto di *Soft Law* (l’Agenda urbana)²⁵. Di conseguenza, è forse la somiglianza delle reti ad agenzie tecniche ad apparire più

²² Per una rassegna puntuale sull’amministrazione europea e sui tipi di agenzia si v. M. Savino, *L’organizzazione amministrativa dell’Unione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L’amministrazione europea e le sue regole*, cit., 39 ss. Cfr. J. Mendes, *La legittimazione dell’amministrazione dell’Ue tra istanze istituzionali e democratiche*, in *Ibidem*, 97 ss. Cfr. H. C. H. Hofmann, A. Türk, *The Development of integrated Administration in the EU and its consequences*, cit., in particola 258-259 sulle agenzie strumentali e le reti amministrative.

²³ L’idea che i comitati abbiano istituzionalizzato i rapporti tra stati membri e Commissione è riassunta in J. Mendes, *La legittimazione dell’amministrazione dell’Ue tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L’amministrazione europea e le sue regole*, cit., 100.

²⁴ J. Bast, *Tipologie di atti dell’amministrazione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L’amministrazione europea e le sue regole*, cit., 61 ss., in particolare, 76: «Nel sistema istituzionale europeo multilivello, il potere esecutivo europeo è composto da entrambi i livelli (quello nazionale e quello dell’Unione) combinati fra loro. Pertanto, l’articolo 291 Tfeue fornisce al ruolo svolto dalla Commissione entro tali reti di amministrazioni una base radicata nella teoria costituzionale, ossia l’esercizio di poteri esecutivi condivisi», richiamando poi autori come Hofmann e Della Cananea.

²⁵ L’esempio che segue è meditato sullo scritto, più volte citato, di J. Mendes, *La legittimazione dell’amministrazione dell’Ue tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L’amministrazione europea e le sue regole*, cit., 90. Nel caso particolare dei poteri trasversali della Commissione per la politica urbana europea, l’Unione può legittimare la propria pubblica amministrazione in modi diversi dall’approccio giuridico-formale, per assicurarsi una legittimazione sociale. Così accade sovente che l’amministrazione europea vada al di là dei trattati e della legislazione, pur dovendo assicurarsi di operare all’interno di un sistema giuridico basato su principi giuridici. La legittimazione può, quindi, essere di *expertise*, di efficienza, efficacia, uniformità, ecc. purché si muova entro il perimetro dei principi. Rispetto alla nota precedente, è stato osservato come il “costituzionalismo” (almeno nel senso inteso a livello statale) non sia sempre adatto a spiegare il modo di funzionamento dell’Unione. Si v. P. Lindseth, *Power and legitimacy: reconciling Europe and the nation-state*, Oxford, Oxford University Press, 2010, in particolare 8-9 a proposito della *technocratical legitimacy* quale elemento caratterizzante la *governance* amministrativa europea, come somma, o evoluzione, tra il paradigma ordo-liberale (Joerges, 2009) e l’*output legitimacy* (Scharpf, 1999), ovvero, tra gli obiettivi di un mercato comune e la capacità di adottare politiche che affrontino sfide comuni con esternalità non neutre sui paesi membri. «This effort to invest Europe with a new, denationalized sense of democratic and constitutional legitimacy», in realtà, è stato fino ad oggi fallimentare, incapace di sostituire nel dibattito politico le garanzie di legittimazione democratica fornite dal costituzionalismo statale. È in questo che risiederebbe il “deficit democratico”: non in una vera mancanza della *governance* europea, che ha provato in vari modi a giustificare se stessa parlando un linguaggio “statale” (si pensi al ruolo delle corti costituzionali e dei parlamenti nazionali), ma nel non riconoscimento di un modello costituzionale alternativo e altrettanto valido, se si riflette sull’obiettivo della pace tra i popoli (il c.d. *postwar constitutional settlement of administrative governance*). In tempo di crisi, in cui il dibattito si concentra sul progredire o meno verso una maggiore integrazione, non sarebbe ora di cominciare a parlare un linguaggio costituzionale alternativo (sintetizzato dallo stesso Lindseth, 17: «strains of boundaries between public and private; between differing levels of governance (local, regional, national and eventually supranational and international as well); between formal and informal exercises of public authority (now often called “hard” and “soft” law); and, perhaps most importantly [...] between constituted legislative, executive, and judicial powers, each of which saw increasing mitigations to the administrative sphere»)? Similmente C. Joerges, *Unity in Diversity as Europe’s Vocation and Conflicts Law as Europe’s Constitutional Form*, cit., 23: «A European law that concerns itself with the amelioration of such external effects, i.e., which seeks to compensate for the failings of the national democracies, may induce its

condivisibile, superando anche una serie di problemi evidenziati in passato dalla scienza giuridica con riferimento al rapporto tra Unione europea e regioni²⁶.

1.3. La divisione *Inclusive Growth, Urban and Territorial Development* della *DG Regio and Urban affairs* e la *European Investment Bank*

Il team di lavoro per la politica urbana all'interno della *DG Regio and Urban affairs* assume una particolare risonanza per via sia della gestione dei fondi strutturali, da cui discendono la maggior parte delle risorse finanziarie europee investite nello sviluppo urbano, sia del coordinamento tra l'obiettivo di sviluppo urbano e quello di sviluppo territoriale e sostenibile. Risorse umane dedicate agli affari urbani sono recentemente confluite nella divisione *Inclusive Growth, Urban and Territorial Development*, composta da diciannove persone. Tale divisione, articolata in diverse unità, dipende direttamente dal *Deputy Director-General for Implementation*, a sua volta un diretto subordinato del Direttore generale per l'intera DG²⁷. Se vi sono, come si vedrà, poteri "in prestito" dalla politica regionale, ad essere "in prestito" è anche l'organizzazione, le attività e gli strumenti. Tale assetto organizzativo andrà rivisto alla luce dell'insediamento della nuova Commissione.

Da ricordare nell'organizzazione anche il ruolo della Banca europea degli investimenti (BEI), in particolare per la sua attività rispetto ad una serie di altre risorse disponibili per lo sviluppo urbano che esulano dalla politica regionale nonché per l'esercizio di una serie di poteri strumentali nell'ambito del *better funding* (si veda *infra*).

La BEI è collocata fuori dall'amministrazione che fa capo alla Commissione. Si tratta, infatti, di un'amministrazione indipendente similmente alla BCE (artt. 308-309, Tfeue e dal Protocollo n. 5 annesso ai

legitimacy from this compensatory function. It can thus operate to strengthen democracy without needing to establish itself as a democratic state». Si v. anche, nella posizione all'epoca tenuta, G. Majone, *Europe's "Democratic deficit: a question of standards*, in *European Law Journal*, vol. 4, n. 1, 1998, *passim*. Cfr., tornando alla scienza giuridica, anche l'opinione di D. Grimm, *Does Europe need a Constitution?*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995, 290: «It is however thoroughly questionable whether adopting the State pattern would have the desired democratic effects». Si noti bene: non tutti gli autori qui citati auspicavano un'Unione europea politica (Lindseth, almeno in un primo periodo, sosteneva la tesi dell'Unione europea come una grande agenzia, sul tipo di quelle americane). Ciò che li accomuna è, piuttosto, la consapevolezza dell'impossibilità di replicare i modelli di democrazia statale nell'arena europea.

²⁶ *Ibidem*, 101, quando le Agenzie quasi regolatorie vengono considerate forme istituzionalizzate di cooperazione e integrazione amministrativa, come dimostrato dal funzionamento e dalla composizione dei loro consigli di amministrazione. Le reti di città sono diverse nel senso che nascono in molti casi spontaneamente ma sono dotate di competenze tecniche, funzionano per atti non vincolanti, sono spesso settoriali e strumentali oltre a possedere, di norma, un consiglio direttivo. Un elemento problematico dell'assimilazione delle reti di città alle agenzie europee consiste nella capacità di rappresentare in modo sufficientemente uniforme l'intero territorio europeo. Per questo motivo, più le reti sono partecipate dalle città appartenenti ad un numero elevato di paesi membri, più ottengono legittimazione a livello europeo concorrendo a soddisfare un interesse "europeo". Quindi, pur essendo l'adesione alla rete sempre volontaria, vi sono fattori che spingono ad esserne parte, tra cui: la condizionalità all'accesso ai fondi, alla disponibilità di supporto tecnico e alla rappresentanza degli interessi in seno alla Commissione. Si tratta, a ben vedere, di un circolo virtuoso di legittimazione e, quindi, anche di un'opportunità. La condizionalità connessa ai benefici, è decisa o volontariamente o a livello europeo (a seconda del network), alimenta la partecipazione alla rete che, a sua volta, trasforma la rete di città in un'organizzazione rilevante per l'amministrazione europea. Il "circolo virtuoso" qui presentato consente di superare l'ordine dei problemi giustamente ricordato da M. Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, cit., 436 a proposito delle regioni e del loro rapporto con l'Unione europea.

²⁷ Organigramma della *DG Regio and Urban affairs* così aggiornato al 1 settembre 2018, disponibile al seguente link http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/dgs/organigramme_en.pdf (ultimo accesso settembre 2019). Si v. anche qui <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=5366062> (ultimo accesso settembre 2019).

Trattati, che riproduce lo statuto dell'istituzione)²⁸. Svolge un ruolo rilevante sia per l'attività amministrativa (alla quale si applicano i principi di buona amministrazione, come quello di trasparenza), sia per quella legislativa (in casi speciali, infatti, ha iniziativa legislativa), sia per le politiche pubbliche (in particolare, quella economica e di coesione; si pensi soprattutto alla disposizione dell'art. 126, secondo cui, per evitare disavanzi pubblici eccessivi, la Banca può essere invitata dal Consiglio a riconsiderare la sua politica di prestito verso lo stato membro interessato). Inoltre, secondo lo statuto, il Consiglio dei governatori (che, insieme al Consiglio di amministrazione e al Comitato direttivo, forma la *governance* della Banca), nonostante sia formato dai ministri designati dagli stati membri, decide di regola a maggioranza (art. 8, Protocollo n. 5). Si tratta, dunque, di un'istituzione che, pur se a livello di organizzazione ricalca l'anima intergovernativa dell'Unione europea, a livello decisionale risponde al metodo comunitario.

Si deve osservare come l'Agenda urbana per l'Unione europea indichi la Banca europea per gli investimenti tra le istituzioni chiave per la sua attuazione, partecipando attivamente alla sua *informal multilevel cooperation*²⁹. Essa, ad esempio, prende parte alle riunioni informali tra i ministri per gli affari urbani³⁰. Inoltre, i coordinatori delle *partnerships* possono decidere di chiamare la Banca a partecipare come rappresentante degli *stakeholders*, dopo formale nomina da parte della DGUM³¹. Ancora, l'istituzione fa parte dell'UDG e, come osservatore, della DGUM³². Infine, la sua attività è direttamente connessa ai poteri di *better funding*; infatti, nel momento in cui l'Agenda riconosce che gli *action plans* dei partenariati necessiteranno di fondi, nonostante spetti ai membri decidere e occuparsi della propria sovvenzione, si concorda sul punto che un aiuto importante potrà venire dalla Banca europea degli investimenti, come anche dai fondi diretti e, in generale, da altre autorità pubbliche (comprese le amministrazioni nazionali e *infra* nazionali)³³.

Il ruolo di facilitatore della Banca nell'esercizio dei suoi poteri strumentali ha, dunque, un doppio rilievo. Da una parte, è un istituto finanziario che concede credito. Dall'altra, è un'amministrazione che, dovendo sostenere gli investimenti, è dotata di elevata *expertise*³⁴. Quello che l'Agenda auspica è che la Banca riesca a guidare (*steering*) o a facilitare (*enabling*) le *partnerships* nel complesso mondo delle opportunità finanziarie, sia economiche sia di investimento, anche oltre il perimetro dei fondi europei, fino al livello statale e locale³⁵. Il quadro giuridico europeo che regola le opportunità di finanziamento è, infatti,

²⁸ Numerosi articoli fanno riferimento alla BEI nei trattati: l'art. 15, Tfue sull'applicazione dei principi di trasparenza e di accesso nello svolgimento delle sue funzioni amministrative; l'art. 126 sul funzionamento del procedimento per il disavanzo eccessivo degli stati membri; l'art. 175 sull'appoggio alla politica economica degli stati membri per gli obiettivi di coesione; l'art. 209 sulle risorse indirizzate alla cooperazione e lo sviluppo nelle aree esterne all'Unione europea; gli artt. 271 e 287 rispettivamente sull'attività della Corte europea di giustizia e il controllo della Corte dei conti; l'art. 289 sul potere di iniziativa legislativa nei casi previsti dai trattati, in particolare rispetto alla modifica dello Statuto (Protocollo n. 5) ai sensi dell'art. 308.

²⁹ Agenda urbana europea, 9.

³⁰ Agenda urbana europea, *Working Programme*, v.

³¹ *Ibidem*, vi.

³² *Ibidem*, i-ii.

³³ *Ibidem*, x.

³⁴ Si ricorda che la Banca europea per gli investimenti, se si fa riferimento all'art. 15, Tfue, oltre ad essere un Istituto finanziario e, in generale, un'istituzione dell'Unione europea, è anche una pubblica amministrazione quando svolge funzioni amministrative.

³⁵ L'art. 175, Tfue impiega il verbo "appoggiare". L'art. 309, Tfue, al contrario, il verbo "facilitare".

frammentato³⁶. In questo modo, grazie al suo intervento, a migliorare non sarebbe solo l'attività di *funding* ma, anche, quella di *knowledge*.

In conclusione, la Banca, con la sua natura giuridica di amministrazione europea, si aggiungerebbe alla complessa organizzazione che sostiene l'implementazione della politica urbana europea. Eserciterebbe i suoi poteri in linea con i trattati, secondo i quali la Banca ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno, nell'interesse dell'Unione. A tal fine facilita il finanziamento di progetti in tutti i settori dell'economia, tra cui i progetti di interesse comune per più stati membri che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere completamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli stati membri, tra cui si può far rientrare anche lo sviluppo urbano sostenibile³⁷.

1.4. L'Amministrazione indiretta

Vi sono, poi, tutte le altre organizzazioni, nazionali e locali, che si occupano direttamente degli affari urbani e della gestione delle risorse finanziarie destinate alle aree urbane ma diverse dai fondi europei diretti e strutturali. Di tutte queste diverse forme, è forse impossibile e anche inutile in questo contesto ricostruirne il funzionamento e la rispettiva organizzazione. Si tratterebbe di analizzare le agende urbane e i piani di finanziamento urbano per ventisette paesi, nonché di studiare nel dettaglio il modo in cui le singole città (o interi sistemi nazionali di governo locale) adottano le loro agende locali e gestiscono le loro risorse. Per questo motivo nell'Appendice V.b viene offerto l'esempio dell'Italia mentre per gli altri paesi è possibile reperire informazioni dalla lettura dei casi studio di cui alla Parte III. Tale complessa articolazione organizzativa corrisponde, in generale, ad un'altrettanta complessa struttura della politica urbana europea, che "straborda" dal cappello dell'Agenda urbana. Ad essere unite sotto lo stesso cappello non sono così, orizzontalmente, solo i vari segmenti materiali (le dodici sfide) ma anche, verticalmente, la catena dei soggetti istituzionali coinvolti e le loro rispettive competenze e poteri.

2. I poteri-attribuzioni strumentali e finali

2.1. I poteri strumentali

Con l'aggettivo strumentale si indicano quei poteri, principalmente riconosciuti in capo alla Commissione europea ma non solo (si pensi alla BEI), che hanno la funzione di facilitare (o indirizzare) e monitorare (o controllare) l'implementazione della *policy* urbana e, in particolare, di garantire che gli altri poteri e attribuzioni finali, soprattutto quelle che si possono dire "derivate" da altre politiche settoriali o di

³⁶ Agenda urbana europea, 15.

³⁷ Art. 309, co.1, lett. c), Tfu.

dettaglio rispetto agli obiettivi specifici elencati nell'Agenda urbana, vengano esercitate per raggiungere il fine generale dello sviluppo sostenibile nelle città³⁸.

Le funzioni di indirizzo (*ex ante*) e di controllo (*ex post*) assumono particolare rilievo nel caso della politica urbana perché essa si serve, in buona parte, di un sistema a rete in cui i contatti liberi e orizzontali tra privati, associazioni e città sono prevalenti e in cui è forte il peso della *Soft Law*. Si tratta, in altre parole, di un circuito di attività libere da cui sia i governi nazionali sia, in questo caso, l'esecutivo europeo si ritraggono per servire. Si ricordino le parole della Dichiarazione di Quito in ambito internazionale: «The New Urban Agenda requires an enabling environment and a wide range of means of implementation». Cosa significa *enabling* se riferito al ruolo della Commissione nell'ambito della politica urbana europea? L'aggettivo deve qui considerarsi riferito al suo metodo di lavoro, in particolare, per la posizione della Commissione all'interno delle *partnerships* e nella peculiare e sperimentale *governance* multilivello servente la politica stessa, grazie al riferimento, nell'Agenda urbana, a *better regulation, better funding, better knowledge*.

Per quanto riguarda la *better regulation*, la Commissione utilizza i poteri che gli derivano dal principio generale della qualità della regolamentazione e dalla sua rispettiva Agenda³⁹. Attraverso il sostegno organizzativo e di *expertise* della Commissione, con strumenti più tradizionali, come gli *impact assessments*, o più innovativi, come le *partnerships*, si auspica un'implementazione coerente e coordinata delle politiche europee che insistono o sono esclusivamente dedicate agli affari urbani⁴⁰. È implicito, in questa dichiarazione, il riconoscimento che la normativa europea ha un impatto diretto sulle città nel senso che le funzioni di indirizzo della Commissione, nel caso degli affari urbani, influenzano, anche in materie di non sua competenza, la normativa e l'attività amministrativa nazionale per conseguire questo o quel risultato a livello locale.

Con riguardo al *better knowledge*, i poteri strumentali della Commissione consistono nel favorire la diffusione della conoscenza sui problemi urbani e lo scambio di buone pratiche, ricorrendo a strumenti in parte già esistenti, come la legislazione europea sulla protezione dei dati personali, oppure di più recente diffusione come i *network* istituzionalizzati o la gestione dei *big data*⁴¹.

Per i poteri in fatto di *better funding* si tratta, invece, di fornire un quadro coerente di tutte le risorse disponibili per le città, derivino esse da fondi strutturali, diretti, da investimenti privati, da risorse nazionali, regionali o locali.

³⁸ In particolare, nell'Agenda urbana per l'Unione europea, 13 ss., si riconosce in capo alla Commissione la lista dei seguenti poteri: «[...] facilitating the implementation of the Urban Agenda [...]; to align its actions on strengthening the urban dimension of EU policies [...]; to further strengthen in a transparent way its coordination and streamlining of policies directly or indirectly impacting on Urban Areas, in order to enhance the complementarity of the policies [...]; to set up a one-stop-shop for matters regarding the Urban Agenda for the EU and the urban dimension of EU policies [...]; to call upon the European Commission to ensure the continuity, coherence and coordination of the Urban Agenda for the EU by supporting, where relevant, the implementation of the set of actions of the Urban Agenda for the EU, particularly the work of the Partnerships; [...] To call upon the European Commission to report back regularly to the Council [...]; To call upon the European Commission to continue to work with Urban Authorities and their representative organisations [...]; To call upon the European Commission to continue to explore improved assessments of urban impacts, where relevant, as part of the Impact Assessments, using available tools and including stronger stakeholder involvement».

³⁹ COM(2017) 651 final, *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results*. Si v. anche A. Bürgin, *Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms*, in *Journal of Common Market Studies*, 56, 4, 731-998.

⁴⁰ Agenda Urbana per l'Unione Europea, 5.

⁴¹ Agenda Urbana per l'Unione Europea, 6.

In conclusione, si deve riflettere sul significato dell'espressione "indirizzo" o della qualifica come di *enabling* o *steering* dei poteri strumentali. Nel caso della politica urbana, il potere strumentale della Commissione, ma anche della BEI, non è propriamente al servizio di meccanismi di mercato. Piuttosto, indirizza e facilita lo svolgimento di una nuova funzione-*policy* con valenza sociale. In ciò si potrebbe leggere, per quanto piccolo, un tentativo *enabling* dell'Unione europea a favore di un nuovo *welfare*, non per il tramite degli stati ma, piuttosto, delle comunità locali per alcuni tipi di servizi, determinanti però per la qualità della vita. Come osservato al capitolo uno a proposito dei mancati effetti sociali dell'integrazione europea emersi durante crisi, la politica urbana rappresenta un esempio di sostegno da parte dell'Unione alle politiche sociali per il tramite del concetto di sviluppo sostenibile. Esercitando i suoi poteri strumentali per la politica urbana ma rivolgendoli a quel particolare soggetto che è la città, però, la Commissione non si rifà semplicemente al principio di sussidiarietà e all'autonomia degli stati membri. Piuttosto "salta" il livello intermedio nella finalità arrivando alla comunità. In via potenziale, non è deferente verso gli stati, bensì li coordina. Essi, così, non sono *bypassati* nella sostanza ma lo sono negli effetti conseguiti sul territorio.

Quest'ultima riflessione mette in dubbio la distinzione classica, adottata anche in questo capitolo, tra poteri strumentali e poteri finali. È per questo motivo che parallelamente si propone una classificazione diversa, ovvero, tra poteri "trasversali", "in prestito" dalla politica regionale e "derivati" da altre politiche europee settoriali.

2.2. I poteri rispetto alle risorse: strumentali di *better funding* e finali in quanto mutuati dalla politica regionale

Nel capitolo tre si è sostenuta la tesi in favore di una politica urbana europea come di una versione più aggiornata della politica regionale. Sono stati indicati, in particolare, tre ragioni per le quali si ritiene sia utile ricostruire il dibattito politico e la storia della politica regionale, propedeuticamente allo studio della politica urbana. Innanzitutto, in quanto entità *infra* nazionali (come le città), le regioni sono state le prime ad essere rappresentate istituzionalmente, ad esempio nel Comitato delle regioni, potendosi affermare che l'Unione europea tiene in considerazione l'organizzazione interna degli stati membri. In secondo luogo, sia perché è attraverso le regioni che il principio di sussidiarietà è stato per la prima volta indagato oltre i rapporti tra gli stati membri e l'Unione europea; in terzo luogo, sia perché la politica regionale è stato uno dei primi esempi di *policy* europea con obiettivi sociali e di coesione territoriale⁴².

La politica regionale torna, ora, ad essere rilevante⁴³.

⁴² G. P. Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2011, 13-15. Ancora oggi la politica di coesione è l'unica ad aver ispirato un sistema organizzativo «aperto» e al contempo «vertebrato», un *unicum* tra le diverse politiche europee per profondità ed ampiezza. Sembrerebbe, 15, la sola «capace di definire una "lingua franca" a livello europeo e capace di far parlare un'amministrazione del Mezzogiorno con lo stesso linguaggio di un'amministrazione tedesca; di individuare modelli di intervento e principi operativi comuni ad amministrazioni con tradizioni e culture loro distanti; di creare legami tra le amministrazioni di diversi Stati membri attorno a progetti di interesse per le rispettive comunità. L'unica, insomma, in grado di costruire un terreno comune amministrativo a livello europeo».

⁴³ All'inizio di questo paragrafo appare opportuno chiarire cosa si intenda per "politica regionale". Nel capitolo due, si è inteso indicare con tale espressione un insieme di dinamiche istituzionali che, nel loro insieme, hanno portato al coinvolgimento delle

Per quanto riguarda i poteri di *better funding*, essi possono considerarsi strumentali in quanto la gestione delle risorse economico-finanziarie sono fondamentali per il raggiungimento della finalità di sviluppo urbano sostenibile e l'implementazione dell'Agenda: «identifying, supporting, integrating, and improving traditional, innovative and user-friendly sources of funding for Urban Areas at the relevant institutional level, including from European structural and investment funds [...]; achieving effective implementation of interventions in Urban Areas; [...] to improve funding opportunities for Urban Authorities across all EU policies and instruments, including Cohesion Policy». Attori rilevanti rispetto all'organizzazione sopra ricostruita sono, ovviamente, la Commissione, le reti e la BEI.

Pur trattandosi di poteri *ad hoc* per la politica urbana, gli strumenti e le risorse a cui si fa ricorso per il loro esercizio sono in buona parte “in prestito” dalla politica regionale e di coesione. Tra di essi, maggiore rilievo assumono i fondi stanziati con il bilancio europeo, ovvero, i fondi europei indiretti (in particolare, quelli per lo sviluppo regionale). È in questo senso che, di nuovo, la politica urbana si può dire si sovrapponga alla politica di sviluppo regionale. Non vi sarebbero, cioè, solo poteri strumentali e/o trasversali per il *better funding* ma, anche, poteri finali “in prestito” dalla gestione dei fondi strutturali e di investimento connotati da una certa “sostanzialità”, nel senso di una competenza normativa ed esecutiva (o amministrativa) dell'Unione più forte che un mero potere di indirizzo (si veda art. 4, par. 2, lett. c), TUE e artt. 174-178, TUE). Ciò è vero anche se i fondi strutturali sono normalmente considerati un settore di funzionamento proprio dell'amministrazione c.d. indiretta⁴⁴. Questo perché, di fatto, i poteri della Commissione, soprattutto dopo l'istituzione dell'Accordo di partenariato, producono effetti giuridici vincolanti sui governi e le amministrazioni nazionali (il Titolo I, Parte II, Regolamento (UE) n. 1303/2013 è rubricato *Principi di sostegno dell'UE per i fondi SIE* e l'art. 4, par. 7 si riferisce ad un principio di gestione concorrente. Tale disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 59, Regolamento (UE) n. 966/2012, c.d. Regolamento finanziario). I destinatari di questi poteri finali sono sia gli Stati, sia le città e sia i singoli cittadini o associazioni che ricevono i fondi per la finalità di sviluppo urbano.

Vi sarebbero, poi, una serie di altre fonti di finanziamento che, pur non ricadendo formalmente tra i fondi strutturali e di investimento, sono a disposizione della politica urbana. Per queste risorse varrebbero comunque i poteri strumentali di *better funding*. Infatti l'Agenda fa riferimento ai poteri di identificazione,

regioni nella *governance* multilivello europea. In questo senso, è stata paragonata ad altre politiche, come quella più generale di coesione, quella territoriale, quella agricola, quella sullo *spatial planning* e quella urbana. Nel capitolo cinque, invece, la “politica regionale” si riferisce, in alcuni casi, alla regolazione dei fondi strutturali (Regolamento (UE) n. 1303/2013); in questo senso, spesso si preferisce l'espressione più generale di “politiche di coesione” o “politica di coesione”, sotto cui ricadrebbero i cinque regolamenti a carattere settoriale, rispettivamente per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (il punto di riferimento è l'art. 4, par. 2, lett. c), TUE per la materia di competenza esclusiva della coesione economica, sociale e territoriale, in combinato disposto con l'art. 174 e 175, TUE). In altri casi si riferisce, più in particolare, al solo Fondo di sviluppo regionale (Regolamento (UE) n. 1301/2013) in cui sono contenute disposizioni specifiche per lo sviluppo urbano (art. 176, TUE). Si preferisce mantenere flessibile in contenuto dell'etichetta “politica regionale” perché, nonostante le indicazioni sulle risorse per le città si trovino nel regolamento per il fondo di sviluppo regionale, da una parte, lo stesso regolamento settoriale rimanda, nel Capo II, artt. 7-9, al regolamento generale; dall'altra, perché la stessa Agenda urbana nomina espressamente, a proposito del *better funds*, sia i fondi strutturali, sia la politica di coesione. Sulla polisemia del termine “coesione”, “politica di coesione” e “politiche di coesione” si v. A. F. Di Sciascio, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, Giappichelli, 2014, 2 ss.

⁴⁴ P. Chirulli, *Amministrazioni nazionali ed esercizio del diritto europeo*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 146 ss.

supporto e integrazione di «funding for Urban Areas at the relevant institutional level», nominando poi esplicitamente, ma solo a titolo esemplificativo, i fondi strutturali e di investimento. Così, ad esempio, vi sono risorse che derivano direttamente dagli investimenti sul mercato e che sono gestiti dalla BEI la quale, normalmente, stanziava risorse solo nella fase di avvio del programma (i c.d. fondi europei di investimento strategico, di fatto fondi pubblici di stimolo agli investimenti privati). Si devono ricordare, poi, le risorse nazionali e quelle locali, gestite da altrettante organizzazioni (istituzioni o non) dei diversi livelli di governo⁴⁵.

Quindi, per quanto riguarda le risorse, la politica urbana conferma la peculiarità del suo funzionamento. Da una parte, l'Agenda urbana continua ad essere un cappello per la politica urbana nel senso che i poteri strumentali di *better funding* orientano gli strumenti di politica regionale o di altro tipo verso le finalità urbane e indirizzano le risorse gestite fuori dalle competenze europee (ad esempio, i fondi stanziati dalle agende urbane nazionali). Dall'altra, la politica urbana, eccedendo il cappello dell'Agenda urbana, si sovrappone alla politica regionale (o alle politiche di coesione), sfruttandone la materia, l'organizzazione e i poteri. Non importa se gli strumenti nascono per una politica diversa, purché siano i mezzi per esercitare poteri che, come finalità ultima, abbiano lo sviluppo urbano sostenibile. Ciò significa, ad esempio, impiegare parte dei fondi strutturali per l'innovazione nelle città. Il fatto che siano fondi strutturali, non significa che non possano rientrare nel funzionamento della politica urbana. Non importa, neanche, che le organizzazioni che esercitano poteri urbani rilevanti, come di spesa, appartengono a livelli di governo diversi. Il fatto che siano esercitati dagli enti locali, non significa che le città non rientrino nell'organizzazione servente la politica urbana europea. Di conseguenza, esse rientrerebbero nell'amministrazione europea secondo l'idea di un "ordinamento composito".

2.3. I poteri finali

Oltre ai poteri finali "in prestito" dalla politica regionale è possibile rinvenire altri tipi di poteri finali. Nel capitolo tre, ripercorrendo il dibattito politico sui temi urbani in Europa, è stato riportato il contenuto del c.d. Patto di Amsterdam. In particolare, si osservava come l'Agenda ritenesse necessario non solo un approccio integrato tra i differenti livelli di governo ma, anche, tra le *policies* settoriali, al fine di rafforzarne la dimensione urbana.

Nella prima direzione, l'Agenda si preoccupa di ribadire il rispetto dei trattati per quanto riguarda il riparto di competenze e l'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità. I ministri, di fatto, si sono accordati sui soli canali di intervento per *themes, horizontal and vertical cooperation, impact assessments e knowledge*. Essi non erano però coscienti del fatto che, potenzialmente, la *informal multilevel cooperation* avrebbe potuto non rimanere circoscritta, nei suoi effetti, a quegli ambiti di azione.

⁴⁵ Sulla varietà delle risorse finanziarie, in particolare per la/e politica/politiche di coesione, si v. l'art. 175, Tfu. Si v. anche l'art. 309, Tfu e quando, a proposito della Banca europea per gli investimenti, si ricorda che essa «facilita il finanziamento di programmi di investimento congiuntamente con gli interventi dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari dell'Unione».

Nella seconda direzione, il capitolo tre riportava le dodici sfide, suddividendole in tre macro-gruppi: “amministrazione e servizi pubblici”, “clima e ambiente” e “lavoro, immigrazione, povertà”. Impiegando il più evoluto lessico dello sviluppo sostenibile, come nel capitolo quattro, si tratterebbe delle dimensioni ambientali, economico-sociali e di buona *governance*; sempre nel medesimo capitolo quattro, inoltre, si evidenziavano le materie settoriali di competenza europea più o meno interessate dalla dimensione urbana, in particolare: la politica ambientale e dei cambiamenti climatici (comprensiva di quella energetica e dei trasporti), la politica di sicurezza, la politica sociale, la politica per la cultura e il turismo, la politica industriale e quella del lavoro (artt. 4 e 6, Tfeue). La decisione di riferirsi a queste materie nel capitolo quattro si è basata sull’interesse manifestato, in almeno una fonte normativa settoriale (di *Hard* e di *Soft Law*), per il tema dello sviluppo urbano e il ruolo delle città. Il fine e la dimensione urbana concorrerebbero, così, a delineare una materia trasversale.

Ed è in queste direzioni che bisogna predisporre alla lettura del presente paragrafo. Ovvero, rimane da verificare se questa “fuoriuscita” di materie sia effettivamente avvenuta e se la politica urbana europea svolga attraverso la propria organizzazione altri poteri finali oltre a quelli riferibili alle risorse.

Rispetto alla materia trasversale, interessano ora quei poteri-attribuzioni rientranti nella politica urbana che “derivano” (o discendono) dai vari settori e in vario modo hanno effetti finali sui destinatari quali singoli individui, associazioni e città. Non si tratta, quindi, di poteri nuovi che necessitano di un’organizzazione *ad hoc*. I motivi sono i seguenti.

Ad essere innovativo per questi poteri non è tanto il modo di funzionare della *governance* multilivello, che rimane ispirata da modelli organizzativi tradizionali per entrambi i rapporti orizzontali e verticali (come l’amministrazione indiretta). Ad essere nuovi non sono neanche gli strumenti; se per regolare la mobilità urbana, ad esempio, si ricorre allo strumento amministrativo del “piano”, non è la politica urbana europea a mettere in discussione il suo impiego, dato che non cambiano né le competenze normative, né quelle amministrative in questo caso. D’altra parte, come per i poteri “in prestito” dalla politica regionale, non ha senso che sia l’Europa o lo stato a sostituirsi al livello amministrativo più basso, “immischiandosi” in scelte di gestione che interessano il governo locale.

Originale è, piuttosto, il modo in cui le *policy* vengono tra loro integrate, sia tra le competenze materiali, sia tra i territori. È l’“attitudine” con la quale la solita organizzazione, il solito strumento, la solita risorsa è impiegata, a fare la differenza. Potenzialmente, qualsiasi strumento utilizzato per lo sviluppo urbano da uno stato o da una città potrebbe rientrare nella politica urbana europea ma, per quanto diverso, sarà ispirato dai medesimi obiettivi e risentirà del cappello fornito dall’Agenda urbana, nonché dai suoi poteri strumentali o “trasversali” di coordinamento. Inaspettati, di conseguenza, gli effetti che sulla stessa organizzazione, lo stesso strumento e la stessa risorsa possono derivare dall’implementazione della politica urbana europea.

Ciò che conta, dunque, è osservare i risultati. Solo testando la politica urbana per una singola sfida, un singolo potere finale ma “derivato” e un singolo strumento, nonché seguendone la catena dei poteri, è possibile osservare gli effetti. Da una parte, si tratta dell’integrazione tra i settori: è la politica urbana

europea in grado di creare un sistema di vasi comunicanti tra le materie e quindi tra le competenze? Dall'altra, di integrazione tra i territori: le città parlano un linguaggio amministrativo comune? Condividono obiettivi simili? In quanto città-comuni, così come definite al capitolo uno, esse rappresenterebbero i territori. Dunque, la politica urbana europea otterrebbe integrazione tra i territori? E di quali territori si sta parlando? Sono essi locali, nazionali o europei?

Come per i poteri "in prestito" dalla politica regionale, anche per i poteri finali che qui si possono definire "derivati" varrà l'organizzazione corrispondente per ogni segmento materiale (la politica ambientale, la politica energetica e così via). Il principio generale si presume essere l'amministrazione indiretta, "aggiustata" per la particolarità di ogni materia⁴⁶. All'amministrazioni indiretta si può sommare, così, un'amministrazione diretta (per il tramite di agenzie o reti), una co-amministrazione o un'attività di mero indirizzo verso un fine comune, come di un processo di "europeizzazione del diritto interno"⁴⁷.

Per ragioni di semplicità, basti qui osservare che l'Agenda urbana, come cappello della più estesa politica urbana, indirizza le varie politiche settoriali e le rispettive organizzazioni verso l'obiettivo di sviluppo urbano sostenibile. Si può dire, di conseguenza, che l'organizzazione servente i poteri finali o "derivati" della politica urbana è quella somma di amministrazioni nazionali e/o europee che, per ogni segmento materiale (ad esempio l'ambiente, l'energia, la sicurezza) ed indipendentemente dal metodo adottato, è tenuta ad indirizzare i suoi poteri al fine dello sviluppo urbano. Questo significa che, per i poteri "derivati", tutte le amministrazioni, locali, nazionali ma anche europee, devono considerarsi in qualche modo indirette o, al massimo, coordinate. Quelle locali e nazionali, secondo l'idea classica della sussidiarietà (rispetto agli artt. 291 e 197, Tfu); quelle europee, secondo l'idea qui proposta dei "vasi comunicanti", tale per cui l'Unione, attraverso un suo atto di indirizzo, chiederebbe alle proprie amministrazioni lo sforzo di adeguarsi ad un'ulteriore finalità.

Non sono necessari, in questo paragrafo, eccessivi approfondimenti. Ciò, come visto al paragrafo sull'organizzazione, non per ragioni di irrilevanza ma, al contrario, di praticità. Sarebbero troppi gli elementi da analizzare visto che, nonostante la novità della politica urbana europea, l'analisi della normativa fornita dal capitolo quattro ha già evidenziato numerosi settori di "urbanizzazione" delle politiche settoriali (in particolare per l'ambiente e il cambiamento climatico). Basterà, a titolo esemplificativo, fare riferimento ai poteri finali c.d. "in prestito" dalla politica regionale e a quelli finali c.d. "derivati" ricostruiti nei tre casi studio di cui alla Parte III.

3. Gli strumenti

Nei paragrafi precedenti è stata ricostruita l'organizzazione servente le attribuzioni strumentali per la *policy*-funzione urbana. Come visto si tratta di un'organizzazione complessa, in cui la Commissione si

⁴⁶ Almeno tradizionalmente. Si v. E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., 16 ss.

⁴⁷ P. Chirulli, *Amministrazioni nazionali ed esercizio del diritto europeo*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 146 ss. richiamando numerose teorie sull'amministrazione e l'esecutivo europeo. In particolare, per l'espressione "europeizzazione del diritto interno", il richiamo è a G. Vesperini, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Giuffrè, Milano, 2011.

coordina con il Consiglio nella fase dell'*agenda-setting* ma, anche, con le reti urbane di città con rilevanza europea, soprattutto nella fase di implementazione. Di seguito, vengono presentati i due principali strumenti previsti dall'Agenda urbana, a disposizione della Commissione nell'esercizio dei suoi poteri strumentali.

Come *supra* osservato, è importante in questa fase non confondere l'organizzazione con gli strumenti. Infatti, a causa della particolare *governance* multilivello che si va profilando e della rilevanza della *Soft Law*, i due piani tendono a sovrapporsi. Ciò non è necessariamente negativo, come visto⁴⁸. Per ragioni di chiarezza espositiva, però, i due strumenti sono ora presentati esclusivamente come i mezzi attraverso i quali la Commissione esercita i suoi poteri strumentali c.d. "trasversali". In quanto strumenti, non deve sorprendere, di conseguenza, la loro temporaneità (ad esempio, assumono la forma di programmi), la loro non uniformità negli effetti sui destinatari (ad esempio, vengono utilizzati nell'ambito di progetti pilota) o la loro procedimentalizzazione (ad esempio, il ricorso ad una *partnership* prevede un processo che consta di più fasi).

Nel descrivere il quadro operativo della politica urbana europea, il c.d. Patto di Amsterdam annovera tra gli strumenti: il coordinamento orizzontale e verticale, le analisi di impatto e lo strumento più generale del *knowledge*⁴⁹. Un esempio del primo tipo è il metodo di lavoro per *partnerships* tematiche, di cui *infra* alla prima sezione di questo paragrafo, il quale non è uno strumento completamente nuovo alla Commissione (in parte era già sperimentato per la politica regionale). Al terzo tipo di strumento, il *knowledge*, è invece dedicata la seconda sezione. Anche in questo caso si tratta di strumenti non del tutto nuovi, ma già sperimentati nell'ambito dell'Agenda territoriale dell'Unione europea e della politica di coesione. Non si dirà, invece, delle analisi di impatto, sulle quali sono stati prodotti numerosi studi scientifici e si ripropongono qui sostanzialmente invariate; del dibattito va solo ricordato cosa gli *impact assessments* abbiano rappresentato per la *better regulation* e gli impegni della Commissione in questo senso⁵⁰. Si tratta, in tutti i casi, di strumenti a sostegno dei poteri della Commissione per la *better regulation* e il *better knowledge*.

Sul finire del capitolo, invece, si presenteranno gli strumenti rispetto al *better funding*. In particolare, si tratterà di orientarsi nell'universo dei fondi.

⁴⁸ H. C. H. Hofmann, A. Türk, *The Development of integrated Administration in the EU and its consequences*, cit., v. *supra*.

⁴⁹ Agenda urbana europea, 9 e *Working Programme of the Urban Agenda for the EU*, iv.

⁵⁰ In generale, per le analisi di impatto, si v. C. H. Kirkpatrick, D. Parker (a cura di), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2007, in particolare L. Allio, *Better regulation and Impact Assessment in the European Commission*, 72 ss. Si v. poi la COM(2015) 215 final, *Better regulation for better results - An EU agenda*, ad esempio: «Our commitment to better regulation must apply across the board building on the progress already made with impact assessment and the Regulatory Fitness Programme (REFIT). [...] Since 2006, the Impact Assessment Board has fulfilled this scrutiny role. It has ensured the quality of the impact assessment work the Commission undertakes ahead of its decisions on new initiatives. As announced in December 2014, a new Regulatory Scrutiny Board will take the place of the existing Board and will have a strengthened role». Il 14 novembre 2017 il presidente della Commissione europea ufficialmente istituito la *task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente", che ha cominciato ad operare il 1 gennaio 2018 (C(2018) 406, *Appointment of Members to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*). Come osservato *supra*, l'Agenda per una *better regulation* è un presupposto necessario per capire la *ratio* dell'Agenda urbana, almeno nel modo in cui la Commissione interpreta il suo ruolo, non solo come istituzione alla testa dell'esecutivo europeo, ma anche in quanto depositario del potere di iniziativa legislativa: «Commission proposals are just that— proposals» (Agenda per una *better regulation*, 2015). Sui cambiamenti nel funzionamento della Commissione durante la sua ultima presidenza si v. A. Būrgin, *Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms*, cit., 731-998. Cfr. N. Lupo, G. Perniciaro, *Verso una better regulation nella attuazione delle direttive Ue?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9, 2013. S. Salvi, F. Sarpi, *Prima l'uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2014.

3.1 I partenariati urbani

Secondo l'Agenda urbana per l'Unione europea, allegato D, le *partnerships* coinvolgono in un dialogo istituzionale le autorità urbane, la Commissione europea, le altre istituzioni sovranazionali (come la Banca europea degli investimenti), gli stati membri, altri stati *partners*, gli esperti, le organizzazioni ombrello (come EUROCITIES e CEMR), le *knowledge organizations* (URBACT, ESPON, EUKN) e altri *stakeholders* (come le associazioni non governative). La partecipazione è libera, da un minimo di quindici a un massimo di venti soggetti. Per poter essere scelti, gli interessati devono dimostrare di avere un bagaglio di competenze tecniche sul tema per il quale concorrono. Si tratta, infatti, di partenariati tematici. Le *partnerships* sono state fino al 2018 dodici, una per ogni sfida dell'Agenda urbana. È possibile proporre allo UDG nuove *partnerships*. Lo UDG a sua volta riferisce alla DGUM, che si pronuncia sul tema oggetto della collaborazione. Se la DGUM lo ritiene necessario, viene consultato il Gruppo informale dei ministri per gli affari urbani in seno al Consiglio⁵¹. Nel 2019 sono nate due nuove *partnerships*, una sulla sicurezza negli spazi pubblici e una sulla gestione e valorizzazione del patrimonio culturale⁵². Questo è indice di una certa vivacità.

Le fasi del ciclo di vita di una *partnership* sono cinque: quella di *stocktaking* (una ricognizione sullo stato dell'arte), la azioni preparatorie volte ad individuare potenzialità e minacce, la definizione degli obiettivi e dei risultati, l'implementazione dell'*action plan* e la valutazione. In totale, la *partnerships* si pongono obiettivi triennali. Al termine dei tre anni, è prevista una presentazione dei risultati alla DGUM e i partecipanti potranno decidere se mantenere attiva la *partnership* oppure terminare l'esperienza.

Nella *partnership* sono rappresentate almeno cinque autorità urbane nominate dalla DGUM, tre su proposta degli stati membri, URBACT e il Comitato delle regioni, due su proposta di EUROCITIES e CEMR. Sono poi coinvolti cinque stati membri. Sono ammessi a partecipare in qualità di osservatori le organizzazioni responsabili degli strumenti di *knowledge* (URBACT e EUKN). Al posto delle autorità urbane possono essere nominate regioni, stati *partner*, consorzi di città e organizzazioni ombrello. Inoltre, nel caso la *partnership* non sia completa, durante la prima riunione i partecipanti decidono in autonomia come procedere⁵³. Il gruppo di lavoro è autonomo, inoltre, nell'intensità degli incontri. L'Agenda urbana, infatti, suggerisce soltanto di calendarizzare un incontro ogni due mesi nella fase iniziale di *stocktaking*, per poi passare ad uno ogni sei mesi. Agli incontri interni di ogni gruppo si aggiunge l'incontro annuale della Commissione con tutti i coordinatori delle dodici *partnerships*.

Tra i soggetti coinvolti sono scelti uno o due coordinatori, responsabili per la vita operativa del gruppo. La *partnership* può chiedere alla Commissione di sostenerla nella sua attività, in particolare, sollecitando l'assistenza di un Segretariato o di altri uffici tecnici. Il sostegno della Commissione può risultare determinante nel coordinamento tra partenariati, data la varietà delle sfide. Nell'allegato D vengono

⁵¹ Agenda urbana europea, Allegato D, vi.

⁵² Si v. qui <https://ec.europa.eu/futurium/en/security-public-spaces/was-security-public-spaces-partnership-kick-meeting> e qui <https://ec.europa.eu/futurium/en/culture-and-cultural-heritag> (ultimo accesso febbraio 2019).

⁵³ *Ibidem*, vi-vii.

attribuiti ai coordinatori undici poteri⁵⁴. Tra tutte le attribuzioni, rileva la guida nell'elaborazione dell'*action plan*.

L'allegato D non prevede contenuti minimi dell'*action plan*, bensì una lista non esaustiva. Il piano d'azione potrà, così, sviluppare una proposta per adattare o migliorare la legislazione e i fondi europei; oppure sviluppare un progetto di ricerca per colmare le lacune di conoscenza dell'Unione o proporre soluzioni innovative. Per ogni *action plan* i coordinatori devono assicurare una *roadmap*, con l'indicazione dei risultati attesi, delle scadenze temporali e delle organizzazioni responsabili per ogni obiettivo specifico⁵⁵.

I coordinatori devono, inoltre, assicurare le risorse finanziarie per il funzionamento della *partnership* e l'implementazione dell'*action plan*. Devono, in altre parole, essere in grado di mettere a sistema i fondi già esistenti, attraverso il dialogo con le banche, le autorità pubbliche o la Banca europea degli investimenti e di inserirsi esse stesse in progetti come UIA, Horizon, COSME, ecc.⁵⁶. È possibile affermare che la partecipazione dei membri può essere decisa anche sulla base di questa *expertise* "finanziaria", essendo il problema della limitatezza delle risorse particolarmente sentito⁵⁷.

Risultano attive, al momento, tutte le dodici *partnerships* iniziali. Le prime ad essere create, nel 2016, sono state quelle dedicate alle quattro sfide della *urban mobility*, *digital transformation*, *circular economy*, *jobs and skills in the local economy* (sotto la Presidenza olandese). I quattro ulteriori partenariati per *urban poverty*, *inclusion of migrants and refugees*, *housing*, *air quality*, hanno preso avvio, invece, nel corso del 2017 (sotto la Presidenza slovacca). Le ultime quattro sfide hanno visto la formazione dei gruppi nel corso del primo semestre del 2018 (sotto la Presidenza maltese)⁵⁸.

Nelle *partnerships* non vi sono casi in cui le autorità urbane sono sotto la soglia di cinque prevista dall'Agenda urbana. Al contrario, vi sono gruppi in cui le città partecipanti raggiungono il numero di sette. Vi sono partenariati più partecipati di altri, in termini di numero di membri coinvolti e di osservatori esterni (ad esempio, *Urban poverty*, *Urban mobility* e *Sustainable Land use*; al contrario, il partenariato per la sfida *Public procurement* vede la partecipazione di un solo stato membro, l'Italia). Variegato anche il numero delle DGs coinvolte oltre alla DG *regional and urban affairs*. In alcuni casi i coordinatori sono una o due città urbane, in altri uno o due stati membri e, in altri ancora, città e stati membri insieme. Tre *partnerships* avevano approvato definitivamente i loro *action plans* già nella prima parte dell'anno 2018 (*Air Quality*,

⁵⁴ *Ibidem*, vii: «The coordinators are expected to cover the cost of their work. Responsibilities of the Coordinators: a. Organising the Partnership meetings [...]; b. Chairing the Partnership meetings; c. Organising the work between Partnership meetings; d. Being the link between the Partnership and the Urban Authorities, the Commission and Member States [...]; e. Cooperation with the other Partnerships, when deemed of added value; f. Participating and contributing to other working groups/ networks; g. Coordinating the drafting of the Action Plan; h. Monitoring and reporting on progress (through *inter alia* the website [...]); i. Coordinating the work [...]; j. Coordinating the communication on actions and results (visibility); k. Responsible for transmitting results from the Partnership to the DG meeting».

⁵⁵ *Ibidem*, viii.

⁵⁶ *Ibidem*, ix-x. Nel 2016 è stato il governo olandese a supportare finanziariamente l'avvio delle prime quattro *partnerships*, sulla qualità dell'aria, l'emergenza abitativa, la povertà urbana e l'inclusione degli immigrati e dei rifugiati. In particolare, le risorse sono ammontate in 50 mila euro per ogni progetto, al fine di coprire i costi di iniziali ricerche e del coinvolgimento di esperti.

⁵⁷ Nel Report EUKN, *One year Pact of Amsterdam*, cit., si legge, 3: «However, there are also concrete obstacles to the success of the Partnerships. These relate to the level of available human and financial resources and expertise, the involvement of partners and process management. External support and resources, provided by the European Commission and the Technical Secretariat, are therefore crucial».

⁵⁸ Qui lo stato avanzamento dei lavori <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/what-urban-agenda> (ultimo accesso ottobre 2019). *Futurium* è un portale digitale di consultazione della Commissione, attivo su nove tematiche (tra cui l'Agenda urbana europea).

Urban poverty e *Digital transformation*). Due lo avevano approvato solo parzialmente all'inizio del 2018 ma, avendolo diviso in due parti, hanno poi completato l'iter a dicembre 2018 (*Housing* e *Circular economy*). Gli altri piani d'azione sono stati approvati o tra novembre e dicembre 2018 (*Sustainable Land Use*, *Public procurement*, *Urban mobility*, *Circular economy*, *Inclusion of Migrants and Refugees*) o nel 2019 (*Energy transition*, *Climate Adaptation*, *Jobs and Skills in the Local Economy*). È ovviamente in fase di avvio la predisposizione degli *action plans* per le nuove due *partnerships*: *Security in public spaces* e *Culture/Cultural Heritage*⁵⁹.

Il processo di implementazione dell'Agenda appare in linea con le tempistiche del Report della Commissione di novembre 2017, secondo il quale tutte le *partnerships* dovranno aver finalizzato il loro *action plan* nel corso del biennio 2018-2019. A fine 2019 la Commissione europea pubblicherà un nuovo rapporto.

3.1.1. Una comparazione con il modello delle *partnership* regionali e l'Accordo di partenariato

Lo strumento delle *partnership* non è nuovo all'ordinamento europeo. Esso è stato sperimentato nella politica regionale già dal 1988 ed è evoluto nello strumento dell'Accordo di partenariato per la stagione 2014-2020. Una novità di questo nuovo ciclo di programmazione consiste, da una parte, nell'incidenza più forte da parte della Commissione, per il ruolo pro-attivo nell'elaborazione dell'Accordo di partenariato (che sostituisce il quadro strategico nazionale della precedente programmazione, diventando un atto giuridicamente vincolante)⁶⁰. Dall'altra, dal ruolo di regia dei governi nazionali che sono, giuridicamente, le uniche altre parti contraenti (per cui, nel caso italiano ad esempio, è il governo che stipula l'Accordo e la responsabilità per la sua attuazione è devoluta all'Agenzia per la coesione territoriale, un Dipartimento della stessa Presidenza del Consiglio)⁶¹.

⁵⁹ Si tratta di un'elaborazione propria su dati tratti dalla piattaforma *Futurium* alla data di ottobre 2019.

⁶⁰ Per un primo commento all'indomani del lancio del nuovo ciclo di programmazione si v. E. Domorenok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2014, 566 ss. Anche G. Bellomo, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2014, 511 ss. Cfr. B. Baldi, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2014, 505 ss.

⁶¹ E. Domorenok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, cit. *passim*. L'a. evidenzia come, nonostante la programmazione 2014-2020 abbia rappresentato un'occasione inedita per consolidare l'architettura di *governance* multilivello e per rafforzare la dimensione territoriale nelle politiche di sviluppo, l'azione coordinata tra i vari livelli di governo prima dell'Accordo di partenariato non è stata soddisfacente. Innanzitutto, il confronto tra governo e Regioni sulla destinazione delle risorse e delle modalità della loro gestione ha dimostrato una evidente insoddisfazione dei territori rispetto alle scelte del governo, in particolare per scarsa trasparenza nell'azione del governo riguardo la definizione dei contenuti dei programmi operativi nazionali. Allo stesso tempo tra il 2011 e il 2012 sono state approvate alcune norme «atte a responsabilizzare maggiormente le amministrazioni che gestiscono i Fondi strutturali (Fs), che hanno accresciuto in modo sostanziale il ruolo e la capacità di intervento delle amministrazioni centrali», come il d. lgs n. 88/2011. Inoltre, fra i più recenti cambiamenti nell'architettura di *governance* dei fondi strutturali in Italia, si segnala la costituzione dell'*Agenzia per la coesione* (l. n. 125/2013), nazionale, con poteri non solo di natura tecnica ma anche politico-regolativi che hanno suscitato la critica da parte dei rappresentanti delle regioni; la creazione dell'*Agenzia* ha ricevuto l'apprezzamento dal parte della Commissione europea anche se, come ha sottolineato il Commissario per le politiche regionali Hahn, «essa non è la soluzione a tutti i problemi in quanto l'Italia perde sistematicamente due-tre anni di ogni periodo di programmazione perché le amministrazioni interessate non sono pronte a partire». Infine si segnala il fatto che sinora non si è parlato del perfezionamento dei meccanismi e delle sedi di confronto (anche tecnico) tra le amministrazioni centrali e regionali, mentre la destinazione territoriale e la tipologia di investimenti sono stati prevalentemente

Tale impostazione sembrerebbe contraddire lo spirito delle precedenti stagioni di programmazione che, dal 1988, avevano sostenuto il metodo del partenariato basato sul coinvolgimento anche degli enti *infra* nazionali. Secondo questa impostazione, il dialogo istituzionale per la politica di coesione e i fondi strutturali doveva sia partire, sia tornare al cuore del territorio, ovvero, alle regioni e agli enti locali⁶².

Rispetto ai regolamenti delle precedenti stagioni, in quelli più recenti scompare, anche nella traduzione italiana, il ricorso al termine *partnership* e la maggior parte dei riferimenti al metodo del partenariato sono all'Accordo tra Commissione e Stati membri⁶³. L'Accordo di partenariato è definito come un documento preparato da uno Stato membro, con il coinvolgimento dei *partners*, che definisce la strategia e le priorità dello Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi strutturali, al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato (art. 20, par. 3, Regolamento n. (Ue) n. 1301/2013). Alla Commissione è poi conferito il potere di adottare un atto delegato europeo di condotta sul partenariato allo scopo di sostenere e agevolare i soli stati membri nell'organizzazione dello stesso. Il codice di condotta definisce il quadro all'interno del quale gli stati membri, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico nonché alle rispettive competenze nazionali e regionali, perseguono l'attuazione del partenariato, nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5, par. 2, Regolamento n. (Ue) n. 1303/2013)⁶⁴.

oggetto di decisione dell'amministrazione centrale; il ruolo dei comuni e degli altri enti locali, che secondo l'approccio *place-based* potrebbero e dovrebbero diventare soggetti proattivi della programmazione, continua inoltre a rimanere al margine. In questi termini, nel documento di accompagnamento al Piano operativo nazionale "città metropolitane", redatto dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Documento di programma 22 luglio 2014, 8-9. 18-19, si legge: «Fino ad ora il livello locale è stato coinvolto quasi esclusivamente nella fase di realizzazione degli interventi, senza alcuno strumento di partecipazione nella fase ascendente.[...] Appaiono deludenti, in questo senso, le indicazioni dell'Accordo di partenariato che tracciano un quadro piuttosto generico, demandando interamente alle regioni la riflessione sulla forma e sulla sostanza dei nuovi strumenti di *governance* locale nella programmazione dello sviluppo rivolto ai luoghi».

⁶² Il Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti. All'art. 4 è previsto che: «Complementarità, partnership, assistenza tecnica 1. L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà in appresso denominata "partnership". La partnership è operante in fatto di preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni. [...]3. Nel quadro della partnership, la Commissione può contribuire, secondo le modalità di cui all'articolo 3, paragrafo 4, alla preparazione, all'esecuzione, all'adeguamento degli interventi finanziando studi preparatori ed iniziative di assistenza tecnica sul terreno, di concerto con lo Stato interessato ed eventualmente con le autorità di cui al paragrafo 1.». Si v. anche il Regolamento di attuazione (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, artt. 5 e 13. Si v. anche per i cicli di programmazione successivi, il Regolamento del Consiglio n. 1260/1999 e il Regolamento del Consiglio n. 1083/2006. Nella scienza giuridica M. Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, cit., 440-441. Cfr. G. P. Manzella, *La nuova politica regionale europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2006, 1253 ss.

⁶³ Almeno fino all'approvazione dei nuovi regolamenti 2021-2027, il riferimento è, in particolare, al Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, al quale si farà riferimento per l'Accordo di partenariato. Vi sono poi Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶⁴ A completezza del quadro normativo si v. anche gli artt. 14, 15 e 16, Regolamento n. (UE) n. 1301/2013, rispettivamente sulla preparazione dell'accordo di partenariato, sul suo contenuto, la sua adozione e la sua modifica.

Vi sono, quindi, alcuni richiami al coinvolgimento degli enti territoriali (o più in generale ai *partners*), sia per la fase ascendente sia per quella di implementazione. Si tratta, però, esclusivamente nel dialogo tra gli stati membri e gli enti *infra* nazionali. Non vi sono, cioè, occasioni di negoziazione a cui partecipano contemporaneamente tutti i livelli di governo.

Ad esempio, gli stati, «al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario» e insieme agli organismi da essi designati a tale scopo, sono formalmente gli unici responsabili della preparazione e dell'esecuzione dei programmi pur potendo esercitare i loro poteri in partenariato con i *partners* pertinenti (art. 20, par. 4, Regolamento n. (Ue) n. 1301/2013). Chi sono, però, questi *partners*? La normativa prevede che ogni stato membro organizzi, in vista dell'Accordo con la Commissione e per ciascun programma, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include, eventualmente, le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i *partners* ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione (art. 5, par. 1, Regolamento n. (Ue) n. 1303/2013).

Conformemente al sistema della *governance* a più livelli, poi, gli stati membri associano i *partners* non solo alle attività di preparazione degli accordi di partenariato ma anche alle attività discendenti, come le relazioni sullo stato di attuazione.

Il coinvolgimento degli enti locali è poi forte nel metodo di sviluppo locale di tipo partecipativo, conosciuto come approccio LEADER, ed è interessante come nell'articolo ad esso dedicato nel regolamento generale sui fondi strutturali e di investimento, nonché sul fondo di coesione, si faccia riferimento ad un tipo di "rete" orizzontale di cooperazione tra i soggetti rilevanti sul territorio locale (art. 32, Regolamento (Ue) n. 1303/2013).

Di conseguenza, è possibile individuare due differenti metodi di partenariato: nella fase ascendente si tratta prevalentemente di una collaborazione tra la Commissione e gli stati membri, a cui si aggiunge l'eventuale consultazione degli enti locali da parte dei singoli governi nazionali; nella fase discendente tra gli stati membri e gli enti *infra* nazionali o altri *partners*. In altre parole, la Commissione non solo intende osservare rigidamente il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, ma anche quello di attribuzione. Evita di intromettersi, dunque, nella gestione dell'articolazione amministrativa interna dello stato membro. Il coinvolgimento dei livelli di governo inferiori a quello centrale dipende, così, dalla volontà di ogni stato membro.

3.1.2. Alcune conclusioni sulla comparazione tra la politica regionale e la politica urbana sull'impiego dello strumento della *partnership*

È possibile affermare come siano proprio i fondi strutturali e il sistema di norme che intorno ad essi ruota ad essere un chiaro esempio del funzionamento del diritto amministrativo europeo; si tratterebbe di

strumenti basati sull'esecuzione "indiretta", anche sfruttando il ruolo di indirizzo della Commissione e della cooperazione amministrativa⁶⁵. In questo caso, però, a "soffrire" è il ruolo autonomo delle regioni e degli enti locali, soprattutto nella fase ascendente, nonché nel potenziale dialogo diretto con la Commissione. Su queste premesse vengono presentati i tre risultati della comparazione tra partenariati regionali ed urbani⁶⁶.

Innanzitutto, si deve osservare che si tratta di strumenti simili in quanto al metodo, ma non identici. È, infatti, più ampio il ventaglio degli attori che le *partnership* urbane coinvolgono direttamente. In questo senso, più che simili ai partenariati della politica regionale, le *partnerships* urbane sembrano rifarsi ai principi espressi nei primi regolamenti per i fondi strutturali o al metodo delle *partnerships* nate sotto il programma URBACT o, in generale, dei fondi diretti (si veda *infra*).

In secondo luogo, è diversa la loro finalità. Mentre i partenariati della politica regionale hanno lo scopo, oggi, di adottare un accordo vincolante e condizionale alla disponibilità dei fondi, le *partnerships* previste dall'Agenda urbana approvano un mero piano d'azione, che segue all'adesione volontaria.

In terzo luogo, mentre i partenariati della politica regionale hanno una certa natura "intergovernativa" (uno per ogni stato membro), le *partnerships* urbane sono "rappresentative" dell'Unione (sono dodici e settoriali, con la partecipazione di un numero limitato di città e di un numero limitato di paesi). La capacità di rappresentare l'intero territorio e l'interesse pubblico europeo sono garantiti dalla finalità della politica, dall'indirizzo intergovernativo nell'*agenda-setting* e dal coinvolgimento delle reti urbane di città di rilevanza europea. In altri termini, le *partnerships* urbane sono "alternativamente" legittimate. Così, nella fase ascendente, pur coinvolgendo un numero relativamente limitato di soggetti, tra cui le città, le *partnerships* potranno influenzare legittimamente il *policy-making* europeo e nazionale. Ne beneficia anche la fase discendente; infatti, è la stessa Commissione a riconoscere che, pur valutandosi positivamente il numero di soggetti coinvolti nelle *partnerships* per la fase ascendente, essi sono limitati rispetto al numero totale di attori presenti sul territorio (si pensi solo all'universo delle autorità urbane). Proprio per questo: «It is therefore important to raise awareness and foster engagement of cities not directly involved in the work of the Partnerships»⁶⁷.

Questi tre risultati permettono altrettante osservazioni. Innanzitutto, la generale non vincolatività dell'attività delle *partnerships* urbane sembra ispirare soluzioni alternative o attenuarne i problemi di legittimità e quelli connessi di *accountability*, anziché il contrario; se ciò è vero, i partenariati appaiono un'occasione da non sprecare ai fini dell'integrazione. In secondo luogo, la politica si configura come "europea" perché, attraverso l'esercizio dei poteri strumentali o "trasversali", fa l'interesse dell'intero territorio continentale sia attraverso la rappresentanza, sia per le implicazioni che i partenariati hanno nella fase discendente. Infine, se si guarda all'Agenda urbana come all'ombrello della politica urbana europea, la Commissione è l'organizzazione che ne dirige i lavori, servendosi di uno speciale rapporto di *government*

⁶⁵ Si v. P. Chirulli, *Amministrazioni nazionali ed esercizio del diritto europeo* e L. De Lucia, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 171 ss., il quale distingue tra esecuzione diretta, indiretta, coordinata, congiunta per poi passare alle tecniche di cooperazione informativa, procedurale, istituzionale ed operativa.

⁶⁶ Si v., per un primo confronto tra due tipi di partenariato nell'evoluzione della politica regionale (nel senso qui presentato rispetto al coinvolgimento delle autorità urbane), P. Craig, *European Administrative Law*, cit., cap. 2.

⁶⁷ Report della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione dell'Agenda urbana (COM(2017) 657 final), 5.

con le reti urbane di città (in particolare EUROCITIES)⁶⁸. Nelle *partnerships*, così, si garantiscono sia i tradizionali rapporti di potere verticali tra l'Unione europea e gli stati membri, sia quelli verticali tra l'Unione europea e gli enti locali, sia quelli orizzontali in cui organizzazioni dello stesso livello interagiscono tra di loro (sia istituzionali, come tra gli stati membri o tra le città, sia della società civile, come le associazioni e gli altri *stakeholders*). Il principio di autonomia e il tradizionale rapporto verticale tra gli stati membri e la propria articolazione territoriale interna è, invece, salvaguardato fuori dal cappello dell'Agenda urbana, nell'ambito delle attribuzioni finali "in prestito" e di quelle "derivate".

3.2. I programmi per gli scambi di buone pratiche

L'Agenda urbana per l'Unione europea prevede poteri della Commissione per indirizzare la politica verso una migliore conoscenza reciproca delle autorità urbane, *in primis* attraverso lo scambio di buone pratiche, e la formazione di un sapere specialistico sui problemi urbani europei, che possa essere interiorizzato dall'Unione stessa con l'aiuto di tutti gli *stakeholders* (gli *standards*)⁶⁹. Questi sono gli obiettivi specifici ricadenti sotto la nozione di *knowledge*⁷⁰. Il termine *knowledge* è anche impiegato come aggettivo per indicare determinate istituzioni o *partners* provenienti dalla società civile e coinvolti nei partenariati⁷¹. Nel suo ultimo rapporto al Consiglio, la Commissione elenca una serie di programmi per la ricerca scientifica (il pilastro "Excellent Science" di *Horizon 2020*, *Civitas*, la *European Environment Agency* o lo *European Commission's Joint Research Centre*) e applicata (la *Joint Programming Initiative Urban Europe*, *URBACT* or *ESPON3*). Quindi, gli strumenti a cui la Commissione ricorre per migliorare il *knowledge* sono specifici programmi di scambio di buone pratiche. Sul tema urbano, in particolare, si tratta dell'iniziativa Rete Europea per lo Scambio di Esperienze (URBACT) e di quella dello *European Urban Knowledge Network* (EUKN). A questi strumenti possono essere sottese organizzazioni di rilevanza pubblica, anche nella forma di reti urbane.

Ad esempio, lo EUKN è un progetto che vede coinvolti i governi degli stati membri nel campo delle politiche urbane, della ricerca e delle concrete esperienze di governo. Dato che vi sono rappresentati i governi nazionali, la sua base organizzativa è sì una rete urbana di rilevanza europea, ma non di città. Nato come strumento di *knowledge*, ad oggi è anche considerato uno strumento di governo cooperativo, una forma di cooperazione amministrativa o, ancora, *a top-lever influencer*, pur se vi fanno parte solo un terzo dei paesi membri (Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Olanda)⁷². Lo EUKN forma, insieme al suo consorzio Ecorys e ad EUROCITIES, il Segretariato tecnico istituito dalla

⁶⁸ *Ibidem*, 2: «As cities are one of the closest levels of governance to the citizens, working with them can bring the EU closer to them».

⁶⁹ Agenda urbana europea, 12.

⁷⁰ Si v. anche *Ibidem*, 3, a proposito delle motivazioni per la necessità di un'Agenda urbana: «Knowledge on how Urban Areas evolve is fragmented and successful experience can be better valorised, diffused and exploited. The Urban Agenda for the EU therefore intends to enhance a better urban policy knowledge base and the exchange of good practice».

⁷¹ Agenda urbana europea, 16.

⁷² Così differentemente descritta sul sito istituzionale www.eukn.eu (ultimo accesso ottobre 2019)

Commissione per il supporto alle dodici (oggi quattordici) *partnerships* dell'Agenda urbana per l'Unione europea⁷³.

Per quanto riguarda il programma URBACT, le sue origini si rintracciano nel programma Urban che viene lanciato per la prima volta a metà degli anni Novanta (1994-1999), seguito da Urban II (2000-2006) in coerenza con le stagioni dei fondi strutturali. I programmi Urban II sono basati sugli orientamenti elaborati dalla Commissione. Essi propongono modelli di sviluppo innovativi per la riqualificazione delle zone interessate, tramite il finanziamento di progetti che puntano al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini (ad esempio tramite il restauro di edifici e la creazione di spazi verdi; la creazione di posti di lavoro a livello locale, come in materia di ambiente, cultura e servizi)⁷⁴.

Una delle caratteristiche “entusiasmanti” del Programma Urban II è stata la possibilità di scambiare esperienze di successo e buone pratiche tra le città di paesi membri differenti. È così che viene ideato un programma specifico conosciuto con la sigla di URBACT⁷⁵. Nonostante lo strumento sia nato in seno alla politica per i fondi strutturali, esso ha dimostrato sin da subito una specializzazione per gli affari urbani. È questo elemento a giustificare la scelta di collocarlo tra gli strumenti serventi i poteri strumentali o “trasversali” della politica urbana, e non tra gli strumenti presi “in prestito” dalla politica regionale. Anzi, URBACT è un indizio a sostegno della tesi secondo cui una politica urbana europea già esisteva prima del c.d. Patto di Amsterdam (si veda il capitolo tre) e che quest'ultimo rappresenti solo il cappello di una politica per una materia ben più estesa.

Arrivato oggi alla sua terza edizione, URBACT ha come obiettivi principali lo scambio e la diffusione di conoscenze sulla gestione delle problematiche urbane. Lo fa capitalizzando i risultati dei progetti portati avanti in micro-*partnerships* pilota. Si tratta dalla c.d. *transnational exchanges*, che si concretizza in ristretti *networks* di città operativi su singoli progetti (a cui prendono parte anche altri *partners*, come le associazioni non governative). Se un'autorità urbana decide di essere coinvolta in un *network* o di crearne uno per una nuova tematica, dovrà, infatti, istituire un *URBACT local support group* (ULSG) che, di raccordo con gli altri membri, lavorerà ad un *local action plan*. Di conseguenza, grazie alla sua attività di supporto e successiva disseminazione, URBACT migliora la *capacity-building* delle città. I *networks* sono attivi su temi trasversali di sviluppo urbano, su sfide economiche, ambientali, di inclusione sociale e di *governance*.

Similmente al metodo di funzionamento dell'EIP-SCC, le città possono decidere di aderire ad un *network* o di presentare un progetto in occasione di *call* periodiche. Le reti a cui si può prendere parte sono di tre tipi: *Action Planning Networks*, *Implementation Networks* e *Transfer Networks*. Il programma funge, dunque, da piattaforma-mercato per l'incontro tra offerta e domanda “di rete” da parte delle autorità urbane.

⁷³ Tramite il bilancio comunitario del 2016, sono stati messi a disposizione 2,5 milioni di euro per l'attivazione del Segretariato dell'Agenda urbana europea.

⁷⁴ Per la seguente trattazione si v. <http://urbact.eu/urbact-glance> (ottobre 2018) e il *Operational programme*, European Regional Development Fund 2014 – 2020, European Territorial Cooperation, URBACT III, adottato dalla Commissione europea il 12 dicembre 2014 (CCI 2014TC16RFIR003). Cfr. L. Grazi, *L'Europa e le città: il piano Urban*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, cit., 211 ss.

⁷⁵ La base normativa si rinviene nel Regolamento (Ue) n. 1299/2013, sulla politica di coesione, e nel Regolamento (Ue) n. 1303/2013, sulle disposizioni comuni per i fondi indiretti.

Il programma è co-finanziato dal Fondo di sviluppo regionale e possiede un *budget* di circa novantasei milioni di euro per il periodo 2014-2020⁷⁶. Grazie al programma e al suo sito *web* è possibile, ad oggi, avere un quadro completo, per tematica o per paese, dei sotto *network* tra città sviluppatasi in Europa nel corso degli ultimi dieci anni. In Italia, ad esempio, si contano settanta *networks* generatisi da esperienze URBACT, con CITTALIA-ANCI come referente della sezione nazionale in Italia. Il legame con la Commissione non è solo finanziario ma anche organizzativo. Il programma è supervisionato da un Comitato di monitoraggio, a cui partecipa anche un rappresentante della DG *regional and urban affairs*, oltre a due rappresentanti per ogni stato membro. Il gruppo si riunisce tre volte l'anno. Opera poi una *managing authority*, la *General Commissariat for Territorial Equality* (CGET), gerarchicamente dipendente dal Primo ministro francese. L'autorità è responsabile per l'implementazione del programma e controlla che l'attività si svolga coerentemente al diritto europeo, in particolare, rispetto alla regolazione sui fondi strutturali europei.

3.3. Le risorse economico-finanziarie per la politica urbana

L'impiego del termine “in prestito” utilizzato per la politica regionale invita a riflettere come un atto non vincolante, come l'Agenda urbana, possa produrre effetti di fatto vincolanti. Nominando i fondi strutturali e di investimento europei nonché la politica di coesione, è lecito dedurre che il c.d. Patto di Amsterdam dia per scontato che tali fondi siano a supporto della politica urbana europea. L'Agenda, dunque, non impone nessun vincolo, ma “assume che”. Detto altrimenti, “riconosce il non detto” e interpreta la realtà. Al di là dei profili di *accountability* che questa interpretazione solleva, la presente trattazione si limita ad utilizzare questo *escamotage* per rifarsi al funzionamento, in generale, dei fondi strutturali e di investimento nel momento in cui si ricostruisce il funzionamento della politica urbana.

Oltre ai fondi strutturali vi sono poi risorse che derivano dall'attività della Banca europea degli investimenti, dai fondi diretti e da altre fonti nazionali e locali⁷⁷. Come per i fondi strutturali, anche questi beneficiano dei poteri strumentali a sostegno del *better funding*.

3.3.1. I fondi strutturali e di investimento e il fondo di coesione

In primo luogo, per la programmazione 2014-2020 bisogna prendere le mosse dal bilancio dell'Unione europea o, più in particolare, dal Quadro finanziario pluriennale alla luce della Strategia Europa 2020⁷⁸. Per il periodo 2014-2020 le risorse comunitarie per i fondi strutturali ammontano a circa

⁷⁶ Vi è una discordanza sul dato riportato nel sito web, che è l'ammontare citato nel testo, e il dato fornito nell'*Operational programme* (p. 6) che ammonta a ca. 74 milioni.

⁷⁷ È vero in parte in quanto l'art. 175, Tfeue prevede che l'Unione europea appoggi la politica economica degli stati membri quando tale politica è indirizzata verso gli obiettivi di cui all'art. 174 (coesione economica, sociale e territoriale). Nel fare ciò, l'Unione non ricorre solo ai fondi strutturali ma, anche, alla Banca europea per gli investimenti e ad altri strumenti finanziari esistenti. In questo senso, anche l'attività della Banca si inserirebbe nella politica di coesione. I suoi poteri, dunque, si potrebbero configurare allo stesso modo dei fondi strutturali, come “in prestito” dalla politica di coesione (la quale accoglie, a seconda di quanto estensivamente si intenda la politica di coesione stessa, anche la politica regionale).

⁷⁸ I quadri finanziari pluriennali (QFP) istituiti sinora sono cinque. Il trattato di Lisbona ha trasformato il QFP da un accordo inter istituzionale a un atto giuridicamente vincolante. Istituito per un periodo di almeno cinque anni, il QFP deve assicurare l'ordinato

trecentocinquanta miliardi di euro, pari al trentasei per cento del bilancio dell'Unione europea, ai quali si associa un cofinanziamento nazionale di importo variabile in base agli accordi con gli stati membri⁷⁹. In secondo luogo, occorre analizzare il pacchetto legislativo per le politiche regionali e di coesione. Ad oggi, il quadro di riferimento normativo è definito da un regolamento di carattere generale (regolamento n. 1303/2013), che descrive le norme comuni per i fondi strutturali e di investimento europei, e da cinque regolamenti a carattere settoriale, rispettivamente per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca⁸⁰. Due ulteriori regolamenti disciplinano l'obiettivo di Cooperazione territoriale europea e il Gruppo europeo di cooperazione territoriale⁸¹. Gli ulteriori due documenti fondamentali, non previsti nei precedenti periodi di programmazione, sono rappresentati dal *Position paper* della Commissione sulla preparazione dei differenti accordi di partenariato nazionali (in Italia, come già visto, l'Accordo di partenariato del 29 ottobre 2014 e, co e si vedrà, i successivi programmi operativi nazionali e regionali) e dal Quadro strategico comune⁸². Teoricamente le risorse dei fondi strutturali dovrebbero potersi concentrare sulle regioni più indietro con lo sviluppo economico e sociale ma, ancora oggi, per i fondi 2014-2020, esse sono ripartite in modo da rispettare il *juste retour* (da qui il legame tra bilancio europeo e fondi strutturali)⁸³. Il fatto, però, che il Fondo di coesione sia rivolto solo a quindici paesi avvalora l'impostazione che vede le politiche di coesione agire in modo mirato e differenziato.

Il regolamento per il fondo di sviluppo regionale contiene specifiche disposizioni per “particolari aspetti territoriali”, tra cui i territori urbani (Capo II, Regolamento (Ue) n. 1301/2013).

andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie e stabilisce disposizioni che il bilancio annuale dell'Unione deve rispettare, gettando così le basi della disciplina finanziaria. La base giuridica dell'istituto si rinviene nell'articolo 312 del TFUE; nel regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020; nell'accordo inter istituzionale, del 2 dicembre 2013, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria. Per la strategia Europa 2020 si veda la COM (2010)/2020 *def.*, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo, *Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva*, dell'8 giugno 2011. Cfr. Capo II, artt. 91 ss., Regolamento (Ue) n. 1303/2013.

⁷⁹ Si veda il sito del Parlamento europeo www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.3.html (ultimo accesso ottobre 2019).

⁸⁰ Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006; Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁸¹ Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea; Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

⁸² B. Bellomo *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, cit., 511 ss.

⁸³ A. Garnero, S. Milio (a cura di), *L'Unione divisa. Convergere per crescere insieme in Europa*, il Mulino, Bologna, Collana Arel, 2014, 15.

Vi sono, innanzitutto, disposizioni riferite allo sviluppo urbano sostenibile. Si scrive che il fondo regionale sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali. Lo sviluppo urbano sostenibile è intrapreso o per mezzo degli investimenti territoriali integrati o per mezzo di un programma operativo specifico o, ancora, grazie ad un asse prioritario dedicato (si veda l'art. 7, par. 1, Regolamento (Ue) n. 1301/2013 in combinato disposto con l'art. 36, Regolamento (Ue) n. 1303/2013 e con l'art. 96, par.1, co. 1, *lett. c*), Regolamento (Ue) n. 1303/2013). Si prevede che, tenendo conto della propria specifica situazione territoriale, ciascuno Stato membro stabilisce nel proprio Accordo di partenariato i principi per la selezione delle aree urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile e la dotazione indicativa destinata a tali azioni a livello nazionale. Inoltre, almeno il cinque per cento delle risorse del Fondo regionale assegnate a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" è destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, laddove però le città e gli organismi sub regionali o locali responsabili dell'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile siano responsabili almeno dei compiti relativi alla selezione delle operazioni. L'importo indicativo è stato poi specificato nel programma operativo nazionale o nei programmi operativi regionali pertinenti (art. 7, par. 2-4, Regolamento (Ue) n. 1301/2013 in combinato disposto con l'art. 123, par. 6-7, Regolamento (Ue) n. 1303/2013)⁸⁴. Si osserva, dunque, la necessità di un minimo potere in capo alle realtà locali e regionali, diversamente da quello che succede generalmente per la politica regionale (si veda *supra* per l'Accordo di partenariato). L'autorità di gestione, in particolare, determina, di concerto con le autorità urbane, la portata dei compiti, che dovranno essere svolti dalle autorità urbane, relativi alla gestione di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile (art. 7, par. 5, Regolamento (Ue) n. 1301/2013).

In secondo luogo, su iniziativa della Commissione, il fondo regionale può sostenere azioni innovative nel campo dello sviluppo urbano sostenibile. Tali azioni comprendono studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni e che abbiano rilevanza a livello di Unione (si veda l'art. 8, par. 1, Regolamento (Ue) n. 1301/2013 in combinato disposto con l'art. 92, par. 8, Regolamento (Ue) n. 1303/2013. Si veda anche *infra* in appendice a proposito dell'UIA). Si conferisce poi alla Commissione il potere di adottare atti delegati al fine di stabilire norme dettagliate per quanto riguarda i principi relativi alla selezione e alla gestione delle azioni innovative (art. 8, par. 3, Regolamento (Ue) n. 1301/2013). In questo caso le risorse vengono dirottate verso la gestione diretta della Commissione (cioè sottratti all'ambito dei

⁸⁴ Si consideri che le risorse destinate all'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" ammontano al 96,33 per cento delle risorse globali (vale a dire, in totale, ca. 313 miliardi di euro). Si prevede che, per il prossimo ciclo di programmazione 2021-2027, le risorse disponibili per l'innovazione nei territori urbani saliranno al sei per cento. Il 2 maggio 2018 la Commissione ha adottato la proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (si v. la pagina 9, COM(2018) 322). Si v. anche qui per ulteriori aggiornamenti http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3866_it.htm (ultimo accesso ottobre 2019). Cfr. la COM(2017) 755 final, Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, 14: «Nel periodo 2014-2020, si stima che circa 115 miliardi di EUR di fondi della politica di coesione saranno spesi in aree urbane. Per la prima volta, una disposizione legislativa²³ permette alle città di selezionare esse stesse dei progetti, e permette quindi di affrontare i problemi urbani in modo integrato: circa 15 miliardi di EUR sono stati assegnati direttamente a circa 900 strategie urbane che perseguono questo obiettivo».

fondi strutturali) che, come dimostra il caso dell'UIA, possono poi a loro volta essere impiegati in progetti a gestione "indiretta" (*ex art. 58 e 60, Regolamento (Euratom, Eu) n. 966/2012 oggi Regolamento (Euratom, Eu) n. 1046/2018*)⁸⁵.

Anche il Fondo di coesione prevede degli interventi mirati allo sviluppo urbano. In particolare, tra le priorità di investimento, promuove strategie di bassa emissione di carbonio, anche per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all'attenuazione del livello di emissioni di gas inquinanti⁸⁶; inoltre, preserva e protegge l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse intervenendo per migliorare l'ambiente urbano, rivitalizzare le città, riqualificare e decontaminare le aree industriali dismesse (comprese quelle di riconversione), ridurre l'inquinamento atmosferico e promuovere misure di riduzione del rumore⁸⁷.

3.3.2. Il fondo europeo di investimento strategico

Le risorse per la città arrivano anche dal Fondo europeo per gli investimenti strategici, quale terzo pilastro del Piano europeo per gli investimenti (insieme ai Fondi strutturali e a quelli diretti, soprattutto del programma Horizon2020)⁸⁸. Il piano finanzia settori chiave, quali le infrastrutture, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione, l'energia rinnovabile, l'efficienza energetica e il rischio finanziario per le piccole e medie imprese. In totale il fondo gode di ventuno miliardi di euro, stanziati in parte dalla Commissione, per l'innovazione nel settore industriale, e in buona parte dalla Banca europea degli investimenti. Con questo stanziamento iniziale, le due istituzioni hanno mobilitato i trecento trentacinque miliardi di euro che si preventivavano per la metà del 2018. L'obiettivo è stato modificato a cinquecento miliardi per la nuova scadenza del 2020⁸⁹.

Il fondo si differenzia da quelli strutturali per i profili di rischio e per i criteri e le modalità di consegna delle risorse. Esso mette a disposizione strumenti di finanziamento del rischio (quindi non

⁸⁵ Nonostante la gestione poi di fatto "diretta", tali risorse vengono trattate in questo paragrafo (e non al seguente 2.2.2.2.) perché la loro fonte è comunque il Fondo di sviluppo regionale.

⁸⁶ Regolamento (Ue) n. 1300/2013, art. 4 (1), a), v)

⁸⁷ *Ibidem*, art. 4 (1), c), iv)

⁸⁸ Si tratta del c.d. Piano Juncker, lanciato nel biennio 2015-2016 come risposta al calo del 15 per cento degli investimenti in Europa. Il piano presenta, con un unico quadro, il sistema dei fondi europei diretti, indiretti e strategici, nonché la complementarietà tra essi. D'altronde, l'art. 309, Tfeue prevede che la Banca europea per gli investimenti, nello svolgimento dei suoi compiti, "facilita" il finanziamento di programmi congiuntamente: con gli interventi dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari dell'Unione. Il Fondo europeo di investimento strategico viene istituito con il Regolamento del consiglio n. 1017/2015, dopo che la Conferenza delle Assemblee regionali (documento del 9 aprile 2015) e il Comitato delle Regioni (Risoluzione del 16 aprile 2015) avevano sollevato la criticità del calo degli investimenti. Nonostante la richiesta del Comitato delle regioni di essere coinvolto maggiormente nella gestione del fondo, il regolamento ne ha escluso la partecipazione. Si è in seguito discusso della possibilità di aggiornare il regolamento e di prolungare la durata del piano (Fascicolo interistituzionale 2016/0276 (COD), Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio che modifica i regolamenti (Ue) n. 1316/2013 e (Ue) 2015/1017 per quanto riguarda la proroga del Fondo europeo per gli investimenti strategici e il potenziamento tecnico di tale Fondo e del polo europeo di consulenza sugli investimenti). L'8 novembre 2017 gli ambasciatori dell'Ue hanno approvato, a nome del Consiglio, l'accordo raggiunto con il Parlamento europeo sulla proroga del Fondo. Il 12 dicembre 2017 è stato approvato il regolamento di modifica, Regolamento (Ue) n. 2396/2017. La durata del Fondo è prorogata fino al 2020, la garanzia del bilancio Ue è aumentata di 10 miliardi, raggiungendo un importo totale di 26 miliardi, il contributo della Banca europea per gli investimenti passa a 7,5 miliardi dagli iniziali 5, l'obiettivo di investimento totale del fondo sale a 500 miliardi.

⁸⁹ Per info generali si visiti il link http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/funding/efsi_en (ultimo accesso ottobre 2019). Per la piattaforma di investimento, *European Investment Project Portal*, si v. il link <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html> (ultimo accesso ottobre 2019). Ad essa si affianca lo strumento dello *European Investment Advisory Hub*, una guida interattiva ai piani di investimento europei.

sovvenzioni) tramite la BEI. Non si basa su quote geografiche o settoriali ma sulla domanda del mercato per il finanziamento degli investimenti. I tipi di fondo possono essere combinati sia a livello di progetto, sia a livelli di piattaforme di investimento, garantendo molta flessibilità alla strategia degli investitori⁹⁰. Non è facile, dunque, individuare quali, tra i progetti finanziati, siano riferiti direttamente alle città e allo sviluppo urbano. Appare più facile qualificare gli investimenti come urbani se il fondo è usato in modo complementare a programmi legati ai fondi strutturali o attraverso piattaforme già esistenti attivi per lo sviluppo delle città.

3.3.3. I fondi di investimento diretti: altre risorse “trasversali” per le città

Gli altri strumenti finanziari cui si può ricorrere per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda urbana per l'Unione europea, e su cui è possibile esercitare i poteri “trasversali” di *better funding*, sono i fondi diretti. Si tratta di risorse estranee al funzionamento dei fondi strutturali ma, insieme con essi e al Fondo degli investimenti strategici, confluiscono nel Piano europeo per gli investimenti. Nel caso dei finanziamenti a gestione diretta, è la Commissione europea che eroga i fondi e che stabilisce autonomamente i criteri e i principi di funzionamento. La Commissione può servirsi di enti strumentali o agenzie europee (come APRE) e nazionali (come ANPAL o l'Agenzia nazionale per i giovani).

I fondi diretti sono strutturati in programmi tematici e settoriali a sostegno delle politiche europee, oppure per azioni esterne. Possono quindi assumere la forma di sovvenzioni, ossia contributi economici destinati a specifici progetti collegati alle politiche dell'Unione, di solito a seguito di un “invito a presentare proposte”, o tramite *call for proposals*; oppure per appalti conclusi dalle istituzioni europee per acquistare servizi, beni o opere, aggiudicati mediante bandi di gara. Per poter partecipare ad una gara è necessario costituire un partenariato transnazionale, ovvero, coinvolgere *partners* da almeno due stati membri.

Non vi è un unico regolamento che disciplina i fondi diretti, diversamente da quello che accade con i fondi strutturali. Normalmente essi sono attuati tramite programmi comunitari, azioni, progetti pilota, azioni preparatorie, azioni di natura puntuale o permanente e stanziamenti destinati al funzionamento di ogni istituzione. Il programma comunitario può definirsi come quel programma di azione adottato dalle istituzioni europee al fine di attuare una specifica politica comunitaria. Si fonda su un atto normativo di base, come un regolamento o una decisione, e ha durata pluriennale, generalmente coincidente con quella delle prospettive finanziarie. Le azioni, pilota, preparatorie o permanenti, sono adottate dalla Commissione europea senza un atto di base (sono, infatti, normate dal Regolamento finanziario, art. 49, par. 2, Regolamento (Ue, Euratom) n. 966/2012, sulla presentazione del bilancio: «Oltre ai documenti di cui al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio possono accludere al bilancio qualsiasi altro documento pertinente»).

⁹⁰ Si v. il documento della Commissione europea, *Fondi strutturali e di investimento europei (Sie) e Fondo europeo di investimento strategico: garantire il coordinamento, le sinergie e la complementarità*, 2016, 5-9, reperibile al link http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_summary_it.pdf (ultimo accesso ottobre 2019) e qui http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf (ultimo accesso ottobre 2019).

Tra i programmi più importanti vi sono *Horizon 2020*, Cosme, Life, Erasmus+ e Creative Europe. Tra questi, quelli rilevanti per la politica urbana europea sono *Horizon 2020* e LIFE, almeno secondo quanto riportato dalla Commissione sul portale urbano. Possono considerarsi programmi analoghi di indubbia appartenenza alla politica urbana europea, in quanto normalmente prevedono un premio monetario, le iniziative per le capitali europee, ad esempio per la cultura o per le “città verdi”. Entrambe le iniziative sono promosse dalla Commissione europea e si tratta di programmi dall’esperienza consolidata (la competizione per la capitale europea della cultura risale, ad esempio, al 1985).

Di conseguenza, dato che la politica urbana europea interessa una materia trasversale, anche in questo caso può essere complicato risalire ai fondi diretti che effettivamente investono sullo sviluppo urbano e nelle città.

3.3.4. I fondi nazionali e le risorse locali: le agende urbane e l’autonomia finanziarie degli enti locali.

Le risorse a disposizione dello sviluppo urbano sostenibile non si esauriscono nelle risorse europee. A seconda delle regole vigenti negli ordinamenti nazionali, regionali e locali dei vari paesi membri, tali fonti di finanziamento sovra-nazionali si coordinano con quelle derivanti dai trasferimenti e dai fondi statali e/o regionali, nonché dalle risorse proprie delle città, a seconda della maggiore o minore autonomia fiscale loro riconosciuta. Per tali strumenti, si può ipotizzare concorrano, allo stesso modo degli altri sopra analizzati, alla finalità generale dello sviluppo sostenibile nei territori urbani; questo sarebbe possibile non solo grazie al ruolo della *Soft Law* e del dibattito politico intorno all’Agenda urbana, ma anche al loro inevitabile e concreto coordinamento con le risorse propriamente comunitarie, come i fondi strutturali, sempre nel rispetto dei principi europei, come quelli di sussidiarietà e di attribuzione, nonché di quelli nazionali, nella declinazione della tradizione costituzionale dello stato membro (come il principio di autonomia locale o di *self-government*).

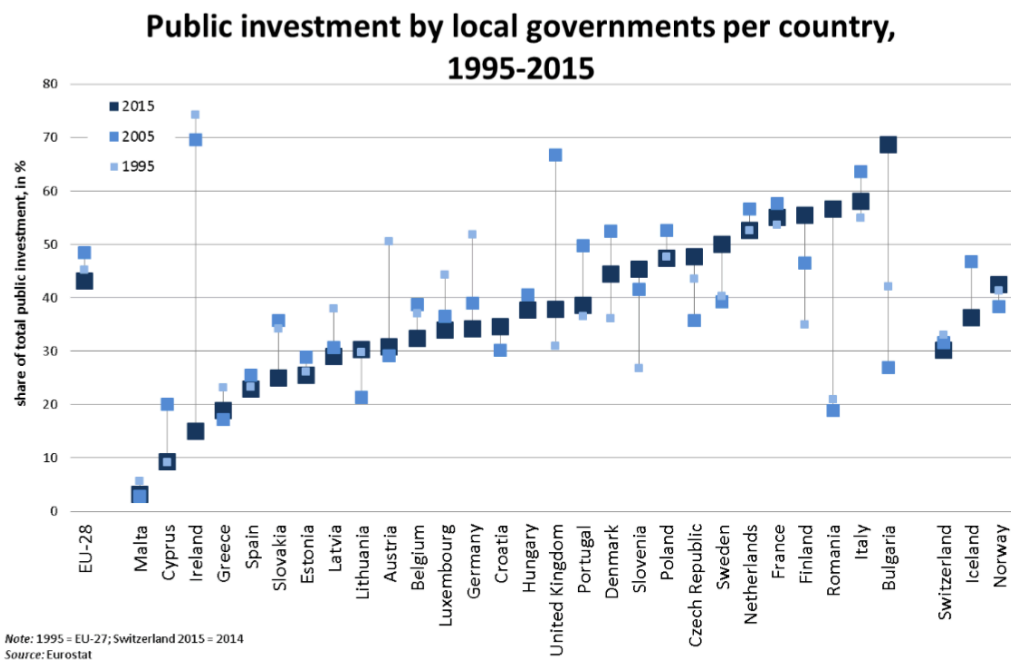
Per essere avvalorata questa teoria, in favore cioè di una tendenziale uniformità nella destinazione delle risorse “urbane” sulla base della spinta di una politica urbana europea, essa necessiterebbe dell’analisi di tutte e ventisette le agende urbane nazionali, nonché del mondo in cui i ventisette ordinamenti degli enti locali (oltre alle varie declinazioni regionali, come in Germania o in Belgio) concedono autonomia alle città-comuni e agli altri rilevanti enti di area vasta⁹¹. Se, poi, ogni stato membro possedesse un’Agenda

⁹¹ Esistono studi simili, come si ricorda nel capitolo quattro del volume *Urban@it*, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Risorse. Fondi comunitari per le città metropolitane in *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, il Mulino, 2016. Le osservazioni degli autori si basano sullo studio dei percorsi di costruzione delle agende urbane in vari paesi europei (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lituania, Norvegia, Regno Unito, Slovenia, Spagna, Svizzera e Ungheria) così come negli Stati Uniti, Canada e Repubblica popolare cinese. Le agende urbane sono documenti sia tecnici, sia politico-amministrativi, spesso basati su teorie scientifiche dello sviluppo urbano e su modelli di politiche pubbliche. Sono quasi sempre assunte sulla base di un’ampia gamma di iniziative di incontro (intergovernative, forum internazionali, conferenze mondiali, consultazioni della società civile), in cerca di convergenze. Così, l’incontro tra saperi tecnici e saperi politico-amministrativi spesso risultata problematico, proprio per lo scontro che si viene a creare tra le élite locali, le classi dirigenti nazionali e i tecnici settoriali; anzi, in alcuni casi proprio quest’ultimi sono i veri protagonisti nella formulazione delle politiche, perché inquadrati nelle istituzioni (si pensi alla Commissione europea o ai ministeri e dipartimenti nei sistemi nazionali), ma si scontrano con la resistenza della società civile e delle istituzioni rappresentative. Il sapere tecnico può essere, dunque, un’arma a doppio taglio: positiva, perché è un’garanzia di innovazione; negativa, perché più difficilmente sottoponibile a controllo democratico e più soggetta ad una comunicazione di tipo

inequivocabilmente “urbana”, sarebbe più facile ricostruire gli indirizzi comuni, sia politici, sia di politiche pubbliche e amministrativi. Questo, purtroppo, non si verifica sempre. Nonostante ogni paese sia chiamato in un modo o nell'altro ad occuparsi delle problematiche legate all'urbanizzazione e alla città, spesso non vi sono documenti programmatici sull'argomento⁹². La ricostruzione di un'agenda “di fatto” o “informale” può, dunque, risultare un lavoro lungo, difficile e faticoso, come dimostra il caso italiano (si veda l'Appendice V.b). In mancanza di un quadro normativo omogeneo, anche di *Soft Law*, la tecnica basata sul “seguire i fondi” risulta, di solito, la più fruttuosa.

Andrebbe aggiunto, inoltre, uno studio, almeno a campionamento statisticamente rilevante, delle pratiche delle singole città. La capacità delle città europee di attrarre risorse è varia. Si va da stati che concedono grande autonomia e risorse (per le quali i fondi europei sono un completamento, come nel caso tedesco o svedese) a città che invece basano i propri investimenti quasi totalmente su finanziamenti europei, in mancanza di fondi nazionali e scarsa autonomia, giuridica o “di fatto”, degli enti locali (il caso italiano o greco).

Fig. 1 Investimenti pubblici locali per paese (1995-2015)



(Grafico tratto da City Report, Commissione europea 2016, disponibile al seguente link
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/cityreport_pres.pdf)

mediatico (si pensi alla retorica sul tema della *smart city*; ne deriva una difficoltà ancora maggiore nel delineare con uguale rigore gli aspetti di innovazione sociale con quelli tecnologici). Si osserva, infine, un certo grado di uniformità tra tutti i percorsi e i contenuti delle agende urbane (formali o non) europee, sia per obiettivi che per modelli di politiche. Un *mainstreaming* chiaro risulta essere lo “sviluppo urbano sostenibile”; un altro ancora è il collegamento dello sviluppo urbano con la crescita economica. Si v. la *Funding Guide* disponibile sul *Market Place of the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* (EIP-CC). È possibile visualizzare, per ogni stato membro, tutti gli strumenti finanziari, i trasferimenti e l'assistenza tecnica per la categoria città/regione disponibili. I dati non sono sempre completi e in molti casi non aggregati. In particolare, mancano spesso indicazioni sull'ammontare dei fondi divisi per ogni stato membro.

⁹² Per la difficoltà di ricostruire le agende urbane nazionali si v. E. D'Albergo, *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Anci, Cittalia, 2009. Cfr. OECD, *National Urban policy in OECD countries*, OECD Publishing, Paris, 2017.

Il grafico di cui sopra permette di fare alcune osservazioni ed ipotesi. Ad esempio, bassi livelli di investimento pubblico da parte degli enti locali possono corrispondere: alla mancanza di fondi per le città (ad esempio in Portogallo dal 2005 al 2015 gli investimenti pubblici locali sono crollati, come anche in Ungheria e in Irlanda; probabilmente questo è dovuto ai *memoranda* stipulati con la Commissione europea che hanno portato ad una riduzione dei *budgets* a disposizione degli enti locali per via di strategie nazionali di *spending review*); ad una sostituzione degli investimenti pubblici con investimenti privati (come succede in Germania); o, ancora, ad una sostituzione degli investimenti pubblici locali con i trasferimenti nazionali, regionali o europei (come succede, almeno formalmente, in Italia dove alle minore risorse proprie dovrebbero sostituirsi trasferimenti nazionali, come fondi perequativi).

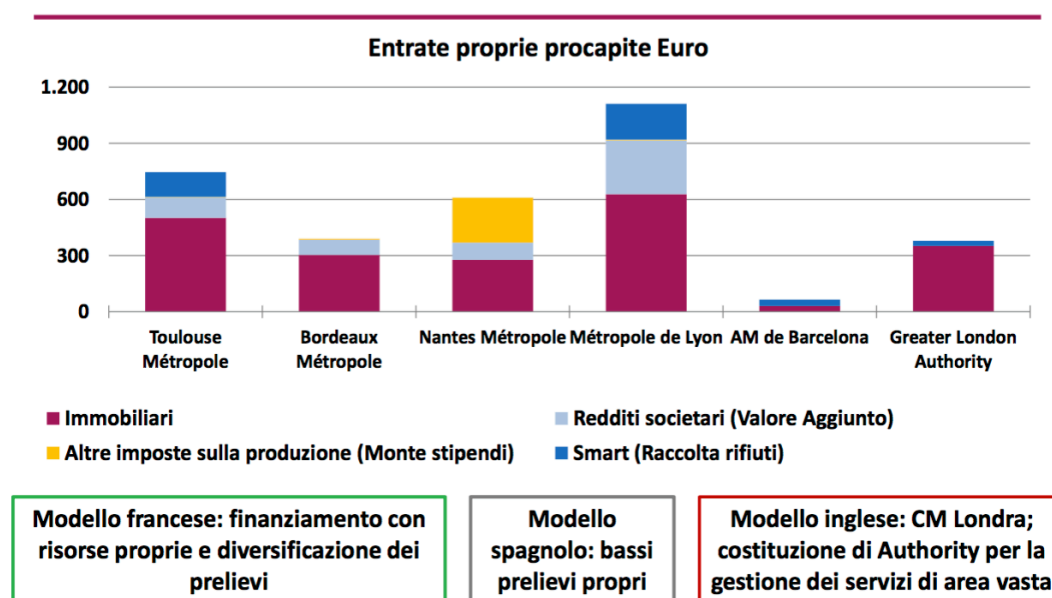
Normalmente le “risorse proprie” delle città-comuni europee, tra fiscalità e tariffe, hanno un ruolo chiave per l'autonomia dell'ente. Il panorama europeo è, però, estremamente variabile. Ad esempio, a Stoccolma il settantaquattro per cento del bilancio è concentrato su una imposta basata sulla fiscalità generale (redditi personali); ad Atene, invece, la percentuale di bilancio finanziata da fiscalità propria è bassa e la composizione è diversificata (patrimonio e altro). In generale, si può trattare di imposte e proventi tariffari basati sulla proprietà immobiliare, capitalizzata nei valori immobiliari, e la rendita di posizione (sono le più diffuse, ad esempio, ad Amsterdam, Parigi, Londra); imposte sull'attività produttiva locale con la base imponibile che trae vantaggio dalle economie di agglomerazione (ad esempio nel caso delle *métropoles* francesi); *smart taxes* o imposte ambientali che compensano i costi della congestione (sempre a Londra e Stoccolma ma, anche, con l'*ecopass* di Milano).

Alle città-comuni europee si sovrappongono, poi, enti di governo sovracomunale, spesso settoriali, che gestiscono solo le funzioni ritenute di area vasta, dai servizi locali per i trasporti, la mobilità o i rifiuti fino alla pianificazione del territorio (ad esempio si tratta delle *métropoles* francesi, della *Greater London Authority* o dell'*Área Metropolitana de Barcelona*). Esse usufruiscono, per questo, di risorse dedicate di cui è necessario tener conto.

Parte delle risorse vengono poi dalla compartecipazione alle risorse nazionali o locali o da addizionali: gettito di tributi delle municipalità partecipanti alla città metropolitana (Londra); gettito di tributi regionali e/o erariali (*métropoles* francesi); imposte sul reddito personale o d'impresa, sul monte stipendi delle imprese; imposte sui consumi che allargano la platea dei contribuenti ai *city users*; imposte sulle attività produttive (utili societari, valore aggiunto, numero dipendenti, superficie occupata).

Ci sono poi i trasferimenti dal livello regionale e nazionale, ovvero, specifici *matching grants* per il finanziamento degli investimenti (oneri di urbanizzazione e *value capture taxes*, ad esempio in Francia)

Fig. 2 Composizione delle entrate proprie per sei città europee



(Grafico tratto da C. Agnoletti, C. Ferretti, P. Lattarulo, *Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale. Le risorse delle Città Metropolitane*, XXXVII Conferenza scientifica annuale AISRE, 2016, disponibile al seguente link www.irpet.it/wp-content/uploads/2016/10/ppt-metrotax_aisre-2016-agnolettic-.pdf)

Data la complessità, utili indicatori sintetici delle risorse disponibili delle città, in grado di permettere una comparazione, potrebbero essere i fondi ripartiti dai piani operativi nazionali dedicati alle città e dai piani operativi regionali (ove esistenti) in base agli accordi di partenariato, oltre ad almeno uno dei principali strumenti di trasferimento nazionale-regionale e, infine, l'indicazione dell'attivo di bilancio dell'ente locale, con specificazione delle voci che vi concorrono, e il peso degli investimenti (si v. *infra* in appendice per l'esempio italiano).

Appendice V.a: le reti urbane di città a rilevanza europea

Sommario: 1. Il *Covenant of Mayors*. 2. Lo *European Forum for Urban Security* (EFUS). 3. EUROCITIES. 4. Lo *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* (EIP-SCC) 5. La *Urban Innovative Action* (UIA) e lo *Urban Development Network* (UDN).

1. Il *Covenant of Mayors*

L'esperienza merita di essere approfondita per tre ragioni: in primo luogo, perché il tema ambientale è centrale nella politica urbana europea o, viceversa, perché il tema urbano è centrale nella politica ambientale europea¹; in secondo luogo, perché attraverso il collegamento tra la specificità della tematica (ambiente) e la specificità dei territori (urbano), il Patto dei sindaci crea un rapporto diretto tra l'amministrazione europea e l'amministrazione locale, in quei segmenti delle materie concorrente (ambiente, cambiamenti climatici ed energia ma, anche, mobilità) dove le politiche nazionali spesso faticano ad intervenire, soprattutto in modo coordinato²; in terzo luogo, è una rete che si è evoluta gradualmente da una iniziativa autonoma degli enti locali (pur se lanciata con il benestare della Commissione) ad una maggiore integrazione nel *government* europeo³.

Storia e finalità

Il riferimento è, dunque, al *Covenant of mayors*, o Nuovo Patto dei sindaci (2015), nato dalla fusione dell'originario progetto del 2008 (ispirato dal "Pacchetto clima ed energia" sulla riduzione delle emissioni, l'aumento della quota di fonti rinnovabili e l'aumento dell'efficienza energetica) e l'iniziativa *Mayors Adapt* del 2014 (incentrata sul tema dell'adattamento agli impatti sull'ambiente causati dal cambiamento climatico

¹ G. Melica, *The European commission and the Covenant of Mayors within and beyond the EU*, in N. Rangone, J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile*, cit., 82: «The choice to promote the action at the level of local authorities is motivated by the fact that urban areas account for about 69% of the total primary energy demand of the EU. Under the International Energy Agency (IEA) reference scenario, urban energy consumption is projected to increase at twice the rate of the EU as a whole. Cities and towns are therefore recognised to have enormous potential for sustainable energy use, with positive impact on local economy (World Energy Outlook 2008)».

² C'è molto spazio per l'intervento dell'Ue nella vita degli enti locali. Si v. per degli esempi Marjan Peeters, *Local Climate Action in the European Union*, in N. Rangone, J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile*, cit., 14-15 in cui si commentano le direttive Direttive 2009/28, 29 e 31/EC. Nella direttiva 2009/ 28/EC riguardo le emissioni, ad esempio, gli stati membri sono liberi nello scegliere gli obiettivi di riduzione delle emissioni, così come regolate, però, dall'*Emission trading scheme* (EU ETS) e dalla *Effort sharing decision* (la decisione di ridurre del 20 per cento le emissioni entro il 2020). L'EU ETS ha l'obiettivo di ridurre le emissioni di *Greenhouse gas* delle grandi imprese mentre la *Effort sharing decision* colpisce i consumi domestici, l'agricoltura e i trasporti. Di conseguenza, gli stati membri sono teoricamente più liberi riguardo questi ultimi settori (più che per le grandi imprese). Di fatto, però, anche qui c'è molta legislazione europea di dettaglio che ha rilevanza per l'attività degli enti locali, ad esempio sui veicoli a motore o sull'etichettatura dei prodotti ad uso domestico. Nella direttiva 2009/29/EC, riguardo le energie rinnovabili non solo per finalità ambientali ma anche per la sicurezza energetica dell'unione, gli Stati membri hanno maggiori competenza ma, anche qui, possono decidere di recepire la direttiva coinvolgendo il sistema degli enti locali.

³ *Ibidem*, 9: «This commitment is unilateral and unconditional, but the commitment includes a clause allowing for scrutiny by a third party, the EU. The covenant signatories accept that the European Commission terminates their involvement in the Covenant in case of non-compliance with the self-imposed commitments. Finally, the Covenant signatories make the whole process legitimate (by approving it through their formal procedures including board voting), accountable (by producing an action plan [...]), inclusive [...], transparent [...] and free (the city or community decides on the strategies and measures to achieve the objective; the evaluation by EU institutions concerns only the credibility of such measures)». Per tutte queste ragioni, 25: «p. 25: [...] the institutional framework of the Covenant (in particular the different roles of the *Joint Research Centre*, the *Secretariat* and the *contracted consortium*) merits in-depth examination».

e dall'inquinamento)⁴. Nella dichiarazione pubblicata in occasione della nascita del nuovo Patto, gli aderenti salutano con favore le iniziative della Commissione europea in tema di clima ed energia per entrambi i pilastri della “*mitigation*” e dell’“*adaptation*”, auspicando un futuro rafforzamento delle sinergie tra il patto e altre politiche ed iniziative europee⁵. Alle istituzioni europee è chiesto, inoltre, di consolidare la cornice di politiche per il supporto all'implementazione di strategie locali per il clima e l'energia basate sull'idea della “*city-to-city cooperation*”. Gli aderenti al Patto chiedono, per questo, di essere assistiti dal punto di vista operativo, tecnico, promozionale e finanziario ma, a loro volta, di collaborare attivamente con le istituzioni europee nella preparazione delle politiche per la materia del cambiamento climatico⁶.

Composizione e organizzazione

Dal 2008 ad oggi sono circa settemila i firmatari del Patto in Europa, cioè gli enti locali e regionali che hanno formalmente aderito attraverso l'approvazione di una delibera del Consiglio (municipale o regionale), assumendosi l'impegno di ridurre di almeno il venti per cento le emissioni di gas climalteranti entro il 2020. Oltre il quaranta per cento di tali firmatari sono Enti locali e regionali italiani. Inoltre, vi sono cinquecento settantadue firmatari del nuovo Patto dei Sindaci che si sono impegnati a ridurre le proprie emissioni del quaranta per cento entro il 2030. In totale, si parla di territori ove vivono oltre duecentoventi milioni di persone⁷.

⁴ Si v. il sito ufficiale per ulteriori informazioni, www.covenantofmayors.eu (ultimo accesso settembre 2019).

⁵ *Ibidem*, 26 ss. Cfr. *Urban adaptation to climate change in Europe. Challenges and opportunities for cities together with supportive national and European policies*, in European Environmental Agency (EEA) Report, 2, 2012 e *Urban adaptation to climate change in Europe 2016. Transforming cities in a changing climate*, in EEA Report, 12, 2016, in particolare 48-51. Il coordinamento tra “adaptation” (prevenzione) e “mitigation” (emergenza) nell'attività del nuovo Patto dei sindaci ha molta rilevanza per il ruolo degli enti locali nelle politiche europee. Nella “mitigation” è, infatti, più pacifica la competenza legislativa dell'Unione europea e più facile trovare spazio per una delega di amministrazione agli enti locali, grazie al *favor* verso le città da parte dell'istituzione sovranazionale. Le attività di “adaptation” pongono, invece, più problemi in fatto di competenza. Toccano, cioè, materie in cui la competenza a normare degli stati membri è più forte o vi è maggiore sovrapposizione con la competenza dell'Unione. Vi è il dubbio, infatti, rispetto all'art. 192 TFUE, se l'Unione abbia competenze per l’“adaptation” (come nel caso della protezione delle persone anziane dai colpi di calore, questione di salute pubblica) e se tali competenze possano giustificare un'azione da parte degli enti locali, considerato che il problema non è solo la competenza dell'Unione ma che molte delle azioni ricomprese in “adaptation” appaiono non delegabili alla discrezionalità degli enti locali anche da parte degli stessi stati membri (ad esempio, in Italia, dalla protezione della proprietà privata e quella delle attività economiche dai rischi idrogeologici). In questa “trappola delle competenze” il principio di sussidiarietà vale doppio, sia nella sua versione europea (l'Unione europea ha competenza legislativa e può delegare gli enti locali all'attuazione?), sia in quella nazionale (lo stato nazionale ha competenza normativa rispetto all'Unione e può delegare amministrativamente gli enti locali?). Nonostante tutto, ci sono casi in cui la competenza dell'Unione, sia legislativa, sia amministrativa, è giustificata per l'estensione transnazionale del fenomeno e la necessità di intervenire in modo uniforme (come la direttiva sulla *flood protection*, motivata da esigenze di protezione ambientale-*mitigation*, ex art. 192, ma con effetti in parte di *adaptation*). I piani di mobilità urbana sostenibile, di cui *infra* nel corso del capitolo cinque, devono essere letti nel senso dell'*adaptation*. Si tratta di strategie integrate rispetto alla riduzione delle emissioni, all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili che però si intrecciano con i temi della pianificazione urbanistica, della salute e dell'istruzione, così come già era emerso per i *Sustainable energy action plans*. Qual è qui il legame tra Unione e stati membri? E tra Unione e enti locali? E tra stati membri ed enti locali?

⁶ Si v. l'affermazione qui *Urban adaptation to climate change in Europe 2016. Transforming cities in a changing climate*, cit., 50: «Here are multilevel governance frameworks that currently support cities to varying degrees. Different legal and institutional frameworks, as well as different styles and traditions of policymaking, enable various types of city-state relations in European countries. The level of decentralisation largely determines how local governments can act. In some countries, cities and other levels of government understand that they depend on each other, and act accordingly. In others, state structures may be so centralised that they do not allow local and regional authorities to make their own decisions, so there is no concept of multilevel governance (Keskitalo, 2010). For example, in federal countries such as Germany, regional governance has a strong role in urban planning, whereas in unitary states the focus of power varies from strong national guidance (e.g. France) to strong local autonomy (e.g. Finland and Sweden)».

⁷ Per aggiornamenti fare riferimento sempre al sito web ufficiale, www.covenantofmayors.eu (ultimo accesso settembre 2019).

L'organizzazione interna prevede, innanzitutto, un Consiglio composto da sette sindaci e rappresentanti eletti a livello locale. I membri del consiglio fanno campagna a favore della messa a punto di linee guida e piani di azione per il clima e l'energia a livello nazionale ed europeo e si adoperano per sensibilizzare sulle varie esigenze locali i governi nazionali ed europei. In secondo luogo, sono previste le figure dei Coordinatori del Patto, di solito sostenitori finanziari e per la realizzazione di un inventario delle emissioni di CO₂ e/o di una valutazione dei rischi del clima, così come nella preparazione e implementazione dei Piani per l'Energia sostenibile e il Clima. I Coordinatori Territoriali del Patto sono autorità decentrate, come regioni, province o gruppi di enti locali oppure organismi pubblici nazionali come ministeri o agenzie nazionali per l'energia. La Commissione li considera come alleati chiave per aiutare i firmatari ad adempiere ai propri impegni e per aumentare l'impatto dell'iniziativa.

L'attività

Gli intenti e i buoni propositi degli amministratori locali che aderiscono al Patto dei Sindaci vengono monitorati attraverso l'analisi delle azioni (monitoraggio biennale) inserite nel Piano di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), che, con il nuovo Patto dei Sindaci, è stato ribattezzato Piano di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC). Gli aderenti devono presentarlo entro un anno (entro due anni per il PAESC) dalla formale adesione all'iniziativa. Sono 5.672 (pari al settantanove per cento del totale dei firmatari) coloro che hanno presentato un PAES (di cui 3.014, pari al 53 per cento, sono di enti locali italiani). I numeri confermano il ruolo dell'Italia, o meglio degli enti locali italiani che trainano il Patto dei Sindaci europeo e danno massa e consistenza a tale iniziativa. Non è del tutto chiaro come funzioni il monitoraggio e il controllo dei Piani di azione. Il Patto garantisce una cornice chiara e flessibile di azione per le città grazie ad un approccio olistico ed integrato alla preparazione dei piani (ad esempio, pubblicazione dei principi metodologici comuni, formati standard di rendicontazione, buone pratiche, consultazioni). In questo modo è più facile per le autorità locali rendicontare sui proprio risultati e contribuire alla creazione di un *dataset* attendibile, aggiornato e liberamente fruibile sul *web*. I *feedbacks* vengono analizzati da altri attori locali e dai *policy-makers* internazionali, europei e nazionali (ad esempio, vi è integrazione con il portale web dell'ONU, NAZCA). In caso di mancata presentazione dei piani, è prevista una sospensione del partner pur se, in generale, il valore aggiunto dell'iniziativa si basa sulla credibilità acquisita dal Patto stesso nel corso degli anni (come potere di *moral suasion*)⁸.

⁸ Per un quadro più chiaro sugli strumenti di pianificazione a disposizione dei sindaci e sul loro funzionamento si v. G. Landi, *Strumenti normativi a disposizione del patto dei sindaci per l'energia sostenibile*, in N. Rangone, J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile*, cit., 133 ss.

2. Lo European Forum for Urban Security (EFUS)

Le competenze europee per la sicurezza sono molto frammentante⁹. La difficoltà di ricostruire l'estensione della materia dipende, come si vedrà *infra* nel caso studio, dalla difficoltà di definirla, esistendone varie sfaccettature (come nel caso, ad esempio, della sicurezza interna e di quella esterna¹⁰, collettiva o individuale¹¹, oggettiva o soggettiva¹², materiale o ideale¹³, repressiva o preventiva¹⁴, penale o amministrativa¹⁵, come diritto o come bene e servizio¹⁶). Tra le varie declinazioni della sicurezza interna è possibile annoverare la sicurezza “urbana”, la quale risponde sia ad un bisogno di *safety*, sia di *security*¹⁷. Uno studio della Commissione già analizzava, più di dieci anni fa, l'insicurezza nelle città europee, rifacendosi agli esempi di politiche virtuose in città come Amsterdam, Budapest, Vienna e Cracovia (2004). Più di recente, nel documento dal titolo *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, è stato affermato che: «From a global perspective, European cities are safe with very low homicide rates. [...] Nevertheless, people living in cities are less likely to feel secure.» (pp. 13-14). Nello studio si approfondiscono numerosi aspetti legati alla sicurezza urbana, compresa la lotta al terrorismo e gli obiettivi di inclusione, che a loro volta si legano con il tema dell'immigrazione. Tra le strategie dell'Agenda urbana europea non era inizialmente presente un programma mirato per la sicurezza nelle città (non compariva, cioè,

⁹ E. Chiti, B. G. Mattarella, *La sicurezza europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2008, 305 ss. Cfr. Unipolis, *L'Europa sospesa tra inquietudine e speranza. Il decennio dell'incertezza globale*, in *Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*, 2017, *passim*.

¹⁰ P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, 502. Cfr. M. Mazzamuto, *Ordine e sicurezza pubblica (servizi d'informazione)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 3991-3998, in particolare 3992: «[...] la giurisprudenza costituzionale, [ha individuato] nella “sicurezza nazionale” sia l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla sua stessa sopravvivenza, sia, in prospettiva interna, l'interesse alla salvaguardia dei caratteri essenziali dello Stato come Repubblica democratica (C. cost., n. 86/1977)», nonostante all'indomani degli attentati di New York (2001) la questione “sicurezza” abbia assunto caratteristiche inedite tra cui, 3997, lo: «[...] sfumarsi della tradizionale distinzione tra sicurezza esterna e sicurezza interna».

¹¹ A. Pajno, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 3. Cfr. T. F. Giupponi, *La sicurezza e le sue dimensioni costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bononia University Press, Bologna, 2008, 275-301.

¹² A. Pajno, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 7.

¹³ G. Caia, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in *Relazione al Convegno Bologna 25 settembre 2008, Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 e il decreto del ministero dell'interno*, Bonomia University Press, 2009, 24. Cfr. per “ordine pubblico”, M. Mazzamuto, *Poteri di polizia e ordine pubblico*, in *Dir. amm.* n. 3-4/1998, 451 ss.

¹⁴ A. Crawford, *Nuovi attori nel governo della sicurezza urbana e nelle politiche di insicurezza*, in *Dei delitti e delle pene*, n. 1-2-3/2002, 253 ss. e A. Crawford, *Crime and Insecurity: the governance of safety in Europe*, William Publishing, Cullompton, 2002, *passim*. Cfr. A. Lorenzetti, S. Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti e limiti*, cit., 148 ss.; S. Campioni et al., *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, cit., cap. III, IV, V, 71 ss.; P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., 507.

¹⁵ G. Corso, *Ordine pubblico*, voce in F. Santoro-Passerelli (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1980, 1057-1083. Cfr. F. Angelini, *Ordine pubblico*, voce in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 3999: «È chiaro dunque che la nozione [in questo caso di “ordine pubblico”] così assunta trova applicazione, oltre che nel diritto amministrativo, anche in quello penale, costituzionale e comunitario». Per una distinzione anche tra diritto pubblico e amministrativo e diritto privato e internazionale privato (nello specifico per l'ordine pubblico) si v. G. Caia, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, voce in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000, 158.

¹⁶ S. Rochè, *La sicurezza pubblica: una questione locale e privata? Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, cit., 51 ss.. Cfr. S. Raimondi, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2006, 747 ss.; F. Angelini, *Ordine pubblico*, voce in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., quando, commentando la polisemia dell'espressione “ordine pubblico”, afferma, 3999: «con prospettive diversamente orientate ad assumerlo ora come strumento [L. Paladin ...], ora come fine [L. Calabrò ...]».

¹⁷ A. Lorenzetti, S. Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti e limiti*, cit., 148 ss., secondo cui si è andata progressivamente inglobando, oltre alla “prevenzione e repressione delle attività criminali” (polizia di sicurezza e diritto penale, in inglese e in francese indicati con il termine *security* e *sureté*), l'idea della “prevenzione collettiva” e della “qualità delle relazioni sociali e dell'ambiente urbano” (percezione del rischio materiale, in inglese e in francese indicati con il termine *safety* e *securité*).

tra le dodici sfide). Recentemente è stata creata una tredicesima *partnership* per la sicurezza negli spazi pubblici. Allo stesso tempo, pur mancando un riferimento alla *safety* o alla *security*, nel Patto di Amsterdam si rimanda all'obiettivo undici dell'Agenda urbana 2030 delle Nazioni unite (Habitat III): «Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable». Inoltre, tra le dodici iniziali *challenges*, la n. 1, *Inclusion of migrants and refugees* e la n. 3, *Urban poverty*, rientrano a pieno titolo tra i fattori che influenzano la percezione di *safety* nei centri urbani.

Nonostante il vuoto di politiche pubbliche e delle istituzioni europee, è ormai attivo da più di venticinque anni il “Forum europeo di sicurezza urbano” (*European forum for urban security*, prima *European forum for urban safety*). Si tratta dell'unica rete comune esistente ad oggi in Europa in materia di sicurezza nelle città. Il forum, già partecipante a numerose *calls* della Commissione per l'accesso ai finanziamenti, è stato ora coinvolto, e non è un caso, nella nuova *partnerships* dell'Agenda urbana per l'Unione europea *Security in public spaces*¹⁸.

Storia e finalità

È formalmente un'organizzazione non governativa nata nel 1987, su iniziativa di Gilbert Bonnemaison, ex Sindaco di *Epinay-sur-Seine*, e sostenuta dal Consiglio d'Europa. Si struttura come una rete finalizzata al dialogo, alla riflessione congiunta e alla cooperazione sulle politiche e pratiche di sicurezza urbana. Essa favorisce gli scambi di *knowledge* e “mette in campo” programmi di cooperazione tra città su singoli temi, contribuendo così a stimolare ed orientare le politiche locali, nazionali e comunitarie in materia di sicurezza urbana. Partecipa così, per conto delle città, a bandi promossi dalla Commissione europea per il finanziamento dei progetti. Requisito etico-politico alla base delle sue attività è che le politiche di sicurezza rispettino i diritti dell'uomo, non rinforzino le esclusioni, non accrescano le ineguaglianze ed il sentimento di ingiustizia. A questo proposito è stato adottato, a partire dal 2000 e aggiornato da ultimo nel 2017, il c.d. Manifesto delle città, dal titolo *Security, Democracy and Cities: Co-producing Urban Security Policies*, nel quale si legge: «Sicurezza, fattore chiave di sostenibilità» (p. 12). Tre sono gli obiettivi principali che animano la sua azione: promuovere le città come protagoniste delle politiche di riduzione dell'insicurezza, sostenendo il ruolo degli amministratori locali all'interno delle politiche nazionali ed europee; sviluppare la cooperazione tra le città; essere un centro di analisi della criminalità e delle politiche di sicurezza.

Composizione e organizzazione

La rete, con sede a Parigi e un ufficio a Bruxelles, possiede un'Assemblea generale di tutti i membri, che si riunisce una volta all'anno. I membri sono circa duecento cinquanta enti locali o istituzioni regionali da sedici paesi, ma partecipano anche, come *partners*, istituzioni europee, nazionali e internazionali, prima

¹⁸ Per le informazioni che seguono si v. il sito ufficiale <https://efus.eu> (ottobre 2019). Si v. qui per la notizia <https://ec.europa.eu/futurium/en/security-public-spaces/was-security-public-spaces-partnership-kick-meeting> (ultimo accesso aprile 2019).

fra tutti la Commissione europea ma anche università e altre organizzazioni non governative. In particolare, quasi tutti i progetti portati avanti dal forum sono finanziati dalla Commissione (ad esempio, entro la fine del 2018 il forum presenterà quattro progetti in materia di prevenzione al razzismo, discriminazione, violenza basata sul genere e incitazione all'odio).

Il comitato esecutivo è formato da trentatré enti locali, un Presidente eletto e sei Forum nazionali istituiti in Germania, Francia, Italia, Spagna, Belgio e Portogallo. Il coordinamento dipende da un Consiglio direttivo e uno staff tecnico.

L'attività

Il forum garantisce numerosi servizi, come l'accesso ad una vasta rete di conoscenze, esperti, contatti ed esperienze, la possibilità di usufruire di corsi di formazione personalizzati, consulenze e assistenza tecnica riguardanti la sicurezza, la ricezione sistematica di tutte le pubblicazioni del Forum e delle *newsletter* informative, la partecipazione a programmi di cooperazione e scambio tra le città cofinanziati dalla Commissione europea, la ricezione delle informazioni relative ai maggiori eventi sull'integrazione europea e sui programmi europei e internazionali, l'accesso a *Efus Network* (la piattaforma collaborativa riservata ai membri del forum per lo scambio di esperienze e di conoscenze in materia di sicurezza urbana in Europa).

La rete, grazie allo sviluppo di progetti, mette a disposizione metodi e strumenti a cui le città possono ricorrere per intervenire sulla sicurezza nei territori locali. Tra gli ambiti più rilevanti a cui la rete è di sostegno vi sono le attività di *audit* e valutazione, attraverso le quali le città imparano ad avere un approccio strategico ai problemi di sicurezza che le affliggono. Il forum ha pubblicato nel 2008, a favore dei membri, la *Guidance on Local Safety Audits – A Compendium of International Practice*, aggiornata nel 2013. Si tratta di uno strumento simile a quello messo a disposizione dalla piattaforma ELTIS, creata in questo caso dalla Commissione, con la pubblicazione di una guida all'adozione dei piani urbani di mobilità sostenibile (si veda *infra* nei casi studio).

3. EUROCITIES

Diversamente dal *Covenant of mayors* e dallo *European Forum for Urban Security*, EUROCITIES è coinvolto in tutte le *partnerships* ed è esplicitamente nominato, insieme al CEMR, nel Patto di Amsterdam, così come in altri recenti documenti istituzionali tra cui la risoluzione del Parlamento europeo *On the role of cities in the institutional framework of the Union* (2017/2037(INI)) e l'opinione del Comitato delle regioni, *Implementation assessment of the Urban Agenda for the EU* (COTER-VI/037, 130th plenary session, 4-5 July 2018). L'Agenda urbana guarda ad EUROCITIES in una doppia veste: da una parte, come un'"organizzazione ombrello" che partecipa ai partenariati, potendo nominare un suo rappresentante nel segretariato; dall'altra, la rete è la rappresentante delle autorità urbane di diritto all'interno della DGUM e

delle *partnerships*, potendo, in questo ultimo caso, proporre insieme al CEMR due autorità urbane delle cinque che confluiscono nel gruppo.

Storia e finalità

EUROCITIES è la rete delle maggiori città europee, fondata nel 1989 a Barcellona dai sindaci di sei tra le più importanti città europee, ovvero, Barcellona, Birmingham, Francoforte, Lione, Milano e Rotterdam (definite anche come il *core group of six 'second' cities*). In realtà l'origine del progetto si fa risalire alla conferenza di Rotterdam del 1986, *The city, the engine behind economic recovery*. Il gruppo iniziale di città ha potuto portare avanti una serie di attività congiunte grazie al focus sulle problematiche urbane, una chiara posizione politica (pro-Europa) e forti legami con le istituzioni europee. L'obiettivo di proporre un modello di integrazione urbana in Europa ha portato, sin da subito, alla nascita di gruppi di lavoro su temi economici e sociali, i cui risultati sono stati presentati nella conferenza di Lione del 1990. È in quest'occasione che si prende atto della necessità di una maggiore formalizzazione e, su iniziativa dell'allora consigliere agli affari economici ed urbani della città di Birmingham, Albert Bore, la rete assume la veste giuridica di un'associazione. In questo modo ne viene regolato lo status di membro, aperto a tutte le maggiori città metropolitane di un paese membro dell'allora Comunità europea, se ne stabilisce la quota associativa e l'organizzazione interna, tra cui un segretariato presso Bruxelles (aperto nel 1992). Nel 1996 la rete ha settanta membri ed è cresciuta fino ad oggi, giocando un ruolo di primo piano nell'adozione dell'Agenda urbana per l'Unione europea e, ora, nella sua fase di implementazione¹⁹.

Composizione e organizzazione

I membri della rete sono i governi locali, democraticamente eletti, delle maggiori città europee. Il requisito demografico minimo per essere ammessi come *full member* è di 250.000 abitanti; esso può essere raggiunto anche candidando la città attraverso l'istituzione provinciale, regionale o inter-municipale in cui è rappresentata. Si tratta di circa centoquaranta membri effettivi e di quaranta città partner per un totale di centotrenta milioni di persone rappresentate, da circa 39 paesi. Oltre all'ufficio di Bruxelles, di cui è responsabile il segretario generale, EUROCIDITIES ha una commissione esecutiva composta da dodici rappresentanti (si tratta di cariche elettive) i quali collegialmente dirigono l'organizzazione. La commissione esecutiva è presieduta da un presidente, che è anche il presidente dell'associazione e si riunisce almeno tre volte l'anno per monitorare sull'attuazione del programma annuale, il rispetto delle regole interne e la gestione del *budget*, approvato durante la riunione generale annuale. Quest'ultima ha luogo durante la conferenza annuale per facilitare la partecipazione alla riunione di tutti i rappresentanti delle città. La rete è poi organizzata in sei forum e in gruppi di lavoro a loro sostegno, a cui partecipano i membri effettivi. Ogni forum è responsabile di una *policy area*, ne coordina le attività, monitora i gruppi e redige i *position papers*

¹⁹ Per queste informazioni e per quelle successive si faccia riferimento al sito ufficiale di EUROCIDITIES, www.eurocities.eu (ultimo accesso ottobre 2019).

(i sei temi sono la cultura, lo sviluppo economico, l'ambiente, la società della conoscenza, la mobilità e il *welfare* sociale). Si riuniscono tra le due e le tre volte l'anno e hanno un presidente ed un vice presidente. La stessa Commissione esecutiva è in realtà divisa in due forum per tematiche trasversali, la *governance* (di cui i gruppi di lavoro sono la politica di coesione, la cittadinanza creativa, l'Agenda urbana europea e le aree metropolitane) e la cooperazione (di cui i gruppi di lavoro sono l'economia circolare, il cibo, i servizi pubblici, la prevenzione dall'abuso di sostanze e la politica europea di vicinato e allargamento).

L'attività

Attraverso i forum la rete offre ai suoi membri una piattaforma per condividere *know-how* e scambiare idee e buone pratiche. Questo avviene attraverso singoli progetti da cui, a loro volta, i partecipanti possono riportare esempi alle istituzioni europee allo scopo di rendere più chiari gli obiettivi di *policy* e, quindi, la legislazione.

Dal punto di vista pratico, EUROCITIES è un'organizzazione di sostegno tecnico alla partecipazione ai progetti europei da parte delle città.

Da un punto di vista teorico, EUROCITIES si pone un duplice obiettivo. Innanzitutto, mettere in collegamento i problemi urbani attraverso una *policy* specifica che abbia effetti sia sul livello locale, sia su quello europeo. In secondo luogo, mettere in connessione diretta le città con il *policy making* europeo. Il risultato dell'integrazione tra questi due obiettivi consiste nello sviluppare e portare avanti politiche tra loro integrate, con il cappello dell'Agenda urbana, attraverso un dialogo istituzionale più profondo lungo la catena gerarchica.

In conclusione, il metodo basato sul *working-group* tematico appare parallelo a quello dell'Agenda urbana. Anzi, è evidente come l'attività della rete abbia influenzato il *modus operandi* della politica urbana europea e come l'influenza politica dell'associazione sia stata determinante nella costruzione dell'Agenda stessa²⁰.

4. Lo *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* (EIP-SCC)

L'Agenda urbana per l'Unione europea richiama esplicitamente l'espressione *smart city* all'interno della sezione II, «Priority themes and cross-cutting issues of the Urban Agenda for the EU», quando le annovera tra gli approcci innovativi da adottare in seno alle *partnerships*. La *smart city*, dunque, non deve essere intesa alla stregua di una organizzazione-istituzione (come la città) e nemmeno uno strumento a

²⁰ Si v. a questo proposito il Report annuale 2017, EUROCITIES, 26, disponibile al seguente link http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIES_AR2017-finalNov2017.pdf (ultimo accesso ottobre 2019). Cfr. *Eurocities Strategic framework 2014-2020: towards an EU urban agenda for cities*, 2015, disponibile al seguente link http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/494-Eurocities_strategic_framework-leaflet-web.pdf (ultimo accesso ottobre 2019).

disposizione delle amministrazioni (come un piano o un programma)²¹. Piuttosto, in termini di scienza politica e dell'amministrazione, si deve considerare una tecnica o metodo di sviluppo delle politiche pubbliche, siano esse locali, nazionali od europee²². Non vi sarebbe, invece, nessuno spazio per la *smart city* nella scienza giuridica, ovvero, nessun punto di vista del diritto²³.

Fino ad oggi è stato prevalente un approccio settoriale alle *smart city*. La stessa definizione che proponeva l'Unione europea metteva insieme, pur nel tentativo di creare un quadro unitario, una serie di angolazioni settoriali: *smart economy*, *smart people*, *smart governance*, *smart mobility*, *smart environment*, *smart living*²⁴. Questa è la strada intrapresa ancora oggi da molte città europee. In assenza di adeguati vincoli e stimoli alla co-progettazione, le realtà locali scelgono la strada, più semplice ma meno

²¹ La definizione di *smart city* può risultare complessa quanto quella di città. Si suggerisce di seguire il seguente schema secondo un approccio puramente euristico. Vi sono due caratteristiche necessarie affinché una città si possa definire *smart*: tecnologia e condivisione (e/o collaborazione). Vi sono poi tre *assets* sovrapposti, ovvero, la *smart city* come rete intelligente di infrastrutture e servizi, la *smart city* come *smart community* e, infine, la *smart city* come nuova idea di *welfare* intelligente (sostegno alla produttività, all'occupazione, *e-governance* e amministrazione intelligente). Per la prima direttrice, si pensi alla "città come ad un insieme di reti interconnesse" quali la rete dei trasporti, la rete elettrica, la rete degli edifici, la rete della illuminazione, la rete delle comunicazioni, la rete della pubblica illuminazione, dell'acqua e dei rifiuti; la connessione tra la molteplicità di questi servizi prospetta una soluzione unica impensabile fino a qualche decennio fa per la pubblica amministrazione, il cittadino e gli stessi operatori del settore. Anche la seconda e la terza direttrice, la *smart community* (componente sociologica) e la *smart governance* (componente politico-amministrativa), rilevano per la partecipazione attiva del cittadino e il suo coinvolgimento nelle decisioni di governo.

²² G. Dall'ò, *Editoriale*, in *Acqua e aria smart, Sostenibilità e ambiente*, n. 3, 2016, 4 suggerisce di definire la *smart city* come un «ambiente urbano in grado di agire per migliorare la qualità della vita della comunità con l'obiettivo di soddisfare contemporaneamente le esigenze dei cittadini, imprese e istituzioni». M. Annunziato, *Editoriale*, in *Acqua e aria smart, Sostenibilità e ambiente*, n. 3, 2015 suggerisce di riferirsi a "smartness" come al "livello di sostenibilità"; a p. 5 afferma che le definizioni di *smart city* sono molte e risentono del *background* delle persone che le propongono. Secondo l'a. le *smart city* non esistono ancora ed è importante fare attenzione a non confondere singoli progetti settoriali con l'idea di *smart city* generale.

²³ Si v. R. Ferrara, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, in *Energies*, n. 8, 2015, 4732: «[...] there does not seem to be anything really relevant from the point of view of the law». Questo, però, non è necessariamente vero. Ad inizio anni Novanta, la *smart city* si afferma come modello di città che investe su ICT, ambiente, sostenibilità. Ancora oggi questo modo di intenderla sopravvive. Ad esempio, il Patto dei Sindaci, il successivo *Covenant of Mayors* e la stessa Strategia Europa 2020 concentrano i loro obiettivi su queste tre tematiche. È rispetto a questo nocciolo duro che è possibile rintracciare spazi di *Hard Law* comunitaria e nazionale. La Commissione europea ha affermato, nel 2012, che: «A smart city [...] uses digital technologies to enhance performance and well-being, to reduce costs and resource consumption and to engage more effectively and actively with the citizens. Key smart sectors include transport, energy, health care, water and waste. A smart city should be able to respond faster to urban and global challenges than one with a simple 'transactional' relationship with its citizens. [...] Interest in smart cities is motivated by major challenges, including climate change, economic restructuring, retail and entertainment services moving online, ageing populations, and pressures on public finances» (European Commission, *Integrated Sustainable Urban Development, Cohesion Policy 2014–2020*, Belgio, Bruxelles, 2012). Da queste parole si capisce come le *smart cities* siano intimamente legate alle politiche ambientali a rilevanza locale nonché al tema della *green economy*. In materia ambientale, i documenti programmatici dell'Ue si sono nel tempo tramutati in fonti vincolanti, come direttive e regolamenti. Già l'articolo 11, Tfrue, recita: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» e, non a caso, anche gli artt. 7 e 8 del Regolamento sul Fondo europeo di sviluppo regionale, prevedendo disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali, fanno esclusivo riferimento allo sviluppo urbano sostenibile. Il pacchetto clima ed energia, ancora, è stato costruito sui risultati dell'*Intelligent Energy Europe Programme* (2003); tra tutte le direttive che sono seguite, si ricorda la Direttiva (2009/30/EC) (*Fuel Quality Directive*), con un forte impatto sulla mobilità sostenibile e, di conseguenza, sullo sviluppo del concetto di *smart city*. Più recentemente, la Direttiva (2012/27/EU), che ha modificato la direttiva 2009/125/EC e la 2010/30/EU e sostituito le direttive 2004/8/EC e 2006/32/EC, stabilisce una stretta relazione tra *smart city* e il tema delle energie rinnovabili, quali elementi chiave della *green economy*. Dalla lettura della direttiva emerge come la *smart city* possa rappresentare lo spazio urbano ideale dove partecipazione e democrazia sono promosse attraverso evoluti sistemi di consultazione dei vari attori, compresi i partiti politici, i consumatori e le associazioni ambientali (si v. in particolare il considerando n. 18). Non è un caso che le più consolidate esperienze europee di Agende urbane nazionali abbiano iniziato dalla tematica del cambiamento climatico: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lituania, Norvegia, Regno Unito, Slovenia, Spagna, Svizzera e Ungheria; il Piano di adattamento della Norvegia, ad esempio, prevede una collaborazione tra imprese, governo centrale e le tredici città più grandi con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra e migliorare la qualità dei luoghi urbani (Urban@it, *Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Risorse. Fondi comunitari per le città metropolitane in Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 174 ss.).

²⁴ Per tale definizione si veda il *Centre of Regional science, Smart cities, ranking of European medium-sized cities*, Report 2007 ma ad oggi presenti anche report 2013 e 2015, www.smart-cities.eu (ultimo accesso maggio 2019).

proficua in termini di risultati, di selezionare singoli settori o singoli progetti senza una programmazione integrata (settori come la mobilità sostenibile, la rigenerazione urbana, l'illuminazione pubblica, l'emergenza abitativa e progetti come l'ammodernamento della rete di illuminazione pubblica o i sistemi di info-mobilità).

Si assiste, recentemente, al tentativo di superamento delle politiche settoriali attraverso una programmazione di lungo periodo e a tutto tondo da parte delle autonomie locali (si veda ad esempio il caso di Milano, con le "Linee guida sulla *smart city*")²⁵. Tali programmazioni trovano nell'amministrazione l'elemento di collante tra i vari settori strategici (come la mobilità e l'energia attraverso l'uso della tecnologia), in quanto l'amministrazione stessa deve essere in grado di gestire in modo "intelligente" la *governance* che una programmazione *smart* della città richiede²⁶. Oggi, con il c. d. Patto di Amsterdam, anche l'Europa si interessa alla programmazione delle politiche urbane attraverso tale tecnica e, come visto, l'aggettivo "integrato" è predominante nell'approccio al *policy making*²⁷.

È di tutto questo complesso dibattito che una descrizione dell'*Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* deve tener conto.

La Storia e la finalità

Lo *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* è un'iniziativa lanciata nel 2011 dalla Commissione europea con un finanziamento di ottantuno milioni nel primo anno di

²⁵ Il dibattito in realtà è risale. All'inizio del XXI secolo, la dottrina sulle *smart city* subisce un'evoluzione. Il tentativo è quello di allargare l'ambito di intervento della città intelligente. Gli statistici ed economisti ritornano ad indagare le correlazioni tra la crescita del PIL e le economie urbane nonché il legame tra il benessere dei cittadini residenti in città e i parametri *smart city*. Questi ultimi non più solo legati all'ambiente e alla sostenibilità, ma anche alle dimensioni sociale, etica, di sviluppo e crescita economica, anche nell'ambito delle tematiche connesse alla innovazione sociale. Frutto di questa stagione sono due teorie: (i) la teoria della "Tripla elica" e (ii) il modello delle "tre T". La teoria della "Tripla elica" identifica la relazione Università-Industria-Governo come un complesso di sfere istituzionali indipendenti che si sovrappongono e sono complementari (H. Etzkowitz, L. Leydesdorff, *The Triple Helix. University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development*, in *EASST Review*, Vol. 14, No. 1, 14-19, 1995). Il modello delle "tre T" dimostra che, per generare innovazione e crescita, non sono sufficienti "Tecnologia" e "Talent", ma è necessario considerare anche la presenza di "Tolleranza", ossia di una significativa coesione sociale, per sviluppare la conoscenza (si v. R. Florida, *The Rise Of The Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community And Everyday Life*, International Edition, 2002). Dall'evoluzione della seconda fase si passa alla stagione attuale, quella "integrata", di cui si possono avere solo suggestioni, così come introdotte nel paragrafo precedente e da quello immediatamente successivo. Oggi la *smart city* integrata è vissuta concretamente da alcune città europee (come Barcellona e, più recentemente Milano), tanto che l'unico metodo possibile di studio sembra al momento casistico. Le varie componenti individuate all'inizio del XXI secolo sono messe a sistema in pianificazioni strategiche: la componente tradizionale (ICT, sostenibilità e green economy), la componente umana (la *smart community*) e quella istituzionale (la *smart governance*). Non è pacifico fare riferimento a questa evoluzione come ad una *smart city* di livello superiore; è interessante, infatti, notare come uno dei *network* e *think tank* globali più affermato sulle tematiche di cui si discute, l'*Intelligent community forum*, consideri l'evoluzione addirittura come un salto di paradigma da *smart city* e *smart communities* (si v. il link www.intelligentcommunity.org/from_smart_cities_to_intelligent_communities (ultimo accesso ottobre 2019)).

²⁶ G. Dall'ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, Bologna, Il Mulino, 2014, cap. 2. In particolare, *smart governance* è un'amministrazione *smart* con una visione strategica del proprio sviluppo, in grado perciò di definire le proprie linee di azione, di coinvolgere i cittadini nei temi di rilevanza pubblica di promuovere azioni di sensibilizzazione (trasparenza ed open data), di creazione di una identità digitale, di erogazione di servizi digitali, di gestione di rete per gli appalti pubblici. In altre parole, un'amministrazione capace di generare semplificazione. Cfr. E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 4, 2016, 248: «La politica per le città è anzitutto una politica istituzionale, che mira a (o comunque produce l'effetto di) fornire una rinnovata capacità di risposta locale alle nuove esigenze, ed ai problemi urbani contemporanei.

²⁷ Si v. ad esempio E. Carloni, M. Vaquero Piñeiro, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2015.

attività, il 2012, per i due settori del trasporto e dell'energia. Il finanziamento è poi salito a trecentosessantacinque milioni per coprire anche gli investimenti nel settore dell'ICT. Si tratta di una rete tra città, industrie, piccole e medie imprese, banche, istituti di ricerca ed altri soggetti rilevanti a cui si chiede di collaborare attraverso progetti che sappiano, preferibilmente, integrare i tre settori.

L'obiettivo principale della rete, in questo caso chiamata *partnership* (da non confondere con i partenariati previsti come strumenti di attuazione dell'Agenda urbana), è la creazione di un *marketplace* unico sulle *smart cities* in Europa, in cui le città sono la domanda di innovazione e i *partners* l'offerta (in particolare, le industrie offrono *know-how* e i finanziatori le risorse). Attraverso un iniziale sovvenzionamento pubblico (sia europeo, sia degli stati membri in particolare nell'ambito del *Multiannual Financing Framework 2014-2020*), si spera in un aumento spontaneo degli investimenti in innovazione trainati dall'ambiente favorevole della piattaforma (verso l'obiettivo di un miliardo a fine 2019)²⁸. I progetti finanziabili saranno per questo ciclo di programmazione in numero limitato ma sono stati pensati per essere replicabili e, in futuro, autonomamente finanziati sul mercato.

Similmente all'esperienza ELTIS per la mobilità sostenibile, la Commissione europea fa interagire la rete attraverso una piattaforma dedicata e dotata di una propria organizzazione. La programmazione è riassunta nello *Strategic Implementation Plan*²⁹. Ogni *cluster* si dota, periodicamente, di un programma operativo. Nel 2017 è stato pubblicato anche un *Operative plan* generale per la fase di implementazione dei progetti oggetto delle iniziative *faros*³⁰.

La composizione e l'organizzazione

La rete assume la veste formale di una *European Innovation Partnership* (EIP)³¹. Si tratta di *advisory platforms* di iniziativa della Commissione, avviate nell'ambito della strategia Europa 2020 (in particolare, *Horizon2020*) per modernizzare il settore associativo e del mercato, sulla base di un *innovation*

²⁸ Si v. per una ricostruzione sul progetto la COM(2012) 4701 final, *Smart Cities and Communities- European Innovation Partnership*.

²⁹ *Strategic Implementation Plan*, adottato nel 2013 e disponibile al seguente link <https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2017-09/SIP.pdf> (ultimo accesso ottobre 2019).

³⁰ *Supporting Action Clusters' Initiatives to deliver business cases and scale them up*, 2017, disponibile al seguente link <https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2017-08/EIP%20SCC%20Market%20Place%20-%20Roadmap%202017%20Public%20Version.pdf> (ultimo accesso febbraio 2019).

³¹ Si tratta di un tipo particolare di partenariato. Né di tipo *public-public partnership* (ex art. 185, TFUE) né di semplice *public-private partnership*, sia come *joint undertaking* (art. 187, TFUE), sia come "istituzionale", sia nella forma "contrattuale". Sarebbe trattarsi di un *tertius genus*, si v. ad esempio, COM(2013) 494 final, *Partenariati pubblico-privato nell'ambito di Orizzonte 2020: uno strumento poderoso per l'innovazione e la crescita in Europa*, 12. Sono sicuramente più simili ai partenariati pubblico-privati, coinvolgendo anche la società civile, e più nella forma contrattuale tra la Commissione e soggetti terzi (di solito imprese ed accademia) con i quali formare l'*High Level group* (una innovativa forma di organizzazione per la gestione dei partenariati nel campo dell'innovazione, presentato per la prima volta al Consiglio nel 2011, si v. qui www.highlevelgroup.eu (ultimo accesso febbraio 2019)). In questo senso, vengono comunque in rilievo il Regolamento (Eu) n. 1291/2013 del Parlamento e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020), Horizon 2020; il Regolamento (Eu) n. 1290/2013, che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Horizon 2020; e la decisione del Consiglio del 3 dicembre 2013 che stabilisce il programma specifico di attuazione del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Horizon 2020. Il primo esempio di tale partenariato *sui generis* è rintracciabile già nel 2012, con il progetto pilota *EIP-Active and Healthy Agerig*.

plan con più di trenta assi per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva³². È stato affermato che EIP-SSC e il suo piano strategico non rappresentano né esempi di nuove persone giuridiche né tantomeno nuovi programmi di finanziamento³³. Tuttavia, la struttura organizzativa ha nel tempo assunto una certa complessità, tanto da far dubitare di questa impostazione. Già nello *Strategic Implementation Plan* del 2013, pur essendo scritto che l'EIP-SCC è una *stakeholder-driven initiative*, si riconosce che la Commissione ha un *mediating/facilitating role* allo scopo di mantenere intatto il principio di sussidiarietà (preoccupazione costante rintracciabile oggi nell'Agenda urbana)³⁴. Il suo espresso coinvolgimento, insieme a quello delle amministrazioni locali, e la previsione di poteri "trasversali", dovrebbe indurre a riflettere sulla effettiva natura dell'iniziativa, anche alla luce dei recenti sviluppi in materia di politica urbana europea e in vista della nuova programmazione 2021-2027.

L'attività della rete SCC è basata su undici priorità, così come previsto dallo *Strategic Implementation Plan*, di cui tre verticali e otto orizzontali. Tra le ultime figurano il tema del *citizen focus*, del *policy and regulation* e dell'*integrated planning and management*. I soggetti coinvolti sono le città (l'obiettivo al 2016 era di coinvolgerne almeno cento). Gli assi prioritari sono poi supportati dai sei *Action clusters* ai quali prendono parte i *partners*, tra industrie, imprese, associazioni, banche, ecc. (in totale ca. seimila soggetti da oltre trentuno paesi che hanno partecipato nel 2014 all'avvio del programma)³⁵.

Responsabile della rete è l'*High Level Group* il quale deve supportare, promuovere e implementare le azioni previste dal piano strategico (aggiornandolo all'occorrenza). In particolare, tenta di stimolare il dialogo tra le istituzioni europee, gli enti pubblici, le imprese, le altre reti di città e il mondo accademico. Si tratta di un organo attivo nella *governance* per l'Europa 2020 in favore della *smart growth*³⁶. Comprende gli alti rappresentanti di industrie, enti di ricerca e città (oltre alla Commissione) ed è supportato dallo *Sherpa Group*, a sua volta formato da rappresentanti dell'*High Level Group* e da membri aggiuntivi. Diversamente dall'approccio standard, nel caso di questo partenariato l'organo di gestione coinvolge direttamente le città.

Nonostante il progetto della rete sia stato lanciato dalla Commissione europea e a formarla siano le città e i loro *partners*, a gestire la piattaforma *online* è un consorzio formato da PwC, Connectivity Alliance, MCI and UrbanDNA. Vi è un gruppo di lavoro guida, composto di quattro persone, e un segretariato, composta da sette persone tutte provenienti dalle aziende che gestiscono la piattaforma.

³² Directorate-General for Research and Innovation (European Commission), *State of the innovation union 2015*, Eu publications, 2016, disponibile al seguente link <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0487b7b9-b5d6-11e5-8d3c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-71238593> (ultimo accesso febbraio 2019), 84 ss.

³³ F. Russo, C. Rindone, P. Panuccio, *The process of smart city definition at EU level*, DIIES - Dipartimento di ingegneria dell'Informazione, delle Infrastrutture e dell'Energia Sostenibile Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 2014, reperibile su Researchgate al link www.researchgate.net/publication/269030924_The_process_of_smart_city_definition_at_an_EU_level (ultimo accesso ottobre 2019), 7.

³⁴ *Strategic Implementation Plan*, cit., 7.

³⁵ Si v. il sito ufficiale della rete *How the Marketplace team can help you launch Smart City solutions*, disponibile qui <https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2018-04/EIPSCC-Brochure.pdf> (ultimo accesso ottobre 2019).

³⁶ In particolare, sotto l'obiettivo *smart growth*, la *flagship initiative* "Innovazione", portata avanti attraverso l'*Innovation Plan* per la categoria *smart city*. Si v. per uno schema della *governance* si v. F. Russo, C. Rindone, P. Panuccio, *The process of smart city definition at EU level*, DIIES, cit., 9.

L'attività

Parte dell'attività è, come visto, svolta dall'*High Level Group* (orienta e monitora). La Commissione si è impegnata a pubblicare annualmente *calls for proposals*, riferite ad ogni fase del progetto³⁷.

Vi è poi la piattaforma. Essa ha giocato un doppio ruolo³⁸. In una fase iniziale ha funzionato, effettivamente, come una *stakeholder-driven initiative* o una *advisory platform* (fase 2012-2013 e 2013-2017). Essa serve ora da *marketplace* ed è, in parte, uno spazio digitale e, in parte, un luogo fisico (fase 2017-2020). È possibile introdurre *online* il proprio progetto, come città, o iniziativa, come *partner*. Una specifica sezione è riservata ai soggetti finanziatori. Periodicamente (ogni due mesi), la rete organizza sessioni di incontro che avvengono in occasione di conferenze. In quei frangenti, coloro che hanno sottoposto un progetto (città o *partners*) possono fisicamente incontrare i finanziatori e viceversa.

Si tratta di una pratica nuova in quanto il funzionamento della *platform* come *marketplace* è di recente inaugurazione. L'attività della rete si va espandendo. Secondo lo *Strategic Implementation Plan* le priorità tematiche dovevano inizialmente essere oggetto di un numero limitato di "iniziative faro" (fase iniziale 2012-2017, per le quali sono state pubblicizzate specifiche *call*). La piattaforma *online* e gli incontri periodici spingeranno in futuro verso un'intensificazione dell'attività e il coinvolgimento di un maggior numero di città (periodo 2017-2020, rispetto al quale sono pubblicate annualmente nuove *call*, aperte a soggetti diversi da quelli delle iniziative, faro pur se per progetti da essi derivati e caratterizzati da standardizzazione).

In questo senso è dubbio il ruolo che svolgerà in futuro l'Unione europea. In effetti, l'iniziativa è pensata per stimolare gli investimenti e rendere il mercato il più autonomo possibile rispetto allo sviluppo di strategie *smart city* in favore delle città e, in parte, questo sta già avvenendo³⁹. È probabile, ad ogni modo, che se gli obiettivi saranno raggiunti, la struttura ormai creata continuerà a beneficiare di un sostegno finanziario europeo nel prossimo ciclo di programmazione e la Commissione rimarrà un membro strategico dell'*High Level Group*⁴⁰.

³⁷ Utili alla ricostruzione dell'organizzazione i seguenti resoconti http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-760_en.htm e http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-538_en.htm?locale=en (ultimo accesso febbraio 2019).

³⁸ *Supporting Action Clusters' Initiatives to deliver business cases and scale them up*, cit., 4: « EIP SCC Marketplace shall in general play the role of a network of networks [...] ».

³⁹ *Supporting Action Clusters' Initiatives to deliver business cases and scale them up*, cit., 2: « Projects happen within the realm of Initiatives as the framework is applied in a particular city (or cities) setting. We are also aware that the vast majority of smart city projects are happening outside the Market Place ».

⁴⁰ Sull'assenza di risultati, a causa della novità del metodo, si v. Directorate-General for Research and Innovation (European Commission), *State of the innovation union 2015*, cit., 85. È possibile rintracciare una previsione per il futuro guardando alle *calls of proposals* pubblicate recentemente sulla piattaforma *Funding & tender opportunities Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA)*, ad esempio qui <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/lc-sc3-sec-1-2018-2019-2020> (ultimo accesso febbraio 2019): « It is expected that this topic will continue in 2020 ».

5. *La Urban Innovative Action (UIA) e lo Urban Development Network (UDN)*

La *Urban Innovative Action (UIA)* e lo *Urban Development Network (UDN)* nascono in occasione dell'avvio della stagione di programmazione 2014-2020. Si tratta, dunque, di esperienze recenti. Come negli altri casi, tale iniziativa necessita di essere contestualizzata. Se per il *Covenant of Mayors* l'analisi ha riguardato le politiche ambientali, per lo *European forum for Urban security* le politiche di sicurezza interne ed esterne, per EIP-SCC il dibattito sulla *smart city* e per EUROCITIES l'individuazione del suo ruolo all'interno dell'Agenda urbana, anche qui sarebbe necessario ricostruire il quadro giuridico intorno al Fondo europeo di sviluppo regionale. Ad esso si rimanda, però, paragrafo dedicato nello specifico al ruolo della politica regionale e delle rispettive risorse nell'implementazione dell'Agenda urbana.

Di seguito si propone una presentazione della UIA secondo l'approccio standard fino ad ora seguito (storia e finalità, composizione e organizzazione e attività). Segue un paragrafo aggiuntivo sullo UDN. Le due esperienze sono analizzate congiuntamente perché tra di esse è possibile rinvenire un rapporto di gerarchia. Lo UDN, infatti, monitora sullo stato di avanzamento della UIA.

La storia e la finalità

Anche nel caso della UIA, si tratta di un'iniziativa della Commissione europea, in linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 ma, soprattutto, che si inserisce nella cornice della politica regionale ed, esplicitamente, nell'attività dell'Agenda urbana per l'Unione europea⁴¹. L'iniziativa può contare su un totale di trecento settantadue milioni per il periodo 2014-2020, stanziati direttamente dall'Unione attraverso il fondo di sviluppo regionale. Nonostante si tratti di risorse provenienti dal fondo di sviluppo regionale, tali risorse non vengono assegnate in base alle quote per ogni Stato membro e non sono sottoposte all'accordo di partenariato. Bensì, si devono considerare fondi sostanzialmente diretti, in cui l'assegnazione avviene attraverso la partecipazione ad una *call* a cui segue un processo di selezione. I fondi sono anticipati solo in parte e legati alla buona riuscita del progetto (attraverso un monitoraggio costante). Come nel caso dello EIP-SCC, la UIA ha come *mission* quella di stimolare gli investimenti in innovazione e sviluppo e il progresso nello scambio di buone pratiche.

La composizione e l'organizzazione

Il progetto si basa sulla creazione di una rete tra autorità urbane, potendo poi coinvolgere *partners* diversi come associazioni non governative, agenzie o altre istituzioni. Dunque, le attività dell'iniziativa sono portate avanti attraverso una rete, ancora in via di formazione, dotata di un'organizzazione interna su più

⁴¹ Si v. il combinato disposto degli artt. 7, 8 e 9, Regolamento (UE) n. 1301/2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e, in particolare, alle azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile. Per maggiori dettagli sulla politica regionale si v. *infra* il paragrafo tre del capitolo cinque. Per il coordinamento con l'Agenda urbana dell'Unione europea si v. quanto pubblicato sul sito ufficiale www.uia-initiative.eu/en/initiative/uia-european-context (ultimo accesso ottobre 2019).

livelli: le funzioni di indirizzo spettano alla Commissione, le funzioni tecniche ad un'organizzazione strumentale, le funzioni operative, ovvero i progetti, alla rete stessa composta di amministrazioni locali.

La rete UIA dipende dalla Direzione generale per gli affari regionali ed urbani. La Commissione ha poi delegato l'implementazione della iniziativa alla regione francese della *Hauts-de-France* (in qualità di *Entrusted Entity*, EE, a cui spetta la firma dei contratti di finanziamento)⁴². La scelta dei soggetti beneficiari dei fondi si basa sul contributo di un gruppo di esperti e di un segretariato permanente. Quest'ultimo è responsabile della gestione quotidiana dell'iniziativa, lavorando a stretto contatto con le autorità urbane. È composto da membri provenienti da tutta l'Europa e ha sede a *Lille*. La rendicontazione delle spese alla Commissione è eseguita da una autorità di certificazione, la provincia belga di *East Flanders*.

L'attività

L'UIA può garantire un supporto alla *governance* urbana su due livelli: innanzitutto, garantendo co-finanziamenti fino all'ottanta per cento del progetto per un tetto di cinque milioni; in secondo luogo, utilizzando i risultati del progetto a livello sistemico, ovvero, nel *policy-making* europeo. Per questa ragione, i progetti finanziabili devono essere innovativi, implementabili in altre parti d'Europa, partecipativi, effettivi e misurabili⁴³. La vita operativa della rete si basa, quindi, sul *lifecycle* dei progetti, in cui si rafforzano i legami tra città e tra queste ultime e gli *stakeholders*. Si basti dire, in questa sede, che le fasi del processo di selezione sono articolate ma non dissimili da altri programmi, come *Horizon2020* (presentazione, selezione, implementazione e valutazione per una durata media di ca. quattro anni, trattandosi di progetti tendenzialmente triennali e durando la fase di selezione massimo sei mesi e quella di valutazione un anno).

I rapporti con lo *Urban Development Network* (UDN): rapporto di gerarchia o un'unica organizzazione?

Lo UDN è formato da cinquecento città o aree urbane sparse su tutto il territorio europeo e coinvolte nell'implementazione di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, così come previsto dalla strategia ad *hoc* del Fondo europeo di sviluppo regionale. L'adesione alla rete è volontaria, come in tutti gli altri casi analizzati, ma il supporto tecnico fornito dal *network* e le ulteriori opportunità sono subordinate all'iscrizione. Tale condizionalità può essere stringente se si pensa che lo UDN è il primo *network* a fornire una piattaforma di dialogo diretto tra le città e la Commissione, pur se in una materia specifica.

La Commissione partecipa alla rete insieme alle città (è, quindi, uno tra i soggetti) ma, allo stesso tempo, la gestisce come un suo servizio interno, essendone responsabile la DG per gli affari urbani e regionali.

⁴² Si v. l'art. 1 dell'atto delegato n. 522/2014, in combinato disposto con gli artt. 58-60, Regolamento (EU, Euratom) n. 966/2012.

⁴³ Si veda il seguente link www.uia-initiative.eu/en/initiative/12-topics-better-urban-environment (ultimo accesso maggio 2019).

L'attività della rete si basa su tre poteri: di verifica che i fondi europei siano correttamente utilizzati nelle città europee, di supporto alle città coinvolte in progetti di sviluppo urbano (metodo dei fondi indiretti, art. 7, Regolamento (Ue) n. 1301/2013) e in UIA (metodo dei fondi diretti, art. 8, Regolamento (Ue) n. 1301/2013 e il Regolamento delegato 522/2014 della Commissione che integra il precedente atto riguardo ai principi relativi alla selezione e alla gestione delle azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile, grazie al richiamo di cui all'art. 92, Regolamento (Ue) n. 1303/2013) e, infine, di promozione del dialogo diretto tra Commissione e città sul tema specifico dello sviluppo urbano sostenibile (appunto, le reti urbane *ex* art. 9, Regolamento (Ue) n. 1301/2013) ⁴⁴.

Di conseguenza, lo UDN non ha un'organizzazione separata rispetto alla Commissione ma ne costituisce una sua ulteriore ramificazione interna, in particolare rispetto alla *DG Regional and Urban affairs*. La UIA, diversamente, è gestita da un'"organizzazione complessa strumentale" (non pacificamente definibile "agenzia") con un proprio segretariato (simile ad un direttivo, a cui partecipa anche la Commissione), delegata dalla Commissione stessa con rispetto alla gestione dei fondi (con il metodo dell'amministrazione "indiretta" in favore di un organismo pubblico francese e per giunta "regionale", mettendo in discussione la presunta competizione tra regioni e città) e in parte dipendente dallo UDN. Il fatto che le due reti, tra loro complementari, abbiano una dimensione orizzontale non esclude un loro sviluppo in senso verticale e un'integrazione rispetto all'amministrazione comunitaria.

⁴⁴ Si v. il sito della Commissione europea al seguente link http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/ (ultimo accesso ottobre 2019).

Sommario: 1. L'Agenda urbana italiana. 2. Le risorse a disposizione delle città in Italia. 3. L'esempio italiano per i fondi strutturali: dal d.l. n. 101/2013 all'Accordo di partenariato. 4. Il Piano operativo nazionale "città metropolitane" e gli *asset* urbani nei piani operativi regionali. 5. Conclusioni sul rapporto tra l'Agenda urbana europea e l'Agenda urbana nazionale nel caso italiano.

1. L'agenda urbana attraverso le risorse nazionali

Il Piano operativo nazionale "città metropolitane" riceve risorse dal Fondo europeo di sviluppo regionale (cinquecento ottantotto milioni di euro) e dal Fondo sociale europeo (trecento quattro milioni di euro). Ad essi si aggiungono, però, il contributo nazionale attraverso il Programma operativo complementare di azione e coesione Città Metropolitane 2014-2020 e il Fondo di rotazione. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è, congiuntamente ai fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'articolo 119, comma 5, Costituzione e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione ha la sua origine nei fondi per le aree sottoutilizzate, istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (artt. 60 e 61, l. n. 289/2002). Nel 2011, il Fondo per le aree sottoutilizzate ha assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (d.lgs. n. 88/2011). Sul versante delle risorse straordinarie nazionali, stanziare tramite il Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 (FSC), il Governo ha inaugurato ad agosto 2016 la stagione dei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane. Attualmente si contano sette Patti per lo sviluppo delle città metropolitane del Mezzogiorno (Catania, Messina, Palermo, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Cagliari), del valore complessivo di circa due miliardi di euro, e quattro Patti di centodieci milioni ciascuno per Genova, Firenze, Milano e Venezia¹. A fianco del Fondo per lo sviluppo e la coesione si collocano i fondi di rotazione, per la realizzazione degli interventi della politica di coesione, come cofinanziamento degli interventi comunitari nelle aree oggetto degli interventi dei fondi strutturali (art. 5, l. n. 183/1987)².

Sono poi presenti ulteriori fondi nazionali per il finanziamento di singoli progetti e programmi. In particolare, nel biennio 2016-2017, sono state stanziare risorse dedicata per la rigenerazione delle periferie, per un ammontare iniziale di cinquecento milioni, di cui quaranta per le aree metropolitane (art. 1, co. 974 ss., l. n. 208/2015). Tali risorse sono state trasferite al Ministero dell'economia e delle finanze ma sono gestite da una presidenza esecutiva *ad hoc* per l'attuazione del *Fondo per l'attuazione del Programma*

¹ Sull'ammontare dei fondi stanziati con i Patti per lo sviluppo si v. l'elaborazione su dati CIPE, seduta 10 agosto 2016, qui www.eyesreg.it/2017/aspettando-lagenda-urbana-nazionale/figura-3-11/ (ultimo accesso ottobre 2019).

² Si veda A. Lepore, *L'Agenzia per la coesione territoriale, lo scenario delle «macroregioni» e l'evoluzione delle strategie per il mezzogiorno*, in *Riv. Giurid. Mezz.*, n. 3, 2014, 467 ss.

straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie. Dato l'alto numero di progetti presentati, in totale centoventi, le risorse a disposizione sono state integrate attingendo dal Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 (art. 1, co. 141, l. n. 232/2016)³. Nella stessa legge di bilancio per il 2017, si prevede che le risorse per le periferie siano integrate anche nell'ambito della programmazione triennale 2017-2020 a favore degli investimenti e dello sviluppo infrastrutturale, per un totale di circa tre miliardi (art. 1, co. 141, l. n. 232/2016). Recentemente è stato disposto che l'efficacia delle convenzioni sia differita all'anno 2020⁴.

2. Le risorse locali

Per quanto riguarda le entrate proprie, alle città più grandi spettano, oltre alle risorse proprie del comune⁵, anche le risorse finanziarie a disposizione della città metropolitana, come mutate dall'ex provincia⁶. Le città metropolitane e i comuni si adeguano, inoltre, al principio del pareggio del bilancio che dal 2016 ha sostituito quello di stabilità interno anche nella finanza locale⁷. In generale, nonostante la

³ Le convenzioni tra la presidenza del Consiglio e i Comuni capoluogo sono state firmate il 6 marzo 2017 (le prime 24) e a novembre e dicembre 2017 (le altre 96).

⁴ Art. 13, d. l. n. 91/2018, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, così come modificato in sede di conversione dalla l. n. 108/2018.

⁵ Il quadro normativo sulle finanze degli enti locali è frammentato, instabile e poco chiaro, nonostante l'art. 119. Cost. Si v., innanzitutto, la legge delega sul federalismo fiscale, l. n. 42/2009, a cui è seguito il d. lgs. n. 23/2011, finalizzato alla soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni degli enti locali - con entrate proprie (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi) e con risorse di carattere perequativo. In concomitanza della crisi economica e delle necessità di *spending review*, il decreto è stato profondamente modificato dall'art. 13 del d. l. n. 201/2011, il quale ha anticipato "in via sperimentale" la decorrenza dell'IMU al 2012 e istituito, dal 2013, il tributo comunale sui tributi e servizi (Tares) in sostituzione di tutti gli altri proventi attinenti al servizio rifiuti urbani. Con la successiva legge di stabilità (art. 1, co. 380-394, l. n. 228/2012), l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni è stato profondamente ridefinito, rispetto a quanto delineato dal d. l. n. 23/2011, in favore sia di minore autonomia tributaria, sia di minori trasferimenti. La legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013, art. 1, co. 639 ss.) ha poi riordinato la tassazione immobiliare, con l'istituzione della Imposta Unica Comunale (IUC), e ridefinito la disciplina di alimentazione del fondo di solidarietà comunale (istituito dalla precedente legge di stabilità, quella per il 2013). L'ordinamento della fiscalità municipale è stato, tuttavia, nuovamente rivisto con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, commi 10-20), che ha apportato modifiche sostanziali all'assetto della tassazione immobiliare e al regime fiscale delle imposte sui trasferimenti immobiliari, prima fra tutte, l'esenzione dalla Tassa sui servizi indivisibili (TASI) per l'abitazione principale. In particolare, la legge di stabilità 2016, oltre ad esentare da TASI l'abitazione principale, ha abrogato l'Imposta Municipale Secondaria - IMUS, che avrebbe dovuto sostituire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni. La stessa legge ha inoltre disposto la sospensione, per l'anno 2016, dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali per la parte in cui aumentavano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi enti territoriali, esclusi alcuni tributi, tra i quali la tassa sui rifiuti (TARI). Le leggi di bilancio per il 2017 e per il 2018 hanno prorogato rispettivamente per il 2017 e per il 2018 la predetta sospensione. A decorrere dal 2017, l'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco sono state escluse dal novero dei tributi sottoposti al blocco degli aumenti. Dato il minore gettito, è stato necessario intervenire numerose volte sul Fondo di solidarietà comunale (fino alla legge di bilancio per il 2017). Cfr. Si v. Servizio studi, Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Le entrate delle regioni e degli enti locali*, 2018.

⁶ Art. 1, co. 47, l. n. 56/2014. Per le entrate fiscali degli enti di area vasta, la soppressione dei trasferimenti erariali è stata attuata nel 2012, con il D.P.C.M. 12 aprile 2012. A seguito di tale soppressione, è stato istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio delle province, che ha mantenuto la stessa consistenza fino al 2018. Il fondo è annualmente ripartito secondo i criteri recati dal D.M. 4 maggio 2012 (la cui applicazione è stata di anno in anno prorogata, da ultimo al 2018, dall'art. 1, co. 1, d. l. n. 91/2018). Nonostante il bilancio del fondo sia rimasto sostanzialmente invariato, questo si va erodendo, per via del concorso degli enti di area vasta agli obiettivi di finanza pubblica. Di fatto, l'impatto dei tagli per il fondo è tale da lasciare gli enti di area vasta senza risorse aggiuntive rispetto alle risorse proprie, a loro volta erose dalle parallele riforme, dalla crisi economica e dai precedenti dissesti finanziari degli stessi enti locali. Anche qui si v. Servizio studi, Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Le entrate delle regioni e degli enti locali*, 2018.

⁷ La legge di stabilità per il 2016 (<http://www.camera.it/temiap/2016/01/13/OCD177-1657.pdf>) (ultimo accesso gennaio 2019) introduce alcune novità in materia di finanza regionale e locale, allo scopo di recepire la legge "rinforzata" n. 243/2012. La legge di bilancio per il 2017 ([http://www.camera.it/leg17/522?tema=il disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019](http://www.camera.it/leg17/522?tema=il%20disegno%20di%20legge%20di%20bilancio%20per%20il%20triennio%202017-2019)) (ultimo accesso gennaio 2019) conferma l'impostazione, pur intervenendo per recepire le recenti modifiche alla l. n. 243/2012 introdotte con la l. n. 163/2016. Le nuove regole contabili introdotte per il 2016 segnano il sostanziale superamento, sia per le regioni che per gli enti

Costituzione preveda il principio del federalismo fiscale, le risorse proprie a disposizione delle città sono poche, soprattutto a causa della crisi economica (ad esempio, per non aggravare ulteriormente il carico fiscale durante la crisi, le aliquote per le poche tasse locali sono stata bloccate). Ciò, insieme ai vincoli di spesa (l'*ex patto* di stabilità interno), rende difficile per le città fare investimenti e le rende dipendenti dalla "benevolenza" di altri livelli di governo, in particolare da quello centrale. Questo è anche il motivo per cui il ricorso all'indebitamento è oggi ammesso solo per spese in conto capitale. In sintesi, il federalismo fiscale dal lato delle spese è funzionante e, anzi, sono stati chiesti notevoli sforzi agli enti locali nel risanamento e nel coordinamento della finanza pubblica. Il federalismo dal lato delle entrate è, invece, ancora incompiuto.

In quanto comuni, il sistema della fiscalità delle città poggia su quattro principali imposte: l'IMU; la TASI; la TARI e l'addizionale comunale all'Irpef (si veda *supra* in nota). A queste si aggiungono, oltre ai trasferimenti non fiscalizzati e alle entrate a titolo di Fondo di solidarietà comunale, le tradizionali entrate fiscali locali, vale a dire: l'imposta di soggiorno (o l'imposta di sbarco); l'addizionale comunale sui diritti di imbarco; l'imposta di scopo (Iscop); la Tosap; l'imposta comunale sulla pubblicità/diritto sulle pubbliche affissioni; il canone di installazione di mezzi pubblicitari; il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap). Ulteriori entrate, che hanno però carattere eventuale, sono infine ravvisabili nei proventi derivanti dalla partecipazione dei comuni all'azione di contrasto all'evasione fiscale, che per gli anni 2018 e 2019 è pari al cento per cento di quanto riscosso, per effetto della partecipazione delle medesime municipalità (art. 4, co. 8 bis del d. l. n. 193/2016)⁸. Si potrebbero poi annoverare le risorse aggiuntive per i piccoli comuni che imboccano la strada dell'unione o della fusione. Si tratta, però, di contributi straordinari a scadenza (pur se nel medio periodo).

Nella tabella a seguire, in valore assoluto pro-capite, sono riportate le spese in conto capitale nei comuni capoluogo delle città metropolitane 2012-2014. In termini aggregati, Milano, Roma e Napoli (a cui corrisponde tra i più alti investimenti pro-capite e la popolazione più ampia) investono molto di più delle altre città. Napoli investe più di Torino, Genova, Venezia, Bologna, Firenze e Reggio messe insieme, con trecento cinquantasei milioni, Milano con trecentodieci milioni e Roma con novecento ottanta milioni. Non è un caso che, anche data la specificità di ogni situazione infrastrutturale, nell'ambito del Fondo di sviluppo e coesione e dei patti per lo sviluppo, il Governo abbia investito nella Città metropolitana di Torino ben seicento milioni rispetto ai centodieci di Milano.

locali, del Patto di stabilità interno. Si introduce il principio del pareggio di bilancio, inteso come saldo non negativo in termini di competenza fra entrate finali e spese finali. Il rispetto del saldo di pareggio è rafforzato, per il 2017, da un articolato sistema sanzionatorio per il mancato conseguimento e, contestualmente, da un sistema premiale in caso di raggiungimento. Per gli enti locali, esso implica maggiori spazi per i comuni ma determina una riduzione della capacità di spesa delle province e delle città metropolitane. Per il 2017 nulla si dice in merito a nuove risorse per gli enti intermedi. Dunque, al momento si rinnovano gli incentivi ai comuni e alle fusioni di comuni; le province rimangono nel "limbo" istituzionale seguito all'arresto della riforma costituzionale; alle città metropolitane è riconosciuta la possibilità di rinegoziare le rate di ammortamento dei mutui che non siano direttamente trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze.

⁸ Per questa ricostruzione si v. Servizio studi, Camera dei deputati, XVIII Legislatura, *Le entrate delle regioni e degli enti locali*, 2018.

Fig. 3 Spesa in conto capitale nei capoluoghi CM 2012-2014

Tabella 4 Spesa in conto capitale nei capoluoghi delle città metropolitane individuate dalla legge 56/2014 (Del Rio). Valori in euro correnti pro capite media triennale 2012-2014

	Torino	Genova	Milano	Venezia	Bologna	Firenze	Roma	Napoli	Reggio Calabria
Funzioni generali di amministrazione e di controllo	20,2	64,5	100,5	193,4	60,2	9,8	146,5	7,1	16,5
Funzioni relative alla giustizia	0,1	0,2	3,3	9,3	0,5	0,2	-	-	-
Funzioni di polizia locale	0,2	0,2	0,2	1,1	0,3	0,5	0,1	0,2	0,4
Funzioni di istruzione pubblica	4,4	3,9	12,8	7,3	11,3	10,1	7,6	5,1	3,4
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	1,8	4,4	5,6	9,5	4,3	72,3	3,2	0,6	6,9
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	1,1	0,3	7,9	4,2	5,1	5,0	0,5	0,6	3,8
Funzioni nel campo turistico	0,1	-	0,2	-	-	0,6	-	0,1	-
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	50,8	43,5	227,3	67,0	31,7	70,2	85,8	224,2	56,7
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	28,4	16,5	37,1	23,1	15,7	11,2	61,1	139,9	124,1
Funzioni nel settore sociale	2,3	3,2	2,6	3,6	1,9	3,4	4,1	2,4	2,0
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	0,6	0,7	19,0	2,1	0,4	1,0	1,7	0,4	-
Funzioni relative a servizi produttivi	48,4	77,4	249,7	89,7	76,4	48,7	59,7	119,7	14,3
Totali	92,2	89,9	250,3	348,0	82,7	203,5	376,5	391,5	299,2
Popolazione al censimento 2011	872.367	586.180	1.242.123	261.362	371.337	358.079	2.617.175	962.003	180.817

Fonte: elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat

(Grafico tratto da Ires (a cura di), La Finanza territoriale in Italia. Rapporto 2015, Torino, Franco Angeli, 2015, disponibile al seguente link www.ires.piemonte.it/reset/RESET2016_A4/RESET2016_cap4.1.pdf)

La fiscalità metropolitana, invece, si basa principalmente sulla base imponibile relativa all'automobile, retaggio delle competenze delle province in ambito di mobilità. Oggi, infatti, le città metropolitane possono contare sull'imposta sulla responsabilità civile auto (RCA), l'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e l'imposta ambientale, che utilizza la stessa base imponibile della tassa sui rifiuti. Le città metropolitane usufruiscono così di risorse tributarie per importi che vanno da cinquanta a cento euro pro capite, a seconda dei territori⁹. In valore assoluto, dall'Imposta sulla RCA si ricavano circa settecento milioni di euro, dall'IPT quattrocento settanta milioni di euro e dal "tributo ambientale", su base imponibile Tarsu/Tia, un gettito di quattrocento ottanta milioni di euro. In termini generali, la situazione finanziaria dell'ente di area vasta rende difficile la spesa per investimenti che, infatti, sono in continuo calo (lo stesso vale per la provincia). Paradigmatico il caso della Provincia di Torino (ora Città metropolitana) dove, a partire dal 2005 e fino al 2013, la spesa per investimenti è calata in termini correnti di circa il settantaquattro per cento (meno ottantadue per cento in termini reali)¹⁰. Dai dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, commentanti dalla Corte dei conti durante l'audizione di febbraio 2017, si evince quanto riportato, ovvero, la contrazione delle spese in conto capitale per gli enti di area vasta, ad indicare una generale contrazione della voce investimenti nei bilanci di questi enti.

⁹ In base ai dati ISTAT sul bilancio provinciale 2013 pubblicato nel 2015, ⁹ www.istat.it/it/files/2015/05/bilanci-province_2013.pdf?title=Bilanci+consuntivi+amministrazioni+provinciali+-+14%2Fmag%2F2015+-+Testo+integrale.pdf (ultimo accesso ottobre 2019).

¹⁰ Si veda www.ires.piemonte.it/reset/RESET2016_A4/RESET2016_cap4.1.pdf, 220 (ultimo accesso ottobre 2019).

Fig. 4 Spese-dati cassa SIOPE per province e CM 2015-2016

**Tabella n. 22 - Province e Città metropolitane: Spese - dati cassa SIOPE
Esercizi 2015-2016-**

	2015	Comp. % 2015	2016	Comp. % 2016	Var% 2015-2016
Titolo I - Spese correnti	4.928.175	60,37	4.803.367	66,75	-2,53
Titolo II - Spese in conto capitale	1.309.583	16,04	1.029.347	14,30	-21,40
Titolo III - Spese per rimborso di prestiti	617.492	7,56	435.430	6,05	-29,48
Titolo IV - Spese per servizi in conto terzi	1.307.915	16,02	928.034	12,90	-29,04
Totale Titoli	8.163.166	100,00	7.196.178	100,00	-11,85
Pagamenti da regolarizzare	697		239.278		
TOTALE GENERALE	8.163.863		7.435.456		-8,92

FONTE: dati SIOPE - Importi in migliaia di euro

(Grafico tratto dalla relazione *Audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane*, Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2017, disponibile al seguente link www.upinet.it/docs/contenuti/2017/02/CORTE%20DEI%20CONTI%20audizione_finanza_province_citta_metropolitane.pdf)

Figura 5. Proiezione Milano (su base dati 2016-2017)

PON METRO 2014-2020	40.218.000 ¹¹
N.B. Alla città metropolitana	
POR PIEMONTE 2014-2020	60.000.000 ¹²
	N.B. Da conteggiare per intero al Comune di Milano
FSC 2016-2018	110.000.000 ¹³
BILANCIO	(64.000.000)
Fondo di rotazione	-
Bando periferie	x/40.000.000
TOT	Ca. 210.000.000

(Elaborazione propria)

¹¹ www.ponmetro.it/wp-content/uploads/2016/10/2017.04.28_Piano-Operativo-MI.pdf (ultimo accesso ottobre 2019).

¹² www.fesr.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FESR/assi/asse-5-sviluppo-urbano-sostenibile (ultimo accesso ottobre 2018).

¹³ www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/PattoMilano.pdf (ultimo accesso ottobre 2019).

Figura 6. Proiezione Torino (su base dati 2016-2017)

PON METRO	37.770.000 ¹⁴
N.B. Alla città metropolitana	
POR PIEMONTE (asse VI, sviluppo urbano sostenibile)	48.292.236 ¹⁵ N.B. Da non conteggiare. Non al Comune di Torino né alla Città metropolitana ma ad altri 7 capoluoghi piemontesi
FSC	FSC 606.182.520
BILANCIO	(67.000.000)
Fondo di rotazione	-
Bando periferie	x/40.000.000
TOT	c.a. 650.000.000

(Elaborazione propria)

3. L'esempio italiano per i fondi strutturali: dal d.l. n. 101/2013 all'Accordo di partenariato

Il legislatore italiano è intervenuto, prima dell'inizio del nuovo ciclo di programmazione, sulla ripartizione delle funzioni amministrative in materia di politica regionale e di coesione (art. 10, d.l. n. 101/2013). Nelle nuove disposizioni si legge che le funzioni relative alla politica di coesione sono ripartite tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale (d'ora in poi l'Agenzia), istituita contestualmente e sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato (art. 10, co. 1)¹⁶. A completare il profilo organizzativo, opera un Dipartimento per le politiche di coesione (d'ora in poi il Dipartimento) con funzioni di coordinamento, programmazione e attuazione¹⁷. Nella XVII legislatura, con la nomina del Ministro alla coesione territoriale e del mezzogiorno, l'Agenzia è confluita sotto la vigilanza di ministro senza portafoglio a capo anche del Dipartimento.

¹⁴ www.ponmetro.it/wp-content/uploads/2016/10/Piano-Operativo_Torino_04_2017.pdf (ultimo accesso ottobre 2019).

¹⁵ www.regione.piemonte.it/europa2020/fesr/dwd/POR_FESR_PIEMONTE_2014_2020_sintesi.pdf, 10 (ultimo accesso ottobre 2019).

¹⁶ Art. 10, co. 1 e 4, d.l. n. 101/2013. L'Agenzia ha un proprio statuto e gode di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio. I suoi organi sono il direttore generale, il comitato direttivo e il collegio dei revisori dei conti.

¹⁷ Così l'art. 24 *bis* del DPCM 21 ottobre 2012 modificato, prima, con il DPCM del 15 dicembre 2014 e, poi, con il DPCM 21 ottobre 2015. Per maggiori informazioni si visiti il link <http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DPC.html> (ultimo accesso ottobre 2019).

Per quanto riguarda l'Agenzia, essa prevede un'articolazione interna in un'area «Programmi e procedure», di accompagnamento agli strumenti di programmazione, e in una «Progetti e strumenti», di supporto all'attuazione delle tematiche strategiche¹⁸. Sono istituiti, inoltre, uffici di coordinamento nazionali in materia di: certificazione della spesa, controllo di I livello e appalti pubblici e strumenti di ingegneria finanziaria¹⁹. Per quanto riguarda il Dipartimento, invece, esso si articola in due Uffici di livello dirigenziale generale e in quattro servizi di livello dirigenziale non generale²⁰.

Il Dipartimento e l'Agenzia discendono dalla soppressione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, istituito nel 1998 presso il Ministero dello sviluppo economico. Nasce così un modello organizzativo duale per le politiche di coesione. Dal lato funzionale, è possibile affermare che al Dipartimento spettano funzioni di coordinamento, programmazione e attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo²¹; all'Agenzia spettano, invece, funzioni di garanzia per il rafforzamento del presidio e attuazione dei programmi, progetti e strumenti²². Il Dipartimento vigila sull'operato dell'Agenzia²³. Si tratta, dunque, di una distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni tecnico-operative, sia per i progetti finanziati dai fondi strutturali europei sia per il Fondo per lo sviluppo e la coesione e, insieme ad esso, per i fondi di rotazione coordinati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica²⁴. Accanto alle funzioni di programmazione, monitoraggio e controllo fin qui ricostruite, si colloca l'attività delle varie autorità responsabili dei singoli progetti²⁵.

L'Agenzia, dunque, non solo è chiamata a coordinarsi con il Dipartimento per le politiche di coesione rispetto alle funzioni per essa individuate (art. 10, co. 3, d.l. n. 101/2013), ma, in qualità di autorità

¹⁸ La creazione dell'Agenzia ha ricevuto l'apprezzamento da parte della Commissione europea anche se, come ha sottolineato l'ex Commissario per le politiche regionali J. Hahn, «essa non è la soluzione a tutti i problemi in quanto l'Italia perde sistematicamente due-tre anni di ogni periodo di programmazione perché le amministrazioni interessate non sono pronte a partire». Inoltre, manca ancora un ripensamento delle sedi di confronto (anche tecnico) tra le amministrazioni centrali e regionali; il ruolo dei comuni e degli altri Enti locali che, secondo l'approccio *place-based*, dovrebbero diventare soggetti proattivi della programmazione, continua a rimanere al margine. In questi termini, nel documento di accompagnamento al Piano operativo nazionale «città metropolitane», redatto dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Documento di programma 22 luglio 2014, 8-9. 18-19, si legge: «Fino ad ora il livello locale è stato coinvolto quasi esclusivamente nella fase di realizzazione degli interventi, senza alcuno strumento di partecipazione nella fase ascendente.[...] Appaiono deludenti, in questo senso, le indicazioni dell'Accordo di partenariato che tracciano un quadro piuttosto generico, demandando interamente alle regioni la riflessione sulla forma e sulla sostanza dei nuovi strumenti di *governance* locale nella programmazione dello sviluppo rivolto ai luoghi».

¹⁹ Così si legge nel *Piano di rafforzamento amministrativo dell'Agenzia per la coesione territoriale*, luglio 2015, pp. 5-6, reperibile al link www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/PRA/I_Piani_di_Rafforzamento_Amministrativo.html (ultimo accesso ottobre 2019): ufficio «Coordinamento delle autorità di certificazione e monitoraggio della spesa», ufficio «Centro di competenza controlli di I livello» e «Ufficio statistico, strumenti innovativi, ingegneria finanziaria» e ufficio «Normativa, aiuti di stato e appalti».

²⁰ Artt. 3 e 4 DPCM 29 aprile 2016, reperibile al link <http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DPC/Decreto%2029%20aprile%202016%20-%20riorganizzazione%20DPCoe.pdf> (ultimo accesso ottobre 2019): i due uffici di livello dirigenziale generale prendono il nome di «Analisi, politiche e programmazione» e «Programmazione operativa».

²¹ Il Dipartimento, art. 10, co. 2, *lett. dalla a) alla f bis*, d.l. n. 101/2013. Queste funzioni necessitano di una lettura in combinato disposto con l'art. 1, co. 2, *lett. dalla a) alla g*, DPCM 29 aprile 2016.

²² Sul modello di agenzia è interessante chiedersi se sia più adatto un modello «ombrello», che presenti caratteri di forte operatività e una valenza nazionale abbinate a una capacità di coordinamento delle politiche regionali, o un modello integrato, con una notevole autonomia di movimento ma simile ad una tecno struttura. Per questa riflessione si veda A. Lepore, *L'Agenzia per lo sviluppo del mezzogiorno. Lineamenti di una storia e di una strategia economica*, in *Riv. Giurid. Mezz.*, n. 3, 2013, pp. 359-383.

²³ L'Agenzia, art. 10, co. 3, d.l. n. 101/2013.

²⁴ Si v. *infra*, par. 3.2.2.3 per maggiori dettagli sulle risorse nazionali

²⁵ Nei casi, ad esempio, dei piani operativi nazionali presieduti direttamente dall'Agenzia, gli organismi intermedi di gestione sono, per il Piano operativo nazionale *governance* e capacità istituzionali, due amministrazioni centrali (il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero della giustizia) mentre, per il Piano operativo nazionale città metropolitane sono i comuni capoluogo delle aree metropolitane (le autorità urbane così come individuate dall'art. 7, par. 4 del regolamento n. 1301/2013; per precisazioni si veda *infra* par. 3.1.3).

di gestione e di certificazione, anche ad attuare due importanti piani operativi nazionali, nonché a controllare che le restanti autorità monitorino a loro volta sugli organismi intermedi di gestione (così come stabilito nell'Accordo di partenariato del 29 ottobre 2014, modificato dalla Commissione l'8 febbraio 2018)²⁶.

Quest'ultimo compito viene svolto attraverso un nuovo strumento denominato Piano di rafforzamento amministrativo²⁷. L'Agenzia, in collaborazione con il Dipartimento e con la DG *regional and urban affairs* della Commissione, elabora periodicamente delle sintesi di monitoraggio sullo stato di attuazione dei progetti²⁸. Tali documenti diventano il materiale veicolare alla comunicazione con la Commissione e con il cittadino.

I piani per i quali l'Agenzia risulta essere l'autorità di gestione sono, invece, il Piano operativo nazionale "*governance* e capacità istituzionale", mirato al rafforzamento della capacità amministrativa ed istituzionale, alla modernizzazione della pubblica amministrazione nonché al miglioramento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico; e il Piano operativo nazionale "città metropolitane" che attua, invece, l'Agenda urbana per quanto riguarda le quattordici città metropolitane attualmente esistenti in Italia (dieci istituite con la Legge n. 56/2014 e quattro delle regioni a statuto speciale).

Sulla base delle percentuali di cui al Regolamento n. 1303/2013 e come riportato nell'Accordo di partenariato, l'Italia beneficia, in totale, di circa settantuno miliardi di fondi strutturali di cui quarantadue provenienti direttamente dal bilancio dell'Ue, ventiquattro miliardi dai fondi di rotazione e quattro miliardi e mezzo (circa) dai fondi regionali. I quarantadue miliardi di risorse provenienti direttamente dal bilancio Ue corrispondono al due per cento del Pil italiano, in proporzione. Sono ripartiti sia tra *asset* tematici, sia tra piani operativi regionali, distinguendo tra le regioni sottosviluppate, regione in transizione e regioni sviluppare, avvalorando l'ipotesi della differenziazione²⁹. Circa trenta miliardi sono sui piani operativi regionali mentre dodici miliardi sono distribuiti tra quattordici piani operativi nazionali, tra cui anche il Piano operativo nazionale "città metropolitane" e il Piano operativo nazionale "*governance* e capacità istituzionale". Solo questi due ultimi piani godono, in totale, di circa un miliardo di euro³⁰.

²⁶ Approvazione con decisione di esecuzione, C(2014) 8021 final. Modifica con decisione di esecuzione, C(2018) 598 final.

²⁷ Così, ad esempio, la Regione Lombardia è l'autorità di gestione per l'attuazione dei progetti previsti nel piano operativo regionale (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo) e vigila sugli organismi intermedi (come i comuni), caricando *online* sul portale dell'Agenzia il Piano e i suoi aggiornamenti.

²⁸ Dei rapporti di sintesi sul monitoraggio si occupa la Segreteria tecnica del Comitato di indirizzo per i piani di rafforzamento amministrativo, costituita con decreto del Segretario generale della presidenza del Consiglio dei ministri il 15 giugno 2015. La Segreteria è presieduta dall'Agenzia ed è composta dai rappresentanti designati delle amministrazioni già membri del Comitato di indirizzo, ad oggi: l'Agenzia, il Dipartimento e la Commissione europea DG Regio. Il monitoraggio dei piani di rafforzamento amministrativo ha cadenza quadrimestrale e le informazioni di monitoraggio devono essere aggiornate al 30 aprile (e consegnate entro fine maggio alla Commissione), al 31 agosto (e consegnate entro fine settembre) e al 31 gennaio (e consegnate entro fine gennaio). Al momento sul sito dell'Agenzia sono presenti due rapporti di sintesi per il primo e per il secondo quadrimestre di monitoraggio rispetto alla presentazione dei primi piani di rafforzamento amministrativo.

²⁹ In Italia le Regioni che rientrano nella prima categoria sono cinque: Sicilia, Calabria, Puglia, Campania e Basilicata. Regioni in transizione sono: Molise, Abruzzo e Sardegna.

³⁰ www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/guida-europrogettazione/categorie-di-finanziamento-2014-2020/fondi-strutturali/ (ultimo accesso ottobre 2018) e <https://cohesiondata.ec.europa.eu> (ultimo accesso ottobre 2019); per alcuni dati elaborati sull'ammontare e sulla ripartizione dei fondi per le politiche di coesione si veda http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_it.pdf (ultimo accesso ottobre 2019); considerando i contributi nazionali e gli altri investimenti privati, si prevede un impatto delle politiche di coesione per il periodo 2014-2020 quantificabile in circa 450 miliardi di EUR. Sono stati destinati alle politiche di coesione 351,8 miliardi di euro, quasi un terzo del

4. Il Piano operativo nazionale “città metropolitane”³¹ e gli *asset* urbani nei piani operativi regionali

Sul piano operativo nazionale “città metropolitane”, la Commissione e il governo si sono confrontati in occasione della stipula dell’Accordo di partenariato. Il piano si inserirebbe, da una parte, nel quadro dell’“Agenda urbana nazionale”, da cui si presume la preesistenza rispetto a quella europea. Dall’altra, sarebbe in linea con le azioni per uno “Sviluppo urbano sostenibile”, di cui al regolamento per il fondo di sviluppo regionale³².

Le sfide territoriali sono diventate oggetto di altrettanti assi di intervento. Si tratta dell’“Agenda digitale metropolitana”, della “Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana”, dei “Servizi per l’inclusione sociale”, delle “Infrastrutture per l’inclusione sociale e dell’assistenza tecnica”. L’individuazione delle sfide territoriali urbane con cui il programma ha inteso confrontarsi è avvenuta attraverso un preliminare percorso di confronto partenariale con il governo, da parte degli attori *infra* nazionali, tra cui i sindaci, l’Associazione dei Comuni Italiani (ANCI), le regioni interessate e le amministrazioni centrali competenti per materia (così come richiesto dall’art. 7, par. 5, Regolamento (Ue) n. 1301/2013). Su insistenza della Commissione, il piano operativo nazionale “città metropolitane” avrebbe dovuto agire in modo sperimentale, in particolare, completando i programmi operativi regionali. Ciò, proprio per sostenere specifiche e determinate azioni prioritarie ma, allo stesso tempo, comporre una strategia nazionale unificante, incidendo non solo sulle città metropolitane ma, anche, sui restanti comuni. Tale duplicità tra città metropolitane e il resto dei comuni rispecchia sia il tipo di riforma amministrativa intrapresa nel 2014, sia gli elementi caratterizzanti il modello di sviluppo territoriale italiano.

Per quanto riguarda il modello amministrativo, così come stabilito dalla c.d. Legge Delrio, esso si sta rivelando fallimentare, anche a causa della mancata approvazione del progetto di riforma costituzionale con il quale era coordinato³³. Dato che il piano operativo si basa sulle città metropolitane, ciò avrà effetti anche sulla riuscita delle azioni intraprese per esse con i fondi strutturali. Ad esempio, è già possibile osservare che, nonostante il piano si basi sulle città metropolitane, essendo queste ad elezione indiretta e coincidendo il

bilancio complessivo UE. Uno dei quattro *asset* del Fondo sociale europeo consiste, nello specifico, nel “migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione”.

³¹ Il Piano operativo nazionale “Città metropolitane” è esplicitamente ricordato dal Report EUKN, *One year Pact of Amsterdam*, 2017, 26: «Italy has been using an existing structure – the National Operational Programme point for Metropolitan areas (NOPMetro), linked to Article 7 of the Structural Funds – that involves all fourteen metropolitan areas in Italy. The Italian Association of cities, ANCI, is also involved, and brings in the small and medium-sized cities in Italy. The NOPMetro works as an Italian national technical secretariat for the UAEU, by ensuring the national coordination for cities. It creates awareness among cities, and makes sure that deadlines for participation in the UAEU Partnerships are met. All Italian cities were asked about their interest in the UAEU PS. The best candidate cities were supported and proposed as partner cities at the UDG and DGUM meetings by Italy. The selected cities have a responsibility toward the cities that could not participate in the Partnerships; they must act as a leader-city at the national level in the relevant thematic national networks». Il piano è ricordato come una buona pratica ma nulla si dice sul tendenziale accentramento della *governance* nelle mani del governo nazionale, di fatto unico interlocutore della Commissione, a discapito dell’autonomia locale. Si v. *supra* a proposito del confronto tra *partnership* urbane e regionali.

³² Piano operativo nazionale “città metropolitane”, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Documento di programma 22 luglio 2014, in particolare 8-9, 18-19.

³³ Si v. l. n. 56/2014. Per il punto sulla riforma amministrativa del governo locale, anche alla luce del progetto di riforma costituzionale, e per la ricostruzione della rilevante scienza giuridica sul tema si v. Elisabetta Tati, *A nova regulaci3n jur3dica do fen3meno metropolitano europeo en Italia*, in *Revista gallega de administraci3n p3blica*, 52, 2016, 131-162.

Presidente con il Sindaco del comune capoluogo, è quest'ultimo ad essere individuato come *Autorità urbana* e *Organismo intermedio* di gestione del piano. Ad esso è attribuita ampia autonomia nella definizione dei fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi da realizzare. Di conseguenza, viene vanificato lo sforzo di costruire un nuovo ente di area vasta. Risulta indebolito, così, l'approccio *place-based* per l'area urbana e disincentivato il ruolo dei comuni di cintura (art. 7, par. 4, Regolamento (Ue) n. 1301/2013 e art. 32, Regolamento (Ue) n. 1303/2013).

Con riguardo al modello di urbanizzazione, da una parte, il carattere policentrico storicamente consolidato del territorio nazionale fa sì che città di significative dimensioni (metropolitane) risultino distribuite nella maggior parte dei contesti regionali, instaurando sovente relazioni di complementarietà con altri sistemi sub-regionali distintivi del modello di sviluppo italiano; dall'altra, le dinamiche di sviluppo di tali agglomerazioni metropolitane rimangono condizionate dalla presenza di divari regionali particolarmente pronunciati, il più consolidato dei quali risiede nello scarto per le dinamiche di sviluppo permanente tra le regioni meridionali e quelle del centro-nord. La differenziazione regionale si delinea, poi, secondo l'esito dei processi insediativi che, nel loro evolversi storico ed in relazione al perimetro dei confini amministrativi, definiscono configurazioni metropolitane diverse sul piano urbano e funzionale; infatti, accanto ai casi in cui il comune centrale si fa portavoce delle istanze metropolitane in merito alla popolazione, ai servizi e alle infrastrutture (come ad esempio Roma) si collocano, invece, le conurbazioni urbane dove il raggio di influenza funzionale della città centrale si estende alla dimensione interprovinciale, regionale o addirittura interregionale (come ad esempio Milano e Napoli)³⁴.

Le operazioni destinate alle aree urbane non si esauriscono completamente nel piano nazionale, ma si estendono ai programmi operativi regionali, all'interno dei quali anche le città considerate "non metropolitane" possono ricoprire il ruolo di "autorità urbane"³⁵. Con riferimento al coordinamento auspicato dall'Accordo di partenariato tra il piano nazionale e i piani operativi regionali, esso si può dire sin d'ora non sia stato raggiunto o, almeno, solo parzialmente. Dei ventuno programmi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, infatti, solo undici hanno un asse dedicato esplicitamente ed esclusivamente allo sviluppo urbano, per un valore complessivo che si può stimare in settecento ottantasei milioni di euro³⁶. In base ad altre fonti, a parte la regione Lazio (oltre a Regione Valle d'Aosta e le Province di Trento e Bolzano), tutte le altre regioni hanno previsto almeno un asse urbano o un investimento territoriale integrato³⁷.

³⁴ Si v. per questi il contenuto del Piano operativo nazionale "città metropolitane" ma, anche, i dati forniti dall'*Atlante dei territori post-metropolitani*, frutto di un progetto PRIN, disponibile al sito www.postmetropoli.it (ultimo accesso ottobre 2019). Utile anche il Report Cittalia 2013 e i rapporti Urban@it. Cfr. P. Perulli (a cura di), *Nord. Una città-regione globale*, Milano, Il Mulino, 2012, 42: «Secondo la tesi di Cafagna (1999), il dualismo Nord-Sud è originario, radicale e genetico e non una creazione dello stato nazionale. Il divario territoriale originario tra Nord e Sud viene declinato in più ambiti: aspetti ambientali, sociali, politici, economici, strutturali.» e, 41: «La storia economica moderna italiana si caratterizza per due componenti distintive dello sviluppo: quella statale, definita *gerschenkroniana* dal nome di uno dei principali sostenitori, A. Gerschenkron; quella autonoma o *manchesteriana*, con riferimento alla Manchester della rivoluzione industriale inglese (Cafagna 1999). [...] Queste due componenti concorrono a formare diversi percorsi di sviluppo per il paese».

³⁵ Utili a tale ricostruzione sono i due Dossier pubblicati dall'IFEL S. Elmo (a cura di), *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020*, 2016 e *Id., Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020. Stato di avanzamento delle agende urbane regionali - settembre 2017*, 2017.

¹⁴⁴ Si veda G. Marinuzzi, W. Tortorella, *Aspettando l'Agenda Urbana Nazionale*, in *EyesReg*, 7, 1, 2017, disponibile al link www.eyesreg.it/2017/aspettando-lagenda-urbana-nazionale/ (ultimo accesso ottobre 2019).

³⁷ S. Elmo (a cura di), *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020. Stato di avanzamento delle agende urbane regionali - settembre 2017*, cit., 13.

L'Emilia-Romagna, similmente al Veneto, ha considerato i comuni capoluogo come potenziali fruitori delle risorse dei fondi europei per alcuni specifici assi. Ad esempio, per affrontare le sfide dell'Asse VI del Fondo, ovvero la promozione della *Low carbon economy*, sono state destinate il venti per cento delle risorse disponibili (quattrocento ottantuno milioni di euro). Secondo il programma regionale, inoltre, è di fondamentale importanza garantire una *governance* partecipata, efficace e di alto livello. Essa sarà attuata attraverso la costituzione di un Laboratorio Urbano, inteso come luogo di elaborazione dell'agenda urbana per i fondi strutturali regionali, che supporti la definizione delle nuove strategie per il rilancio e la riqualificazione delle città, facendo perno sugli ambiti individuati come rilevanti per la città e i cittadini, con particolare riferimento all'innovazione nell'economia sociale e nei servizi alla persona, (ad esempio *welfare* e sanità in rete), alle aree del benessere, della fruizione della cultura, del *learning* e dell'*education*, dello spettacolo e dei servizi turistici, della mobilità e dell'ambiente, dell'informazione, sicurezza e prevenzione del e sul territorio urbano, della conoscenza ed utilizzo della *web economy*, del *design* per la riqualificazione dei servizi urbani e degli spazi pubblici. Il Laboratorio si presenta, quindi, come un luogo di interlocuzione non solo per l'attuazione dell'Agenda Urbana regionale ma, anche, per le scelte strategiche e gli orientamenti nell'attuazione degli altri assi prioritari. Questo impianto consente una maggiore integrazione delle risorse che confluiscono sui territori urbani della regione. Anche il Fondo sociale europeo partecipa all'agenda urbana regionale, finanziando la creazione di reti di città intelligenti, sostenibili e attrattive, quali motore dello sviluppo territoriale, in particolare grazie alla Fondazioni ITS.

Similmente al Piemonte, la Liguria ha escluso i comuni capoluogo dall'utilizzo delle risorse destinate agli affari urbani, considerando il Piano operativo nazionale "città metropolitane" uno strumento più che sufficiente. Tra le risorse del piano operativo regionale derivanti dal Fondo europeo di sviluppo regionale, circa il dieci per cento delle risorse per gli assi di intervento prioritari numero due, quattro e cinque viene dedicato allo sviluppo delle città.

Diversamente, la Lombardia ha deciso di concentrare tutte le risorse dell'asse prioritario regionale dedicato alla città, circa sessanta milioni, sul Comune di Milano. Invece, per l'asse di intervento prioritario numero quattro, ovvero lo sviluppo urbano sostenibile, la regione ha voluto sperimentare progetti di politica integrata per guidare anche gli altri centri urbani ad una ridefinizione del loro ruolo come polo attrattori di innovazione e di sperimentazione economica, sociale e ambientale sul territorio. L'amministrazione regionale ha, quindi, promosso politiche sia sulla dimensione di quartiere, sia su quella del comune capoluogo, sia sull'area metropolitana. Si agirà sulla scala di quartiere riqualificando e rifunzionalizzando edifici pubblici, valorizzando servizi per la cittadinanza attiva a valenza urbana (scuole, luoghi per lo sport, per l'inclusione, ecc.), migliorando gli spazi pubblici di relazione tra città e quartiere e promuovendo azioni immateriali per inclusione, il riposizionamento e la demitizzazione dei contesti urbani degradati o più fragili. I quartieri dovranno dialogare con il livello di governo urbano più esteso (il comune o l'ente di area vasta), così come i comuni di cintura con il comune centrale, mettendo a punto progetti per la creazione, ad esempio, di reti per la mobilità, la valorizzazione dello spazio urbano o il supporto alle reti sociali³⁸.

³⁸ Per queste ricostruzioni si v. i rispettivi Piani operativi regionali.

5. Conclusioni sul rapporto tra l'Agenda urbana europea e l'Agenda urbana nazionale nel caso italiano

Innanzitutto, in Italia è al momento assente un'Agenda urbana nazionale simile a quella europea. Manca, cioè, un documento programmatico. Impropriamente, le fonti istituzionali, *in primis* il sito *web* dedicato al Piano operativo nazionale “città metropolitane”, fanno riferimento ad un'Agenda nazionale coincidente con il contenuto del programma operativo stesso. Erroneamente, inoltre, descrivono quest'ultimo alla luce del c.d. Patto di Amsterdam quando, in realtà, a livello temporale, il primo precede di due anni il secondo, senza perciò potersi fare riferimento (se non *ex post*) alle dodici sfide urbane indicate nell'Agenda urbana europea (gli *asset* individuati dal programma nazionale sono, non a caso, più limitati). Pur volendo concordare sull'esistenza di un'agenda urbana nazionale “informale”, si percepisce la mancanza della volontà, nel governo centrale, di tenere in debita considerazione i livelli di governo *infra* nazionali, sia nei giochi di forza con la Commissione nell'Accordo di partenariato, sia nel modo in cui le risorse finanziarie sono state indirizzate agli enti locali negli ultimi anni. Almeno formalmente, ha sortito effetto la previsione cogente dell'art. 7, Regolamento (Ue) n. 1301/2013 a proposito del necessario coinvolgimento locale per quel cinque per cento dei fondi di sviluppo regionale dedicato all'*asset* urbano.

In secondo luogo, come in Europa, non vi è un quadro chiaro e completo delle risorse investite per le città; la cornice della politica di coesione e dei fondi strutturali, appare utile ma non esaustiva. Non vi sono dati di facile lettura sull'ammontare complessivo delle risorse e degli investimenti dedicati allo sviluppo urbano sostenibile; ciò deriva dalla mancanza di un osservatorio urbano istituzionale e nazionale, se non per la nascita, nel 2014, del *Centro nazionale di studi per le politiche urbane*, a cui prendono parte numerose università italiane.

A chi sarebbe dovuta spettare, dunque, la messa a punto di un'Agenda urbana nazionale, in linea con le indicazioni della Commissione e con un approccio *place-based*? L'Ufficio investimenti per l'ambiente, le imprese e le aree urbane del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica in seno alla Presidenza del Consiglio avrebbe dovuto svolgere le funzioni di Segreteria tecnica del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), istituito proprio con il compito di coordinare le politiche urbane delle amministrazioni centrali con quelle regionali e locali (art. 12 *bis*, d.l. n. 83/2012). In linea teorica, le attività dell'ufficio erano finalizzate allo sviluppo di una visione sistemica della politica urbana, attraverso la produzione di conoscenza e informazione statistica per migliorare la capacità di analisi e interpretazione dei fenomeni urbani emergenti. La Segreteria tecnica del CIPU aveva così avviato la costituzione di un Osservatorio, in analogia a quanto fatto in altri paesi come la Spagna (*Atlas Digital de las Areas Urbanas*) e la Francia (*Observatoire des Territoires*). Al 2018, è possibile affermare che l'esperimento istituzionale si è rivelato fallimentare. Rimane da valutare il ruolo svolto dall'Agenzia per la coesione territoriale, ente di gestione del Piano operativo nazionale “città metropolitane” e, in generale, chiamato a vigilare su tutti i piani operativi regionali

CAPITOLO 6. La giurisprudenza urbana europea e i destinatari della politica urbana europea

Sommario: 1. Premesse. 2. I destinatari determinati della politica urbana europea come “individui e associazioni”. 2.1 Il caso del “cittadino qualunque” e delle acque reflue urbane. 2.2. Il caso dell’impresa e dello *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* (EIP-SCC). 2.3. I destinatari rispetto ai poteri esercitati in altre politiche europee settoriali ma qualificabili come “urbani”. 2.3.1. Il diritto europeo alla protezione dell’ambiente urbano e il potere locale di governo del territorio: *Inter-Environnement Bruxelles ASBL et all. v. Région de Bruxelles-Capitale*. 2.3.2. Il diritto europeo alla libertà di stabilimento e il potere locale di governo del territorio. 2.3.2.1. I casi *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV* e *Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam*. 2.3.2.2. La “protezione dell’ambiente urbano” come motivo imperativo di interesse generale nel caso dei due comuni del Belgio. 2.3.3. Il diritto alla libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi rispetto al diritto all’auto determinazione amministrativa (servizi pubblici locali) 2.3.3.1. Il caso *Memoria Srl e Antonia Dall’Antonia v. Comune di Padova*: il servizio cimiteriale e il suo valore antropologico. 2.3.3.2. *R.L. Trijber v. Burgemeester van Amsterdam* e le prerogative europee in materia di trasporto “urbano”. 2.3.2. Il diritto alla libertà di stabilimento e la garanzia della “sicurezza urbana” (anche come “sicurezza umana”): *J. Harmsen v. Burgemeester van Amsterdam*. 3. Le autorità urbane come destinatarie della politica urbana europea. 3.1. La selezione per progetti finanziati con fondi dello *Urban Innovation Action* (UIA) e i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie a disposizione della città. 3.2. L’accesso alle informazioni ambientali e la difesa dei limiti alle emissioni da parte delle città. 3.2.1. *Ville de Lyon v. Caisse des dépôts et consignations*. 3.2.2. *Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid v. Commissione*. 3.2.2.1. Il bilanciamento tra la politica ambientale, la politica del mercato unico e la politica dei trasporti per il tramite dell’obiettivo di riduzione delle emissioni: il potere della città. 3.2.2.2. La natura della città tra ente collettivo privato, ente di governo e amministrazione. 2.2.2.3. La rilevanza della città come associazione. 2.3. Il caso del Comune di Milano contro la decisione del Consiglio per l’assegnazione della sede della *European Medicines Agency* (EMA): il ruolo indipendente della città rispetto allo Stato. 2.4. Le città rispetto alle risorse e il suo legittimo affidamento. 3.4.1. I passati cicli di finanziamento e il caso del *Gemeente Rotterdam v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. 3.4.2. I nuovi cicli di finanziamento e il ricorso dell’*Ayuntamiento de Enguera* contro la decisione della Commissione. 4. I destinatari indeterminati e la città come ente collettivo: la cittadinanza urbana composita. 4.1. I residenti della città europea e la possibile autonomia giuridica della cittadinanza urbana “stretta”. 4.2. Ancora sul contenuto “pieno” della cittadinanza urbana “stretta”: i diritti politici, il valore della comunità e la dialettica liberal-repubblicana. 4.3. Gli utenti della città europea e la staffetta tra cittadinanze: la cittadinanza legal-nazionale, la cittadinanza europea, la non-cittadinanza del diritto internazionale, la cittadinanza globale e la cittadinanza-umanitaria. Appendice VI.a Il concetto di cittadinanza adottato in questo lavoro: la cittadinanza composita, la cittadinanza urbana stretta (e piena) e la cittadinanza urbana composita. Appendice

VI.b La cittadinanza legal-nazionale. Appendice VI.c La cittadinanza europea. Appendice VI.d La cittadinanza internazionale e/o umanitaria. Appendice VI.e La cittadinanza globale.

1. Premessa

Si deve riconoscere che, essendo l'Agenda urbana per l'Unione europea un atto alquanto recente grazie al quale, pur tuttavia, è stato possibile sistematizzare la normativa e l'attività dell'amministrazione europea composita rispetto allo sviluppo urbano, potrebbe essere presto per l'emersione di una giurisprudenza che veda coinvolta l'organizzazione ricostruita al capitolo cinque e i beneficiari diretti di detta politica.

Occorre poi premettere che non è possibile per il cittadino ricorrere al mediatore europeo per denunciare un comportamento inadempiente delle amministrazioni nazionali, pur se riferito a normativa comunitaria. Eventualmente il cittadino potrebbe denunciare la Commissione (o altra amministrazione comunitaria) per non aver prestato l'adeguato supporto o controllo. Deve trattarsi, cioè, di poteri finali che l'Unione europea esercita esplicitamente in quanto ne ha la competenza. Questo vuol dire che l'istituto del mediatore (così come la normale ricerca giurisprudenziale) non è adatto a far emergere in modo immediato i destinatari per una politica come quella urbana in cui il riparto di competenze è complesso, in cui regna l'informalità e sono forti i poteri strumentali o "trasversali" dell'amministrazione propriamente comunitaria.

È in ogni caso possibile rinvenire una copiosa giurisprudenza urbana ma, anche, degli esempi di ricorsi e di prassi amministrativa da cui trarre la seguente conclusione: gli individui, le associazioni, le città e i suoi cittadini possono essere destinatarie dirette di politiche europee e, quindi, anche e soprattutto di una politica urbana europea. Dimostrare ciò comporta, però, un sforzo controfattuale di cui ai seguenti paragrafi.

2. I destinatari determinati della politica urbana europea come "individui e associazioni"

Un modo per rintracciare i destinatari della politica urbana europea è far emergere il ruolo che singoli cittadini o associazioni possono ricoprire nel sollecitare l'amministrazione europea ad adempiere al diritto europeo con riferimento ai problemi urbani (in particolare la Commissione o, attraverso di essa, gli Stati membri).

In via preliminare è utile osservare come nella Relazione annuale 2016 della Commissione, sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, vi sia una sezione dedicata alla fase precedente alle procedure di infrazione. In essa si analizzano le denunce e le petizioni come strumenti per l'individuazione dei problemi, insieme ai procedimenti di ufficio. Nel 2016 la Commissione ha registrato 3,783 nuove denunce e ne ha processate 3,458 (considerando ovviamente quelle ancora pendenti). Il settantacinque per cento di quelle presentate trattano, in ordine decrescente, di problemi di giustizia, dei consumatori, dell'occupazione, del mercato interno-industria-imprenditorialità-piccole e medie imprese, di

fiscalità e dogane, dell'ambiente. Dopo la fase di valutazione delle denunce, la Commissione può avviare un'indagine utilizzando il meccanismo pre-contenzioso *EU Pilot* per chiarire se siano state violate le norme dell'UE. Nel 2016 sono stati aperti 790 nuovi casi *EU Pilot*. Di questi, 270 sono stati avviati in seguito a denunce e richieste di informazioni, mentre 520 sono stati aperti d'ufficio dalla Commissione. Il settore maggiormente interessato è quello dell'ambiente il quale, a sua volta, rappresenta quella materia di competenza concorrente in cui le città sono più attive sulla scena europea (si pensi agli ambiti di attività delle più importanti reti europee, come il *Covenant of Mayors* di cui al capitolo cinque, o al maggior numero di riferimenti ad "urbano" e "città" nella normativa rientrante nella politica ambientale, di cui al capitolo quattro, o, ancora, all'importanza della dimensione ambientale per lo sviluppo sostenibile)¹. Il *trend* è confermato per il 2017 con riguardo al numero di pronunce presentate. L'ambiente si posiziona al secondo posto (non al quinto, come l'anno precedente). Cala sensibilmente il numero di procedimenti *EU pilot* che si concentrano nella maggior parte dei casi ancora nella materia ambientale (151 su 790) ma questo è in linea con l'orientamento della Commissione già esplicitato nel precedente rapporto². Il tasso di risoluzione attraverso tale procedura si conferma intorno al settanta per cento. Il calo dei procedimenti *EU pilot* ha avuto ripercussione sul numero delle procedure di infrazione che appare, infatti, sensibilmente cresciuto. Di nuovo la materia ambientale è tra i settori maggiormente interessati, insieme a "Mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI" e "Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali" e seguite da "Mobilità e trasporti"³.

Data l'incidenza delle segnalazioni e delle procedure in segmenti materiali normalmente importanti per lo sviluppo urbano, non è parso insensato soffermarsi ad osservare più da vicino questi meccanismi proprio con l'intento di cominciare a porre ordine nella confusa giurisprudenza urbana rintracciata.

2.1. Il caso del "cittadino qualunque" e delle acque reflue urbane

Se si tenta una ricerca sulla giurisprudenza comunitaria in materie che interessano i territori urbani, all'inserimento dell'aggettivo *urban* è facile imbattersi in procedimenti di infrazione in materia di acque reflue urbane⁴. Come già osservato nel capitolo quattro, l'aggettivo "urbano" è in molti casi utilizzato in senso tecnico nella politica ambientale ("rifiuti", "acque reflue", "mobilità", "zone", "piani di sostenibilità")⁵. Si prenda, dunque, il caso delle "acque reflue urbane" come manifestazione rilevante di un

¹ Si v. COM(2017) 370 final, *Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea Relazione annuale 2016*, 21-26.

² COM(2016) 8600, *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione* secondo il quale la procedura *EU pilot* deve essere intrapresa lì solo potenzialmente risolutiva e non con l'effetto di allungare i tempi delle procedure di infrazione.

³ Nella nuova relazione, COM(2018) 540 final, *Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea Relazione annuale 2017* sono assenti gli stessi dati (la relazione è sviluppata per politiche e non per procedimenti). La relazione rimanda, per elaborazioni statistiche, alla parte uno dello *staff working document* (si v. qui <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-commission-staff-working-document-monitoring-application-eu-law-statistical-overview-part1.pdf>, ultimo accesso febbraio 2019), 6 ss.

⁴ A titolo esemplificativo, causa C-205/17, Commissione v. Spagna; C-251/17, Commissione v. Italia; causa C-314/15, Commissione v. Francia; causa C-395/13, Commissione v. Regno del Belgio.

⁵ Il riferimento alle acque reflue urbane è rintracciabile, ad esempio, in queste fonti secondarie (vincolanti e non vincolanti) che, a vario titolo, hanno concorso nel tempo a disegnare i confini definitivi della risorsa: Direttiva 91/271/CEE, *Trattamento delle acque reflue urbane* e la sua applicazione: *8th Implementation Report on the Urban Waste Water Treatment Directive*; Direttiva 2000/60/CE, *Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque* (modificata da ultimo nel 2008); COM (2012) 673, *Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee*; Direttiva 98/83/CE, *Qualità delle acque destinate al consumo umano* e la direttiva (UE)

potere urbano “trasversale” della Commissione (pur se eccedente, *strictu sensu*, i poteri strumentali di *better regulation*, *better funding* e *better knowledge*), tale da rendere possibile l’individuazione di destinatari determinati ed individuali della politica urbana europea. Gli elementi attraverso i quali è possibile affermare che l’esempio riguarda questa politica consistono nel dialogo (anche nascosto o potenziale e che occorre portare alla luce) tra la Commissione e gli enti locali e nella rilevanza territoriale: l’acqua reflua è definita tale grazie al collegamento tra il bene acqua ed un servizio normalmente definito come “urbano”. Con quest’ultimo termine si intende, più in generale, l’aggregato abitativo, anche coincidente con una piccola città o come integrazione tra più comuni di piccole dimensioni. Ciò è in linea sia con la definizione di città adottata al capitolo uno, sia con la presa d’atto della peculiarità dell’urbanizzazione europea di cui al capitolo due, ovvero, a carattere diffuso.

Nel caso C-314/15 chiuso nel 2016 (Commissione contro Francia), la Corte ha condannato lo Stato in quanto alcuni comuni non avevano adottato un sistema di trattamento secondario delle acque reflue urbane o, almeno, non in modo soddisfacente (si tratta degli agglomerati di Goyave, di Bastelica, di Morne-à-l’Eau, di Aiguilles-Château-Ville Vieille, di Borgo-Nord, di Isola, di Plombières-les-Bains, di Saint-Céré, di Vincey, di Etueffont nonché di Volx-Villeneuve). Il procedimento ha preso le mosse a seguito dell’analisi dei dati inviati dalla Francia su richiesta della Commissione nel 2007. La vicenda si è conclusa a quasi dieci anni dal suo avvio e nel mentre la Francia ha adeguato la sua legislazione al trattamento delle acque reflue, motivo per il quale la Commissione, nonostante la sentenza, ha deciso di non intervenire contro lo Stato. È interessante, però, come nel corso della vicenda lo Stato francese, aspettandosi in futuro di essere condannato di nuovo per inadempimenti “locali”, abbia ideato un sistema interno di azione da adottare nei confronti delle autorità locali, dei loro raggruppamenti o delle loro istituzioni pubbliche in caso di violazione di uno degli obblighi incombenti sullo Stato ai sensi del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea ma che rientrano interamente o parzialmente nella competenza delle autorità locali (Article L1611-10, *Code général des collectivités territoriales* e il suo decreto di attuazione Décret n° 2016-1910). Con tale sistema si regolano anche le procedure per lo scambio di informazioni tra le autorità locali e lo Stato al fine di preparare l’eventuale difesa dinanzi alla Commissione europea e alla Corte di giustizia. In questo quadro, viene istituito un “comitato consultivo sulla responsabilità finanziaria delle autorità locali”, che deciderà sulle responsabilità e le competenze di ciascun soggetto. Nella Commissione sono coinvolti tutti i livelli di governo ma ai rispettivi rappresentanti (quattro in totale) si aggiungono quattro giudici (due del Consiglio di Stato e due della Corte dei conti). Ciò, di fatto, lascia in minoranza la rappresentanza del potere locale⁶.

2015/1787: nuove norme per migliorare il monitoraggio dell’acqua potabile; Direttiva 2007/60/, relativa alla *Valutazione e alla gestione dei rischi di alluvionali*: l’alluvione urbano e le strategie di *Climate Adaptation*; COM(2015) 120 final, *Azioni a favore del «buono stato» delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni*: attuare ed integrare gli obiettivi della politica in materia di acque in altre politiche, tra cui politiche di finanziamento quali la PAC e i fondi strutturali e di investimento europei; COM(2007) 414 def. e COM(2012) 673 final: siccità e scarsità di risorse idriche nell’Unione europea; COM(2010) 715 definitivo, in particolare *La strategia per il Danubio*: coesione territoriale e iniziative regionali per le acque.

⁶ Art. R. 1611-37, Décret n° 2016-1910: «La commission consultative sur la responsabilité financière des collectivités territoriales, mentionnée au III de l'article L. 1611-10, comprend: 1° Deux membres du Conseil d'Etat, dont le président de la commission, désignés par le vice-président du Conseil d'Etat; 2° Deux membres de la Cour des comptes, désignés par le premier président de la Cour des comptes; 3° Les présidents de l'association “Régions de France”, de l'Assemblée des départements de France, de l'Assemblée des communautés de France et de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, qui siègent en qualité de représentants des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Ils désignent celui

È ancor più interessante notare, una volta superato il livello visibile del dialogo istituzionale Stato-Commissione, come una vicenda squisitamente europea si avvii da un problema localizzato e si concluda con una soluzione altrettanto locale. Il risultato è, però, paradossale (almeno in questo caso). Nonostante sia positivo di per sé il riconoscimento delle competenze e della responsabilità dell'ente locale da parte dello Stato, questo comporta un rifarsi di quest'ultimo sulle finanze dell'autorità urbana.

Soffermandosi per un attimo a ragionare sul potere di controllo diffuso sul territorio della Commissione rispetto a tale esempio, due sono i modi in cui essa può venire a conoscenza dei problemi nell'attuazione del diritto comunitario, tosto che manca di un'organizzazione capillare periferica. Da una parte, tramite la raccolta e l'analisi dei dati e, dall'altra, tramite le segnalazioni che vengono direttamente dal territorio (in particolare i cittadini e le associazioni dovendo, il comune o altro ente locale in qualità di amministrazione nazionale, rifarsi piuttosto alla gerarchia dei poteri interni all'ordinamento nazionale). In ambedue i casi, la fonte dell'informazione per esercitare il potere di controllo è, a ben vedere, locale.

Nel primo caso, i dati, è sufficiente guardare allo schema che il sito della Commissione europea riporta per spiegare come avviene il processo per il monitoraggio e la diffusione dei risultati sullo stato di attuazione della legislazione ambientale. Il *data flow process* prende il suo avvio dal *local (individual data(set))*, per poi risalire il livello di aggregazione regionale, nazionale ed europea, in questo ultimo caso attraverso la Commissione e le sue agenzie, coadiuvate da EUROSTAT e il *Joint Research Centre*. I risultati vengono poi comunicati al Consiglio e al Parlamento come anche alle organizzazioni internazionali, quest'ultime informate a loro volta dai governi nazionali⁷.

Nel secondo caso, le segnalazioni, basta ancora una volta guardare ai territori interessati dai casi di infrazione, poi arrivati davanti alla Corte di giustizia (*ex art. 258 o 260, Tfu*). Si tratta sempre di territori specifici (singole città o gruppi di città). Nei ricorsi si legge normalmente che la fase pre-contenziosa ha avuto avvio da una procedura di controllo della Commissione. Non esistono, però, dati sufficientemente disaggregati tali da far emergere quanti casi di infrazione degli stati membri, rispetto, ad esempio, alle norme sulle acque reflue urbane, siano da imputare ad una denuncia di un qualche cittadino, gruppo di cittadini o organizzazioni non governative. Potrebbe non esistere alcun legame. Tuttavia, i dati ricordati in premessa al paragrafo lasciano trasparire una situazione diversa. I cittadini si rendono conto, sul territorio, di numerosi problemi (soprattutto ambientali) rispetto ai quali pensano di vantare un diritto suscettibile di essere tutelato dall'ordinamento comunitario e, quindi, di poter reclamare. Nell'emersione di questa consapevolezza, l'assistenza delle associazioni non governative, come di altre istituzioni comunitarie (*in primis* il Parlamento) è fondamentale, dato il tenore dei trattati.

Trattandosi di una fase pre-contenziosa, però, il reclamo rischia, da una parte, di venir messo da parte a causa di dinamiche Stato-Commissione e, dall'altra, che la sua rilevanza ai fini dell'avvio delle

d'entre eux qui exercera les fonctions de vice-président de la commission chargé de remplacer le président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci. A défaut d'accord aboutissant à cette désignation, les fonctions de vice-président sont exercées par le plus âgé d'entre eux». Si v. il commento alla vicenda qui <https://blog.landot-avocats.net/2016/12/29/promulgation-du-decret-permettant-a-letat-quand-il-est-condamne-par-lunion-europeenne-de-se-retourner-contre-les-collectivites-locales-avec-une-procedure-ad-hoc/> (ultimo accesso febbraio 2019).

⁷ Si v. qui http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/index_en.htm (ultimo accesso febbraio 2019).

procedure di infrazione rimanga nascosta per assorbimento del pre-contenzioso nel procedimento di infrazione-contenzioso. In realtà, i reclami sono sia un modo per il cittadino di portare all'attenzione una violazione individuale (come nel caso dei consumatori), sia un modo per far emergere un più generale problema collettivo (come, appunto nel caso, dell'inquinamento dei fiumi). Dunque, sembra logicamente più efficace (ma non necessariamente più efficiente) agire per altri canali come, ad esempio, attraverso petizioni.

A questo proposito, sempre seguendo l'esempio dell'acqua, se si analizza nel dettaglio la risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sul seguito della petizione dei cittadini europei *Right2Water* (è la seconda INI analizzata in questo lavoro, si ricordi anche la risoluzione sul maggiore coinvolgimento delle città nel *policy-making* europeo, *supra* al capitolo tre), al considerando J si scopre che, sulla scena internazionale, il protocollo opzionale al *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, entrato in vigore nel 2013, ha istituito un meccanismo di denuncia che consente a singoli o gruppi di presentare reclami formali anche sulle violazioni del diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari (tra cui ricadono anche i trattamenti delle acque reflue). Lo strumento della denuncia, ancora una volta, si presenta come spia della presenza di diritti umani a cui garantire effettiva protezione, fosse anche solo ristabilendo la normale erogazione di un servizio.

Senza le due alternative appena ricordate, raccolta dati e segnalazioni-denunce-petizioni, sarebbe impensabile esercitare una qualche forma di controllo e di garanzia effettiva sul territorio da parte della Commissione, che non passi per un ricorso al giudice o per procedure di controllo nazionali. Inoltre è probabile che, in questi ultimi due modi, le dinamiche locali o urbane, pur se presenti, rimangano assorbite e la loro traccia scompaia. Inoltre, è possibile immaginare un tale collegamento sovranazionale-locale (o urbano) e sovranazionale-cittadino solo condividendo la premessa che, là dove non obbligati o non "tenuti a", è poco probabile che gli stati siano spontaneamente collaborativi, soprattutto quando si corre il rischio di ricadere in una procedura di infrazione. Tantomeno sembra possano esserlo le città in quei casi, come in Francia, in cui le conseguenze degli inadempimenti loro attribuiti si concretizzano in perdite di risorse a sfavore della collettività locale senza che, oltre tutto, sia possibile un'analisi di contesto su più livelli (ad esempio, sulla quantità di risorse complessive devolute agli enti locali in quell'ordinamento, sull'effettiva portata delle competenze locali o sullo stato delle riforme a livello nazionale nel settore interessato).

Questo esempio invita ad una riflessione sull'esistenza o meno di "diritti europei urbani" anche rispetto a poteri *latu sensu* strumentali (qui definiti per la politica urbana europea "trasversali"). È ovvio, infatti, che la garanzia più diretta e piena per il cittadino dell'Unione, soprattutto con riferimento a questioni radicate sul territorio, passi alla fine per il giudice del proprio stato membro (o per il servizio SOLVIT per la mediazione nazionale). Tuttavia, non va ignorato il potenziale dello strumento di "denuncia" alla Commissione, soprattutto quando esso consente di sviluppare un dialogo diretto tra il cittadino localizzato su di un territorio e l'amministrazione europea. L'emersione di un interesse europeo per gli affari urbani potrebbe aumentare la probabilità di un dialogo diretto tra cittadini (o amministrazioni locali) e amministrazioni sovranazionali, soprattutto in favore di una risoluzione più rapida e concreta dei problemi e

di un dialogo più equilibrato con gli Stati membri. D'altra parte, sarebbero i cittadini stessi che, scegliendo la sede europea, chiederebbero il rispetto delle regole.

2.2. Il caso dell'impresa e dello *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*

È poi possibile rinvenire una categoria di destinatario determinati rispetto ai poteri strumentali o "trasversali" per la politica urbana europea attraverso l'esempio dell'impresa che usufruisce del *marketplace* nell'ambito dello *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* (si veda l'Appendice V.a sulla presentazione delle reti urbane di città a rilevanza europea). L'iniziativa, oltre ad avere l'obiettivo di reperire risorse sul mercato degli investimenti privati, si sostiene e può contare non solo su *Horizon2020* ma anche su un fitto intreccio di fondi, ad esempio «grants for research and innovation actions, technical assistance (e.g. following the ELENA model); innovative financial instruments such as the Risk-Sharing Financial Facility; the European Energy Efficiency Fund; as well as the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund and other EU funds as appropriate»⁸. Si conferma, da queste parole, l'importanza della Politica regionale e di coesione per il funzionamento della politica urbana⁹. Con riguardo a *better knowledge*, tra gli obiettivi della EIP-SCC figura la promozione di «common standards to capture and present energy and emissions data related to projects and cities, to improve reliability and utility at EU level»¹⁰.

L'obiettivo della Commissione è, per questo programma, la generazione di almeno un miliardo di euro in finanziamenti (a fronte di uno sforzo più limitato da parte dell'Unione europea, circa la metà) a favore di tecnologie e modelli di *business* innovativi, coinvolgendo almeno trecento città per la fine del 2019. I commissari per *Climate Action & Energy*, *Transport* e *Digital Economy & Society* sono coinvolti più direttamente nel programma, contando sul fatto che alcune necessità e problemi siano comuni alle città. Ciò è in linea con quanto emerso sul funzionamento collegiale della Commissione rispetto all'implementazione dell'Agenda urbana, ovvero, allo scopo di integrare i diversi settori (*supra* capitolo cinque). La dimensione urbana, infatti, interessa numerose politiche e materie di competenza dell'Unione europea, esaltandone la natura trasversale. Quella dell'EIP-SCC è senz'altro un'iniziativa che, pur essendo stata intrapresa prima

⁸ COM(2012) 4701 final, *Smart Cities and Communities- European Innovation Partnership*, 6.

⁹ COM(2012) 4701 final, *Smart Cities and Communities- European Innovation Partnership*, 6: «EU Cohesion Policy can provide support for research and innovation in these areas. In particular, the development of research and innovation strategies for smart specialisation proposed by the Commission as an essential condition for the use of ERDF in the next programming period will contribute to deliver more targeted ERDF support and a strategic and integrated approach to harnessing the potential for smart growth in all regions and cities» o 7: «Where relevant, cities can integrate these experiences into their sustainable urban development strategies, with support from ERDF» o, ancora, 8: «Cohesion policy is supporting integrated sustainable urban development across the EU through the investments of the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF). Regional policy provides a broader integrated framework for sustainable urban development to which the SCC, with its focus on industry-led urban technology applications in energy, transport and ICT can make a key contribution».

¹⁰ COM(2012) 4701 final, *Smart Cities and Communities- European Innovation Partnership*, 12.

dell'adozione dell'Agenda urbana (nell'ambito, cioè, del programma *Horizon 2020*), è diretta a supportare lo sviluppo delle città, concorrendo a pieno titolo alla finalità della politica urbana europea¹¹.

Tornando ai destinatari, è utile riassumere le fasi che caratterizzano il programma. Vi è, innanzitutto, la mappatura delle iniziative innovative (il più possibile replicabili, da qui l'importanza delle iniziative faro). Vi è, in secondo luogo, il raccordo tra i proponenti (le imprese e i cittadini) e le città. Infine, vi è la fase della ricerca degli investitori¹². Questi soggetti sono individuabili proprio grazie alle parole della Commissione¹³.

Estrapolando gli attori dal testo, si parla di *cities*, *businesses*, *citizens*, *stakeholders* e *users*. Sono soggetti definiti, in parte, in base alla teorica economica e, in parte, in base a quella politica che, a vario titolo, possono assumere anche rilevanza giuridica. Sono, poi, sia destinatari determinati collettivi (le città), sia determinati individuali (le imprese o gli utenti) e sia indeterminati (i cittadini). Essi si sono ritrovati integrati in una *advisory platform* nella fase iniziale dopo la pubblicazione dello *Strategic Innovation Plan* (2013-2017) e ora di nuovo si incontrano in un *marketplace* per la fase successiva avviata con la pubblicazione dell'*Operative plan* (2017-2019).

Tramite il coinvolgimento diretto delle imprese, gli altri soggetti raggiungono indirettamente i loro fini pubblici: la città ottiene un servizio migliore e la soddisfazione del cittadino-utente mentre l'Unione europea raggiungere il risultato dello stimolo agli investimenti e all'innovazione. L'impresa è sicuramente quel soggetto individuale della società civile che trarrà più diretto beneficio dall'ottenimento di finanziamenti. Esso si trova coinvolto in un procedimento complesso, alla ricerca di fondi che sostengano la sua iniziativa.

Si prendano le imprese X e Y, le quali lavorano su tecnologie innovative nel campo dell'energia, del trasporto e della *digital economy* (per uno solo di questi *assets* o per la loro integrazione). Con molta probabilità si tratterà di imprese che lavorano su prodotti *smart city*, anche se ciò non è detto e, infatti, non è da escludere che l'impresa, se stimolata, scopra nella città un nuovo mercato per la sua tecnologia. X monitorerà con frequenza la *Single Electronic Data Interchange Area* (SEDIA) della Commissione europea, perchè il suo paese investe poco in tecnologie avanzate. È, cioè, alla ricerca di risorse (fondi pubblici o investitori privati). È anche probabile che, sponsorizzando la Commissione europea iniziative estese a tutto il mercato interno e all'intero territorio degli stati membri, visiti la piattaforma l'impresa Y che è alla ricerca di un mercato adatto alla sua offerta, anche inesplorato o più vuoto rispetto a quello in cui attualmente si trova. Dunque, l'impresa X non ha le risorse ma ha il territorio (o fetta di mercato). L'impresa Y ha le risorse ma non ha il territorio (o fetta di mercato). Questa ricerca è proficua, almeno potenzialmente, se l'impresa Y si imbatte in una delle *call for proposals* della Commissione per EIP-SSC nel 2014, quando essa consiste nello

¹¹ Esempi ancora precedenti di programmi in favore delle città sono, per il periodo 2007-2003, JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), the Risk Sharing Financing Facility (RSFF) e ELENA (European Local ENergy Assistance).

¹² Si v. per maggiori dettagli *supra* il capitolo cinque e COM(2012) 4701 final, *Smart Cities and Communities- European Innovation Partnership*, 5-9.

¹³ COM(2012) 4701 final, *Smart Cities and Communities- European Innovation Partnership*, 4: «Cities are concerned about potential technology [...]. Businesses, on the other hand, often cannot readily deploy innovative technologies and systems that are unfamiliar or costly for users [...]. Acceptability of these new solutions, and therefore the early involvement of citizens and stakeholders in shaping them, as well as the integration of non-technological elements in the final “package”, are key to their rapid and wide uptake. It is vital that this integration is underpinned by fully exploiting potentials for synergies between relevant policy areas. [...] Furthermore, it will be essential for the SCC to empower citizens and cities to make the right investment decisions as informed procurers of innovative technology and solutions to tackle their energy and transport challenges».

sviluppare progetti faro che facciano massa critica e, all'indomani della selezione, portino Y a, da una parte, adattare il suo prodotto ai bisogni urbani, e, dall'altra, ad incontrare *partners*, in particolare le città. La ricerca è poi proficua per X nel momento in cui la *call* per il 2017 mette a disposizione risorse aggiuntive (anche per stimolare investimenti privati) nel campo in cui X opera; probabilmente il suo paese non è in grado di rilevare le tendenze più innovative del mercato e della scienza, ma la Commissione (attraverso la fase pilota) è stata in grado di venire incontro alle sue esigenze. Entrambe le imprese sono destinatarie economiche della politica urbana in questi frammenti di materie tra loro collegate (energia, trasporti e *digital economy*). Allo stesso tempo vengono coinvolte in progetti europei, entrano in contatto con le amministrazioni comunitarie e locali, firmano *grant agreements* (così divenendo titolari di diritti e doveri) e devono fare i conti con l'ordinamento giuridico europeo, in particolare, per il quadro normativo sulla gestione dei fondi diretti¹⁴.

2.3. I destinatari rispetto ai poteri esercitati in altre politiche europee settoriali ma qualificabili come “urbani”

Rispetto ai precedenti due paragrafi, in questo l'approccio controfattuale per individuare i destinatari è meno forte. Sono i ragionamenti di cui ai capitoli quattro e cinque che aiutato a mettere ordine in una apparente e casuale giurisprudenza urbana. Infatti, la casistica sotto riportata aiuta a definire ancora di più la politica urbana con riguardo a quei frammenti materiali che in vario modo possono farsi rientrare nelle competenze urbane europee. Inoltre, risulta rafforzata l'ipotesi dell'esistenza o anche solo dell'utilità teorica di una categoria di diritti ed interessi qualificabili come “urbani” in ambito nazionale ed europeo.

2.3.1 Il diritto europeo alla protezione dell'ambiente urbano e il potere locale di governo del territorio: *Inter-Environnement Bruxelles ASBL et all. v. Région de Bruxelles-Capitale*

Si tratta, innanzitutto, del frammento materiale legato alla politica ambientale così come intrecciata rispetto alle materie dell'energia e del trasporto, della protezione delle risorse naturali o della lotta al cambiamento climatico oltre che, per i suoi riflessi sulla politica nazionale, di governo del territorio (si pensi ai casi in cui è coinvolta la normativa sull'analisi di impatto ambientale).

¹⁴ Si v. a questo proposito lo schema e la guida alla stipula di *grant agreements* qui http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/amga/h2020-amga_en.pdf (ultimo accesso febbraio 2019). Si v. ad esempio, Case T-477/16, Epsilon International SA v. European Commission, 24 ottobre 2018, Sentenza del Tribunale (II camera), con riguardo a «Arbitration clause — Contracts concluded under the Seventh Framework Programme for research, technological development and demonstration activities (2007-2013) — Interest in bringing proceedings — Eligible costs — Suspension of payment — Application for annulment — Decision to register the applicant in the central database of the Early Detection and Exclusion System (EDES) — Act not open to challenge — Inadmissibility)». Il caso vede coinvolta la società Epsilon International, finanziata nell'ambito del programma *Horizon2020* per numerosi progetti in *smart services* e *smart city*, e la Commissione europea riguardo alla corretta computazione di alcuni costi (in particolare di personale) e la susseguente sospensione dei fondi.

Nella controversia *Inter-Environnement Bruxelles ASBL et all. v. Région de Bruxelles-Capitale*, poi oggetto di rinvio pregiudiziale (C-671/16, sentenza n. 403 del 7 giugno 2018), la Corte ha riconosciuto che l'atto impugnato, ovvero un progetto di regolamento regionale di urbanistica zonale prodromico alla realizzazione (mediante un piano regolatore particolareggiato) di un progetto quadro (c.d. *Loi*) per il quartiere europeo della città di Bruxelles, conteneva prescrizioni relative al riassetto di aree adiacenti agli immobili e altri spazi liberi, zone di passaggio, cortili e giardini, alle recinzioni, all'allacciamento degli edifici alle reti e alla fognatura, alla raccolta delle acque piovane e alle diverse caratteristiche delle costruzioni, in particolare il loro carattere convertibile e sostenibile, alcuni dei loro aspetti esteriori o ancora l'accesso dei veicoli al sito. Vista la maniera in cui sono stati definiti, i criteri e le modalità introdotti da tale atto possono avere effetti significativi sull'ambiente urbano. Tali criteri e modalità, infatti, come sottolineato dalla Corte, possono influire sull'illuminazione, i venti, il paesaggio urbano, la qualità dell'aria, la biodiversità, la gestione delle acque, la sostenibilità degli edifici e, più in generale, sulle emissioni nella zona interessata. Più in particolare, come indicato nel preambolo dell'atto impugnato, la sagoma e la struttura di edifici alti possono provocare effetti indesiderabili in termini di ombra e vento. Alla luce di tali elementi, si deve ritenere che un atto come quello di cui trattasi nel procedimento principale rientrerebbe nella nozione di «piani e programmi» ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva VAS e andrebbe sottoposto, di conseguenza, ad una valutazione ambientale (art. 2, direttiva 2001/42/CE). Commenta ancora il giudice, tale direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile (su questo punto richiamando il caso *Associazione Italia Nostra Onlus v. Comune di Venezia et al.*, C-444/15, sentenza n. 978 del 21 dicembre 2016, ad oggetto la definizione di "piccole aree a livello locale").

In questa vicenda, dunque, il giudice "colora" di urbano l'interpretazione della normativa europea e, motivando sulla base delle caratteristiche peculiari della città, riconosce il diritto in capo al cittadino alla protezione del proprio ambiente urbano (tramite l'adozione di una VAS).

2.3.2. Il diritto europeo alla libertà di stabilimento e il potere locale di governo del territorio

In materia di politica commerciale è esemplificativa, da una parte, la controversia già richiamata sul finire del capitolo uno per sostenere l'esistenza di una dimensione territoriale autonoma dell'Unione europea. In quel caso, secondo il giudice europeo, come conseguenza dell'abbattimento delle frontiere interne i confini urbani del territorio sostituirebbero quelli statali e concorrerebbero a definire i diritti-doveri degli operatori (rinvio pregiudiziale nel caso *Lokman Emrek v. Vlado Sabranovic*, C-218/12, sentenza n. 666 del 17 ottobre 2013, riguardo alla definizione del tribunale competente, tedesco o francese, per la tutela del consumatore).

Dall'altra, vi sono alcuni casi di rinvii riguardanti la libertà di stabilimento, dove quest'ultima viene bilanciata rispetto ad interessi pubblici definiti come "urbani".

2.3.2.1. I casi *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV* e *Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam*

Un primo esempio vede coinvolta la Corte di giustizia per un rinvio a cause riunite in cui protagonisti sono due comuni del Belgio (sentenza n. 44, 30 gennaio 2018). Il giudice del rinvio chiede di precisare il campo di applicazione della direttiva servizi, in particolare, rispetto all'art. 2, par. 2, lett. c), sui servizi e le reti di comunicazione elettronica, e all'art. 4, n. 8, rispetto ai motivi imperativi di interesse generale. Tra essi figura la tutela dell'ambiente urbano. Nella prima causa, la società X BV (d'ora in avanti «X») veniva incaricata di costruire una rete a fibre ottiche nel Comune di Amersfoort, ottenendo l'approvazione necessaria da parte del comune per avviare i lavori di posa dei cavi. Di conseguenza, il comune presentava a X una fattura per le tasse correlate all'approvazione concessa. X contestava le tasse dinanzi al *Rechtbank* (Tribunale) di Utrecht. Avverso la sentenza di quest'ultimo si interponeva appello dinanzi al *Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden* (Corte d'appello di Arnhem-Leeuwarden, Paesi Bassi) pronunciatosi con sentenza in data 2 luglio 2013. La giunta comunale di Amersfoort presentava ricorso avverso la sentenza del *Gerechtshof* dinanzi allo *Hoge Raad der Nederlanden* (Corte suprema dei Paesi Bassi). Essendovi dubbi in ordine alla compatibilità delle tasse con le direttive 2002/20, 2002/21 e 2006/123, la Corte suprema disponeva la sospensione del procedimento in data 5 giugno 2015, sottoponendo altresì alla Corte europea varie questioni pregiudiziali (*College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV*, C-360/15).

Nella seconda causa, con delibera del 19 giugno 2013, la giunta comunale di Appingedam adottava un piano regolatore che designava un'area esterna al centro cittadino, denominata il *Woonplein*, quale area commerciale esclusivamente per il commercio al dettaglio di merci voluminose. Il piano regolatore specificava, tra l'altro, che la sua adozione era avvenuta «per garantire la conservazione della vitalità del centro cittadino e per evitare che nelle zone centrali i negozi restino vuoti». Pertanto, nel *Woonplein* erano stabiliti esercizi di vendita al dettaglio comprendenti, *inter alia*, arredamento, articoli per il fai da te, materiali edili, articoli da giardino, biciclette, articoli per l'equitazione e accessori per auto. La *Visser Vastgoed Beleggingen BV* (in prosieguo: la «Visser»), società che possedeva alcune superfici commerciali nel *Woonplein*, desiderava affittare dei locali commerciali alla società *Bristol BV*, che, a sua volta, era intenzionata ad aprire un negozio al dettaglio per la propria catena di calzature e abbigliamento a basso costo. La *Visser*, contestando la delibera che istituiva il piano regolatore del 19 giugno 2013, portava il caso dinanzi alla Sezione del contenzioso amministrativo del *Raad van State* (Consiglio di Stato), asserendo che il piano regolatore era incompatibile con le disposizioni della direttiva 2006/123/EC (la c.d. Direttiva servizi).

Anche in questo caso, la Sezione disponeva la sospensione del procedimento sottoponendo alla Corte alcune questioni pregiudiziali (*Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam*, C-31/16).

Nel primo caso, la controversia presenta profili di interesse soprattutto per il riconoscimento del Comune come “autorità competente” alla riscossione di canoni connessi all’utilizzo del suolo da parte degli operatori del mercato impegnati nell’istallazione di infrastrutture per la telecomunicazione. Secondo il giudice, infatti, anche se il Comune di Amersfoort non è una autorità nazionale di regolamentazione ai sensi della Direttiva servizi, è però l’autorità competente per la riscossione ai sensi della Direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (c.d. Direttiva autorizzazioni).

Il nodo giuridico più interessante attiene, però, alla seconda causa e in particolare alle questioni n. 2 e 5, sulla natura del piano regolatore e sulla giustificazione della restrizione alla circolazione dei servizi per motivi imperativi di interesse generale, in questo caso per la protezione dell’ambiente urbano.

2.3.2.2. La “protezione dell’ambiente urbano” come motivo imperativo di interesse generale nel caso dei due comuni del Belgio

La libera circolazione e l’obiettivo del mercato interno entrano in contrasto con altri interessi, come la politica culturale a favore della città. L’avvocato generale nella sua argomentazione sostiene che una città può avere un interesse a contribuire, attraverso un piano regolatore, alla conservazione della vitalità del proprio centro e del suo carattere originale (questo è in particolare il caso del Comune di Appingedam). Regolamentare quali negozi possono essere aperti in determinati luoghi può rientrare, ad esempio, in tale politica. Inoltre, una città può anche volere influenzare il volume e il flusso del traffico all’interno o all’esterno di essa. L’avvocato osserva, inoltre, come la misura impugnata non sia economica nel senso che il suo obiettivo ed effetto consiste nel favorire determinati venditori al dettaglio rispetto ad altri. Piuttosto, riguarda il modo di vivere in una città ed è molto vicina ad una politica culturale, anch’essa riconosciuta come un motivo imperativo d’interesse generale (punto 147 dell’opinione dell’Avvocato generale). Per questo motivo, la misura sembra proporzionata e non eccede quanto è necessario per raggiungere il proprio scopo. I centri commerciali fuori dal centro cittadino determinano, infatti, un effetto auto-rinforzante. Una volta che alcuni negozi sono posti all’esterno del centro cittadino e gli abitanti utilizzano le automobili per recarvisi, questa località diviene più attrattiva anche per gli altri negozi che fino ad allora erano stabiliti nel centro cittadino. L’unico modo per evitare le conseguenze negative dell’aumento del traffico e dello svuotamento del centro delle città consiste, così, nel limitare le possibilità per i prestatori di servizi di stabilirsi al di fuori del centro cittadino (punto 148 dell’Opinione dell’Avvocato generale).

Il giudice appoggia, in linea di massima, l’argomentazione dell’Avvocato generale. Innanzitutto, risulta che il piano regolatore di cui al procedimento principale non rientra nella nozione di “regime di autorizzazione”. Infatti, sebbene detto piano offra ai prestatori la possibilità di sviluppare determinate attività di vendita al dettaglio in specifiche aree geografiche, siffatta possibilità deriva non da un atto formale ottenuto in esito a una pratica che tali prestatori sarebbero stati tenuti ad espletare a tal fine, bensì

dall'approvazione da parte della giunta comunale di Appingedam di norme di applicazione generale contenute nel suddetto piano regolatore. Per quanto riguarda la nozione di "requisito", inteso come qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri, nel caso di specie, è pacifico per la Corte che le norme del piano regolatore hanno l'effetto di vietare l'attività di vendita al dettaglio di prodotti non voluminosi, quali calzature e abbigliamento, in un'area geografica situata al di fuori del centro cittadino del comune di Appingedam. Tuttavia, il considerando nove della Direttiva servizi precisa che quest'ultima si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio, il che esclude, di conseguenza, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato. Se il piano impugnato non limita le libertà fondamentali previste per la realizzazione del mercato interno ma, piuttosto, regola quei requisiti che devono essere rispettati dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica (così come da persone che agiscono a titolo privato), non può porsi in contrasto con la Direttiva servizi. Preciso ciò, la Corte constata che le norme di cui al piano regolatore pur mirando, come risulta dalla decisione di rinvio, a salvaguardare la vitalità del centro cittadino del comune di Appingedam e ad evitare che vi siano locali vuoti in un'area urbana, nell'ambito di una politica di assetto del territorio, hanno tuttavia l'oggetto specifico di stabilire le aree geografiche in cui determinate attività di vendita al dettaglio possono stabilirsi. Esse si applicano quindi esclusivamente alle persone che intendono sviluppare tali attività in dette aree geografiche, ad esclusione delle persone che agiscono a titolo privato (punto 124). La conformità della normativa controversa nel procedimento principale alla Direttiva servizi deve essere poi valutata alla luce del divieto agli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizi, o l'esercizio della medesima nel loro territorio, all'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente. Il giudice non riscontra una violazione di tale divieto. Tuttavia, la norma chiede agli Stati membri di verificare se il loro ordinamento giuridico preveda uno o più dei requisiti di cui all'articolo 15 (ad esempio, restrizioni quantitative o territoriali, requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico, obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società, ecc.). Eventualmente, chiede di provvedere affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

Nel caso di specie, confermando l'opinione dell'avvocato generale, nel vietare l'attività di vendita al dettaglio di prodotti non voluminosi in un'area geografica situata al di fuori del centro cittadino del comune di Appingedam, il piano contiene uno dei requisiti previsti dall'articolo 15 ma spetta al giudice nazionale valutare il rispetto delle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità. Si precisa, però, che per quanto riguarda più in particolare il requisito di necessità, come definito sempre all'articolo 15, dalla

decisione di rinvio risulta che il divieto di cui trattasi nel procedimento principale mira a preservare la vitalità del centro cittadino del comune di Appingedam e ad impedire che vi siano locali vuoti in un'area urbana, nell'interesse di un buon assetto del territorio. Un simile obiettivo di protezione dell'ambiente urbano può costituire un motivo imperativo di interesse generale tale da giustificare una restrizione territoriale come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

2.3.3. Il diritto alla libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi rispetto al diritto all'auto determinazione amministrativa (servizi pubblici locali)

Altri due casi sulla libertà di stabilimento, oggetto però di due separati rinvii pregiudiziali, meritano di essere ricordati in quanto esplicativi della funzione che la città può svolgere per l'aggiornamento del diritto europeo. Sia nel caso di Padova, per il servizio di gestione delle urne funerarie, sia in quello di Amsterdam, per il servizio di trasporto urbano, la Corte di giustizia è alle prese con l'analisi di attività economiche di cui è dubbia sia la rilevanza europea (si tratta d'altra parte di casi riferiti ad ambiti territoriali limitati), sia la natura di "servizio pubblico" o di "attività da autorizzare" (in alternativa ad "attività libera").

2.3.3.1 Il caso *Memoria Srl e Antonia Dall'Antonia v. Comune di Padova*: il servizio cimiteriale e il suo valore antropologico

Nella vicenda che coinvolge la città di Padova, la corte di giustizia si trova ad interpretare il diritto dell'Unione europea sulla realizzazione del mercato interno rispetto ad un servizio per eccellenza comunale, quello cimiteriale (caso *Memoria Srl e Antonia Dall'Antonia v. Comune di Padova*, C-342/17, sentenza n. 906, 14 novembre 2018). Si tratta di un caso in cui un sotto ramo di un servizio pubblico locale normalmente svolto in economia o *in house* viene liberalizzato, quando in realtà è ragionevole immaginarlo "pertinente" del servizio cimiteriale. Riprendendo le argomentazioni dell'Avvocato generale, poi non accolte dalla Corte, sarebbe rilevante la forte valenza antropologica e religiosa del servizio in questione, tale da rappresentare un motivo imperativo di interesse generale (giustificando il regolamento comunale). Nelle argomentazioni del Comune di Padova, si osserva che la normativa nazionale oggetto del procedimento principale riguardi lo *status* dei diritti personalissimi dell'individuo, motivo per il quale non sarebbe sufficiente una contestazione in base ai principi di certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

In realtà, pur non potendosi negare la pertinenza al servizio cimiteriale tradizionale, il riferimento al valore "antropologico" dell'Avvocato generale è utilizzato dalla Corte per sostenere l'opposto, ovvero, l'evoluzione della società con la diffusione della pratica della cremazione e, di conseguenza, della rilevanza per tutto il territorio europeo.

La vicenda inizia con la nascita, nel 2014, della società Memoria Srl. La sua attività consiste nell'offrire alle famiglie di defunti cremati un servizio di conservazione delle loro urne cinerarie sulla base di

contratti di cessione di spazi per il deposito di dette urne in colombari. Tale servizio è presentato come finalizzato a consentire alle famiglie di evitare di dover custodire le urne presso la propria abitazione, offrendo loro un accesso ai locali dove sono conservate dette urne più agevole rispetto a quanto accade per un cimitero. I luoghi in cui tali urne sono conservate si presentano come spazi esclusivamente destinati a custodire tali urne, in ambienti esteticamente gradevoli, tranquilli, protetti e particolarmente appropriati per il raccoglimento e la preghiera in memoria dei defunti. A partire dal mese di settembre 2015 Memoria Srl ha inaugurato alcuni spazi esclusivamente destinati ad ospitare urne cinerarie, che essa denomina “Luoghi della Memoria”, dislocati in diversi quartieri del Comune di Padova. L’accesso dei membri della famiglia del defunto a tali luoghi è subordinato all’accettazione di un codice di condotta interno, che impone, in particolare, l’osservanza delle norme di buona educazione, correttezza e dignità, il divieto di consumare bevande alcoliche e l’obbligo di indossare un abbigliamento corretto. La signora Dall’Antonia è una potenziale cliente della Memoria Srl, in quanto intende cremare le spoglie del proprio marito e trasferire le sue ceneri in una di tali strutture. Tuttavia, il Comune di Padova ha emanato nel 2015 una delibera con la quale ha modificato il regolamento dei servizi cimiteriali. Le modifiche sopravvenute escludono che l’affidatario di un’urna cineraria possa avvalersi di servizi di un’impresa privata, gestita al di fuori del servizio cimiteriale comunale, al fine di conservare tale urna fuori dell’ambito domestico. Nel 2016 la Memoria Srl e la signora Dall’Antonia adiscono il TAR. Veneto chiedendo l’annullamento della citata delibera e, per quanto concerne la Memoria, il risarcimento dei danni subiti a causa della medesima. Per suffragare il loro ricorso, esse adducono, in sostanza, che la normativa nazionale in discussione non è conforme al diritto dell’Unione e, più precisamente, ai principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi. In proposito, il giudice del rinvio spiega di nutrire dubbi quanto all’invocabilità di tali principi, dato che la normativa nazionale in questione si applica non già all’insieme del territorio nazionale, bensì unicamente al Comune di Padova. Per contro, laddove i suddetti principi dovessero essere considerati applicabili, il medesimo giudice ritiene che sussistano ragioni per dubitare che la normativa nazionale controversa sia conforme a tali principi, dal momento che tale normativa non è, a suo avviso, giustificata da alcuna ragione di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Le questioni vengono, quindi, rimesse alla Corte di giustizia. In particolare, le questioni sottoposte riguardano l’interpretazione degli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nel senso che ostano all’applicazione dell’articolo 52 del regolamento dei servizi cimiteriali del Comune di Padova, secondo cui non è in nessun caso consentito all’affidatario demandare a terzi la conservazione dell’urna cineraria. Tale divieto varrebbe anche in caso di espressa volontà manifestata in vita dal defunto, con la conseguenza che è fatto obbligo di conservare l’urna esclusivamente presso l’abitazione dell’affidatario. Il regolamento esclude, inoltre, che la conservazione di urne cinerarie possa avere finalità lucrative e pertanto non sono ammesse attività economiche che abbiano ad oggetto, anche non esclusivo, la conservazione di urne cinerarie a qualsiasi titolo e per qualsiasi durata temporale.

Il giudice chiarisce, in primo luogo, la rilevanza della questione per il diritto dell’Unione europea, in particolare rispetto all’interpretazione della Direttiva servizi e dell’articolo 49, T.fue. Nel caso di specie viene

violata la libertà di stabilimento e i cittadini italiani sono discriminati (a questo proposito viene richiamato l'art. 53, l. n. 234/2012). In secondo luogo, non sono considerati sufficienti i motivi imperativi di interesse generale che potrebbero giustificare una limitazione alla libertà suddetta, né rispetto alla protezione della salute, né rispetto alla protezione della memoria dei defunti e né a quella dei valori morali e religiosi (punti 53-63).

A ben vedere, respingendo le motivazioni della città e del governo nazionale, la Corte non sta negando il valore antropologico del servizio ma sta sostenendo che la soluzione di diritto interno adottata, in questo caso un regolamento comunale, è sproporzionata, punti 62-63: «Per quel che riguarda [...] i valori morali e religiosi prevalenti dello Stato membro interessato, il governo italiano afferma che questi ultimi ostano a che le attività di conservazione di resti mortali possano perseguire un fine di lucro. Tuttavia, senza che occorra pronunciarsi sul valore di tale obiettivo, si deve rilevare che dalla formulazione stessa dell'articolo 5, paragrafo 2, della legge del 30 marzo 2001, n. 130, si evince che l'attività di conservazione di ceneri mortuarie, in tale Stato membro, è assoggettata al pagamento di una tariffa stabilita dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Sanità e sentite talune associazioni».

Anzi, secondo la Corte, proprio attraverso una regolazione più accorta e la liberalizzazione del servizio, il Comune potrebbe garantire ai propri cittadini un più alto standard di garanzia dei propri diritti. Non è escluso, infatti, che una nuova disciplina ponga dei limiti all'interesse lucrativo dell'attività.

2.3.3.2. *R.L. Trijber v. Burgemeester van Amsterdam* e le prerogative europee in materia di trasporto “urbano”

Un caso simile ha interessato anche la Città di Amsterdam, in relazione al servizio di trasporto urbano (*R.L. Trijber v. Burgemeester van Amsterdam*, C-341/14, sempre nell'ambito dello stesso rinvio di cui alla sentenza n. 640, 1 ottobre 2015). Con una domanda presentata alla giunta comunale, il sig. Trijber chiedeva il rilascio di un'autorizzazione all'esercizio per il trasporto di passeggeri per vie d'acqua. Questo, al fine di consentirgli, su richiesta e a titolo oneroso, la visita di Amsterdam su vie d'acqua, segnatamente, nell'ambito di escursioni organizzate da imprese ovvero al fine di celebrazione di ricorrenze, per mezzo di un'imbarcazione senza cabina con propulsione elettrica e adatta al trasporto di un massimo di trentaquattro persone. Con la decisione del 22 novembre 2011, la giunta comunale negava l'autorizzazione in considerazione della politica seguita in materia di volume di autorizzazioni, ai sensi Regolamento di Amsterdam sul trasporto di passeggeri per vie navigabili. Ciò in base al rilievo che la richiesta del sig. Trijber non sarebbe stata presentata nel corso di un intervallo di rilascio, che l'imbarcazione non rappresentava un'iniziativa particolare e che il sistema di trasporto non era innovativo. Il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se la Direttiva servizi debba essere interpretata nel senso che un'attività, come quella oggetto della richiesta di autorizzazione, consistente nel fornire, a titolo oneroso, servizi di accoglienza di passeggeri su un'imbarcazione per far loro visitare, nell'ambito di eventi o ricorrenze, la città

utilizzando le vie d'acqua, costituisca un servizio nel "settore dei trasporti" e pertanto escluso dalla sfera di applicazione della direttiva medesima.

Il giudice si sincera, innanzitutto, del significato di "trasporto su vie navigabili" e di "trasporto urbano", ritenendo che, nel primo caso, pur mancando una definizione esplicita nei trattati (artt. 90-100, Tfeue) il trasporto di tipo su acqua o marittimo rientrerebbe nella categoria più ampia dei trasporti a norma dei trattati (richiamando come esempio il regolamento (CEE) n. 3577/92); nel secondo caso, il trasporto su vie navigabili rientrerebbe anche nei casi di esclusione della Direttiva servizi anche quando qualificato come "urbano", in virtù del considerando numero 21 della direttiva stessa. Tuttavia, da tale esclusione non discende che qualsiasi servizio consistente nell'assicurare uno spostamento attraverso le vie navigabili debba essere automaticamente qualificato come "trasporto" o come "trasporto urbano" ai sensi della direttiva stessa (punto n. 50). Occorre, pertanto, esaminare l'oggetto principale del servizio in questione, rammentando che il legislatore dell'Unione ha espressamente cercato di garantire il rispetto di un equilibrio tra, da un lato, lo scopo di eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori nonché alla libera circolazione dei servizi e, dall'altro, l'esigenza di tutelare le specificità di talune attività sensibili, in particolare di quelle legate alla protezione dei consumatori. A tal riguardo, si deve rilevare che dal considerando 33 della Direttiva emerge che i servizi diretti ai consumatori ricadono nella sfera di applicazione di detta direttiva e includono, segnatamente, i servizi nel settore del turismo, ivi comprese le guide turistiche. Nella specie, risulta che i servizi oggetto del procedimento principale, ancorché costituiscano, *prima facie*, una fattispecie di "navigazione interna" (art. 100, Tfeue) sono piuttosto volti a far godere ai destinatari di tali servizi il contesto piacevole di un avvenimento festivo che non fornire il trasporto da un punto all'altro della città di Amsterdam.

Anche in questo caso, dunque, l'interpretazione è favorevole alla libertà di circolazione del servizio e sfavorevole alla città. Ciò che è interessante, in negativo, è il riconoscimento di una categoria speciale di trasporto (il "trasporto urbano", in questo caso marittimo) a cui farebbero riferimento anche i trattati agli artt. 90-100, Tfeue. Che da ciò derivi l'esclusione dalla direttiva servizi, significa solo che il trasporto urbano è da annoverare negli oggetti di un'altra politica europea (appunto, quella dei trasporti) e non in quella per il mercato unico.

2.3.2. Il diritto alla libertà di stabilimento e la garanzia della "sicurezza urbana" (anche come "sicurezza umana"): *J. Harmsen v. Burgemeester van Amsterdam*

Il caso del Comune di Amsterdam riguarda anche la vicenda del centro di prostituzione in vetrina, che vede contrapposto il diritto alla libertà di stabilimento ai motivi imperativi di interesse generale questa volta in tema di ordine pubblico e sicurezza, urbana ed umana (*J. Harmsen v. Burgemeester van Amsterdam*, C-341/14, sempre nell'ambito dello stesso rinvio di cui alla sentenza n. 641, 1° ottobre 2015). Il caso permette, dunque, di analizzare quel frammento di politica urbana che si sovrappone con la politica di sicurezza interna e con la politica sociale europea. In particolare, il Comune nega il rilascio delle

autorizzazioni perché, a seguito di numerosi accertamenti e segnalazioni da parte della polizia locale negli anni precedenti, risulta che il proprietario del centro abbia nel tempo impiegato prostitute incapaci di comunicare per carenze linguistiche. Il sindaco e il giudice del rinvio osservano che il regime di autorizzazione è stato predisposto proprio al fine di garantire l'ordine pubblico e prevenire reati quali la prostituzione forzata e la tratta di esseri umani. Il giudice *a quo* si chiede se l'impegno assunto dal proprietario nel proprio piano aziendale, approvato dal sindaco, poi ripreso in una direttiva comunale, consistente nel cedere in locazione camere unicamente a prostitute in grado di farsi comprendere in una lingua conosciuta dal gestore, sia proporzionale al motivo di interesse generale perseguito. E se, dunque, il rifiuto del sindaco di concedere l'autorizzazione a seguito dei fatti appena ricostruiti, possa considerarsi legittimo. Nonostante la particolarità del servizio, che concorre all'immaginario identitario della città di Amsterdam, il giudice ritiene che la controversia abbia rilevanza europea, sia perché si tratta di un'attività con clienti anche provenienti da altri paesi membri, sia perché impiega prostitute straniere. Conseguentemente, la Corte rileva che la Direttiva servizi dev'essere interpretata nel senso che non osta ad una misura come quella oggetto del procedimento principale, che subordini la concessione di un'autorizzazione ai fini dell'esercizio di un'attività di gestione di centri di prostitute in vetrina, al requisito che il prestatore di tali servizi sia in grado di comunicare in una lingua compresa dai beneficiari dei servizi medesimi. Questo perché tale requisito è idoneo a garantire la realizzazione di quell'obiettivo di interesse generale consistente nella "prevenzione" di reati connessi alla prostituzione (si ricorda, dal caso studio sulla sicurezza urbana, dell'importanza della funzione preventiva).

3. Le autorità urbane come destinatarie determinate della politica urbana europea

Le stesse città o autorità urbane possono considerarsi destinatarie della politica urbana europea. Esse beneficiano delle azioni rientranti nella politica e si aspettano supporto nell'implementazione dell'Agenda, ad esempio da parte del segretariato tecnico ma anche della divisione *Inclusive Growth, Urban and Territorial Development* della *DG Regional and Urban affairs*.

3.1. La selezione per progetti finanziati con fondi dello *Urban Innovation Action* (UIA) e i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie a disposizione della città

È innanzitutto interessante il caso dei destinatari urbani rispetto all'attività della rete *Urban Innovation Action* (UIA). Come *supra* osservato rispetto alla possibile scarsità di giurisprudenza in materia di poteri esercitati nel contesto della politica urbana, in questo caso i destinatari determinati possono rintracciarsi grazie ad un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie. Le città hanno, infatti, interesse a che le procedure di selezione da parte della struttura delegata si svolgano nel modo più trasparente e corretto possibile.

Beneficiano dell'UIA proprio le autorità urbane, attraverso la presentazione di progetti e la messa a disposizione di fondi da parte del Regolamento n. 1301/2013 (per una presentazione di tutte le reti urbane di città, tra cui l'UIA, si veda sempre l'Appendice V.a)¹⁵. Nonostante i fondi siano stanziati da un regolamento per il fondo di sviluppo regionale, essi sono poi gestiti dalla Commissione. A questo proposito, il modello seguito è quello a sua volta "indiretto" ex art. 60, Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, così come espressamente richiamato dall'art. 92, Regolamento (Ue) n. 1303/2013.

La "circolare" *UIA – Guidance (Version 4 – 15 October 2018)* prevede un paragrafo intitolato *Complaint procedure during the project selection*¹⁶. Qualora un partecipante (papabile beneficiario determinato) si veda rifiutare o rigettare una candidatura, attraverso una decisione scritta in cui sono evidenziate le ragioni dell'esclusione, l'ente in questione ha a disposizione una *two-step procedure*.

Innanzitutto, la (principale) autorità urbana deve inviare domande o sollevare argomenti contro il Segretariato permanente riguardo alla suddetta esclusione¹⁷. Le domande di chiarimento devono essere inviate in inglese entro tre settimane dalla notifica ufficiale dell'esclusione. Il segretariato, di intesa con l'*Entrusted Entity* e con la Commissione, esamina le domande e fornisce una risposta.

In secondo luogo, se l'autorità non è soddisfatta dal ragionamento, può formalizzare, entro due settimane, in forma scritta (secondo un preciso modulo), in inglese e per posta o email, la sua lamentela pur con riguardo ad un numero limitato di elementi: il candidato è stato escluso sulla base di informazioni che non sono coerenti con quelle da lui fornite nell'*application form* e in base a procedure non conformi con il processo di selezione descritto dai *Terms of Reference of the Call* o nella *UIA Guidance*. La presentazione del reclamo non inficia la data di avvio dei progetti approvati; piuttosto, la questione viene affrontata parallelamente da un *Complaints Panel* che coinvolge l'*Entrusted Entity*, la Commissione e il Segretariato.

L'impostazione è sicuramente quella di evitare il contenzioso, pur trattandosi di una previsione contenuta in un documento all'apparenza non vincolante, simile ad una "circolare" o altro atto di *Soft Law* (si osservi, allo stesso tempo, come l'art. 1, par. 2, Regolamento delegato della Commissione n. 522/2014 preveda la stipula di un *delegation agreement* tra la Commissione e l'ente delegato, ora la *Hauts-de-France Region*, in cui prevedere, tra le altre cose, una *guidance for applicants and beneficiaries*).

¹⁵ A supporto dell'importanza dei poteri "trasversali" e di come questi si riflettono sui destinatari, la "circolare" *UIA – Guidance (Version 4 – 15 October 2018)* osserva che: «Applicants should bear in mind that during the selection and implementation of project proposals, the complementarity and synergies with other EU funding programmes and policies, as well as supported projects, is of utmost importance. The UIA Initiative Selection Committee will seek to avoid any duplication when deciding on which projects to support» (p. 18) o, ancora, che «According to the Amsterdam Pact, The Urban Agenda for the EU will be implemented through a coherent set of actions and between others it refers to the need for alignment of the Urban Innovative Actions with the selected Themes for the Urban Agenda for the EU by the European Commission. In order to achieve meaningful and measurable results at local level, one of the central aims of the Urban Agenda shall be to better target the funds, initiatives and efforts of the Commission towards those urban challenges that local authorities and inhabitants feel are most pressing. The UIA Initiative should concretely contribute to this operational aim of the Urban Agenda» (p. 17).

¹⁶ Disponibile qui www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2018-10/UIA%20guidance_V4.pdf (ultimo accesso febbraio 2019).

¹⁷ In cui "principale" ricorda che vi è la possibilità di partecipare alle *call* anche da parte di più autorità urbane giuridicamente distinte ma insistenti su di un unico territorio c.d. urbano tra cui, per comune accordo, ve ne è una portavoce. È rilevante come la *UIA – Guidance (Version 4 – 15 October 2018)* definisca le autorità urbane, adottando un metodo in parte simile a quello abbracciato nel capitolo uno di questo lavoro: «Any urban authority of a local administrative unit defined according to the degree of urbanisation as city, town or suburb comprising at least 50 000 inhabitants. Any association or grouping of urban authorities of local administrative units defined according to the degree of urbanisation as city, town or suburb where the total population is at least 50 000 inhabitants; this can include cross-border associations or groupings, associations or groupings in different regions and/or Member States» (p. 12). La definizione è ripresa in modo identico dall'art. 2, par. 2, Regolamento delegato della Commissione n. 522/2014.

È interessante domandarsi, però, quale sia la natura dell'atto con cui il Segretariato comunica la lista degli ammessi e anche quella della comunicazione personale inviata, invece, agli esclusi. A ben vedere, non si tratta di atti finali, bensì di atti interni al procedimento che ha avuto inizio con una *call*. Nulla è disposto, però, con riguardo alla conclusione del procedimento e alla possibilità di adire la corte. Quale atto può impugnare il destinatario escluso?

A questo proposito, due ulteriori osservazioni sono possibili. Da una parte, il *Complaints Panel* avvia un procedimento parallelo che si conclude con l'adozione di un atto finale di verifica (ammettendo o rigettando definitivamente il candidato). Sarebbe questo l'atto impugnabile. Dall'altra, si potrebbe pensare che la graduatoria acquisti rilevanza esterna e si trasformi in un atto finale alla conclusione del procedimento durante il quale i soggetti ammessi presentano i documenti integrativi e firmano il contratto di finanziamento. Di conseguenza, la graduatoria pubblicata sarebbe un provvedimento finale adottato nell'ambito di un procedimento amministrativo europeo, pur se il Segretariato permanente ha una composizione mista (di cui la Commissione è solo uno dei membri). Se ciò non fosse vero, gli atti da impugnare sarebbero i contratti conclusi con ogni beneficiario che, però, vengono stipulati con l'*Hauts-de-France Region*, quale ente pubblico di diritto francese.

Ad ogni modo, la vicenda non va confusa con procedure analoghe al *procurement* di cui agli articoli 101 ss. del Regolamento sul bilancio generale dell'Unione ma, piuttosto, analizzata rispetto ai richiami che l'articolo 1 dell'atto delegato n. 522/2014 fa agli articoli 58, 60 e 61 del Regolamento appena citato sul bilancio comunitario (Regolamento (EU, Euratom) n. 966/2012). Si è di fronte ad una "gestione indiretta" (quindi, non "concorrente") con delega ad un organismo di diritto pubblico, in questo caso l'*Hauts-de-France Region* (art. 58, par. 1, lett. c), punto v), Regolamento (EU, Euratom) n. 966/2012). Dunque, trattandosi di metodi di esecuzione, è la Commissione che rimane responsabile dei fondi quali parti integranti del bilancio (art. 58, par. 2, Regolamento (EU, Euratom) n. 966/2012). Ad essa possono essere presentati ricorsi amministrativi. Eventualmente, è possibile rivolgere una denuncia al mediatore europeo o, in ultima istanza, adire il giudice comunitario.

Si deve rammentare, in conclusione, che nel caso dell'UIA sono le città a beneficiare dei fondi e non i singoli cittadini. Sono, quindi, le stesse autorità urbane ad essere titolari di diritti ed interessi. La bontà dell'esempio riportato rispetto ai destinatari è dimostrata da quanto rinvenibile nei considerando nel nuovo regolamento sul bilancio dell'Unione. Si afferma, in particolare, che per la gestione indiretta e concorrente, le persone, le entità o gli organismi designati che eseguono i fondi dell'Unione dovrebbero mettere a disposizione le informazioni sui destinatari e sui destinatari finali (considerando n. 20, Regolamento, (UE, Euratom) 2018/1046). Interessante la distinzione tra i destinatari finali e quelli "non". Non a caso, i destinatari sono definiti come i beneficiari, i contraenti, gli esperti esterni retribuiti o altre persone o entità destinatarie di premi o fondi a titolo di uno strumento finanziario o che eseguono i fondi dell'Unione (art. 2, punto 53, Regolamento, (UE, Euratom) 2018/1046). La ripresa di quanto affermato nei considerando non fa che confermare, inoltre, l'allineamento dei poteri strumentali o "trasversali" previsti dall'Agenda urbana rispetto ai più generali obiettivi dell'Unione.

3.2. L'accesso alle informazioni ambientali e la difesa dei limiti alle emissioni da parte delle città

Vi sono, inoltre, almeno altri due episodi su cui vale la pena soffermarsi in questo paragrafo per l'emersione delle autorità urbane come destinatarie. Sono casistiche rilevanti non solo per la protezione che accordano all'ambiente con riguardo al territorio urbano, dove normalmente la gestione dei fenomeni di inquinamento e dell'erogazione dei servizi risultano più complesse ma, anche, per la natura delle due parti in causa. Le città si presentano come attori collettivi pronti "a lottare" affinché le istituzioni ad esse sovraordinate, in un caso lo Stato e nell'altro la Commissione, assumano determinati atteggiamenti con rispetto alla trasparenza e alla partecipazione (*better regulation* e *better knowledge*). In entrambi i casi si tratta di contenziosi sulle emissioni inquinanti.

3.2.1. *Ville de Lyon v. Caisse des dépôts et consignations*

Il primo è un rinvio pregiudiziale per un contenzioso che vede coinvolta la *Ville de Lyon* e il suo potere di auto-determinazione in materia di negoziazione per concessioni di servizi pubblici locali¹⁸. Essa rivendica il diritto di accesso ad alcune informazioni che la *Caisse des dépôts et consignations* gli nega. Si tratta dei volumi delle quote di emissioni di gas a effetto serra cedute nel corso dell'anno 2005 dai gestori di duecento nove impianti di teleriscaldamento ripartiti su tutto il territorio francese e ai quali erano state attribuite quote di emissioni e, dall'altro, della data delle operazioni nonché dei relativi destinatari. Secondo il Comune di Lione, tali informazioni erano utili in un'ottica comparativa ai fini della rinegoziazione della concessione relativa al teleriscaldamento dell'impianto di *La Duchère*, situato nel circondario lionese. Con decisione 6 marzo 2006, la *Caisse des dépôts et consignations* rifiutava la comunicazione di tali informazioni, richiamandosi all'art. 10 del regolamento n. 2216/2004 nonché ai punti 11 e 12 dell'allegato XVI al regolamento medesimo. Adita dal Comune di Lione, la *Commission d'accès aux documents administratifs* esprimeva parere favorevole alla comunicazione dei documenti attinenti a dette informazioni relative alle operazioni. Tuttavia, con decisione 10 novembre 2006, la *Caisse des dépôts et consignations* reiterava il proprio diniego di comunicazione. A parere di quest'ultima, che costituisce l'amministratore del registro nazionale, le informazioni relative alle operazioni richieste rientravano nella sfera di competenza dell'amministratore centrale ed erano divulgabili da parte di quest'ultimo, sotto forma di messa a disposizione *online* su Internet, solamente alla scadenza del termine di cinque anni dopo l'effettuazione delle operazioni. Inoltre, le disposizioni della direttiva 2003/4 non sarebbero destinate a disciplinare la divulgazione di tali informazioni relative alle operazioni nel contesto del sistema delle quote di emissioni, per il quale il legislatore dell'Unione ha previsto regole specifiche, contenute nella direttiva 2003/87 e nel regolamento n. 2216/2004. Con atto introduttivo del 10 gennaio 2007, il Comune di Lione proponeva innanzi

¹⁸ Sentenza del 22 dicembre 2010, *Ville de Lyon* (C-524/09, EU:C:2010:822).

al giudice del rinvio un ricorso volto, da un lato, all'annullamento delle decisioni di diniego 6 marzo e 10 novembre 2006 nonché, dall'altro, a far ingiungere alla *Caisse des dépôts et consignations* di comunicargli i documenti attinenti alle informazioni relative alle operazioni richieste. Ciò premesso, il *Tribunal administratif de Paris* decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte una serie di questioni pregiudiziali.

Si tratta, ovviamente, di uno dei numerosi casi in merito ai diritti riconosciuti dalla convenzione di Aarhus e legati alla sua trasposizione nell'ordinamento comunitario e in quelli degli stati membri. Nella fattispecie analizzata, il giudice del rinvio non riconosce, alla fine, il tipo di accesso richiesto dalla città. Informazioni relative ad operazioni come quelle richieste da un ente pubblico territoriale che intende rinegoziare una concessione di servizio pubblico costituiscono, infatti, informazioni c.d. "riservate" ai sensi del regolamento CE n. 2216/2004. E, stando al tenore degli artt. 9 e 10 del regolamento medesimo, nel combinato disposto con i punti 11 e 12 dell'allegato XVI, tali informazioni, in assenza di previo accordo dei titolari dei conti di cui trattasi, sono liberamente consultabili dal pubblico unicamente nell'area pubblica del sito Internet del catalogo indipendente comunitario delle operazioni a decorrere dal quinto anno successivo all'anno di completamento delle operazioni relative ai trasferimenti di quote di emissioni.

Il tentativo del comune di ovviare all'assenza delle informazioni a causa del limite temporale è, in questo caso, fallito. L'utilità del caso in questione consiste, però, nel ricordare, da una parte, il valore dell'accesso alle informazioni ai fini della trasparenza, soprattutto in materie sensibili come la tutela dell'ambiente. Dall'altra, dell'importanza che tali tipi di informazione possono ricoprire per agevolare un comune nell'esercizio dei propri poteri normativi e amministrativi, in questo caso per la stipulazione di nuovi contratti di concessione per il servizio di teleriscaldamento.

3.2.2. *Ville de Paris, Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid v Commissione*

Vi è, poi, il secondo caso, molto più recente, in cui tre città capitali ricorrono per annullamento contro un regolamento della Commissione, per rivendicare, di nuovo, un loro potere di pianificazione (in questo caso rispetto al trasporto e alla mobilità urbana).

Nel 2016, le città di Madrid, Bruxelles e Parigi hanno proposto ricorsi di annullamento (ex articolo 263 del Tfu) del regolamento n. 646/2016, per quanto riguarda le emissioni dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri, Euro 6 (sentenza del Tribunale n. 927, 13 Dicembre 2018, nei casi T-339/16 *Ville de Paris v Commissione*, T-352/16 *Ville de Bruxelles v Commissione*, T- 391/16 *Ayuntamiento de Madrid v Commissione*). Con quest'ultimo regolamento, la Commissione ha definito i *not-to-exceed emission* (limiti NTE) per gli ossidi di azoto durante i nuovi *real driving emission tests* (RDE test), sia per l'approvazione di nuovi tipi di veicoli che per la supervisione delle loro prestazioni. In particolare, le città hanno affermato che la Commissione non era autorizzata ad adottare tali nuovi limiti perché meno impegnativi di quelli fissati dalla norma Euro 6 applicabile.

La Commissione, in primo luogo, ha contestato la ricevibilità delle azioni. Quindi, ha riaffermato la sua competenza nell'adottare il regolamento, sulla base della delega *ex art.* 5, par. 3, regolamento (n. 715/2007) e sulla natura “non essenziale” del fattore di correzione *CFpollutant* nella formula che calcola la quantità di emissione nei test RDE.

Il tribunale ha deciso nel dicembre 2018, concludendo per un annullamento parziale del regolamento n. 2016/646. La Commissione, la Germania e l'Ungheria hanno recentemente presentato ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁹.

I nodi giuridici rilevanti sono due. Il primo ha carattere procedurale: l'azione promossa dalle tre città è ammissibile? Le città hanno il diritto di contestare il regolamento? Questo approccio riflette la strategia della Commissione. Il secondo ha un carattere sostanziale: la Commissione europea è autorizzata ad adottare nuovi limiti, anche se solo di fatto, per gli ossidi di emissione di azoto, attraverso il fattore statistico *CFpollutant*? Questo altro approccio riflette la strategia delle città.

Il più interessante, ai fini della presente ricerca, è il primo nodo sulla legittimazione delle città. Il secondo lo è in ogni caso ma più per aggiungere un nuovo episodio alla “saga” *Dieseldgate* e decretare la vittoria delle città, che per indagare la natura del destinatario “città”.

Per quanto riguarda la ricevibilità delle azioni, quindi, la Corte rileva che le condizioni dell'articolo 263, Tfeu sono soddisfatte in questo caso. Le città, infatti, sono persone giuridiche direttamente interessate da una regolamento di natura non legislativa. Oltre a ciò, il regolamento non comporta misure di attuazione.

È curioso il modo in cui la Corte argomenta. Riguardo all'“effetto diretto”, in particolare, la Corte chiede alla Commissione di rafforzare la sua tesi a favore di un “non” effetto diretto sulle città del regolamento in gioco. Nello specifico, richiede un'interpretazione dell'art. 4, par. 3, della direttiva quadro n. 46/2007, sull'immatricolazione ed omologazione dei veicoli. Su questa base normativa, infatti, è possibile chiarire se il regolamento impugnato del 2016 ha un effetto diretto sulle tre entità locali coinvolte nel caso. In altre parole, la Corte vuole capire se l'intento del legislatore del 2007 sia quello di ridurre effettivamente i poteri delle autorità competenti per limitare la circolazione dei veicoli o meno.

La risposta spontanea sembrerebbe essere negativa perché, diversamente, una tale interpretazione significherebbe che le città non possono incidere sulla circolazione in nessun modo quando, al contrario e per anni, le città hanno avviato iniziative come “giorni senza macchine” in tutta Europa. Se questa è la giusta interpretazione, allora la Commissione ha ragione quando sostiene l'inammissibilità dell'azione. Tuttavia, la richiesta della Corte va interpretata sotto un'altra luce. Il giudice, infatti, vuole chiarire se il potere di limitare la circolazione dei veicoli è “non” giustificato dal legislatore europeo non in termini generali quanto, piuttosto, su presupposti tecnici, così come definiti dalla direttiva n. 46/2007.

La Commissione sostiene che la direttiva ha effetti limitati (sulla circolazione dei veicoli Euro 6 e sul funzionamento del mercato interno) e non l'intenzione di restringere le competenze nazionali in altri settori di *policy* (come la pianificazione dei trasporti e della mobilità o altre misure di protezione, per la qualità

¹⁹ C-177/19 P, C-178/19 P, C-179/19 P.

dell'aria ad esempio). Di conseguenza, gli Stati membri mantengono le loro piene competenze e possono delegare, a loro piacimento, tali poteri a favore di altre entità subnazionali (*infraestatales*, secondo le parole della Commissione).

Al contrario, le città sostengono che si trovano limitate dal regolamento adottato soprattutto nella loro capacità di esercitare poteri per le funzioni di ordine pubblico (ad esempio per quanto riguarda la protezione della “qualità dell'aria” attraverso limitazioni della mobilità e della circolazione dei veicoli). È utile, a questo punto, richiamare un'altra direttiva, la n. 50/2008, e i poteri delle autorità competenti, tra cui le città, di adottare piani che possano limitare il traffico per il fine della qualità dell'aria (*ex* articolo 1, paragrafo 5). Il regolamento n. 646/2016, basato su parametri tecnici, impedisce alle città di limitare la circolazione dei veicoli (direttiva n. 46/2007). Proprio i veicoli di nuova omologazione, con i nuovi e più “morbidi” limiti di emissione, sono la causa dello sfioramento dei livelli di qualità dell'aria, a cui le città devono in ogni caso attenersi (direttiva n. 50/2008). È proprio questo paradosso (il bilanciamento tra le ragioni del mercato interno e la tutela della qualità dell'aria) a rendere evidente l'effetto diretto del regolamento n. 646/2016 sulle città.

La Corte ribalta l'analisi della Commissione. La contro argomentazione più forte a favore dell'“effetto diretto” si basa sull'*efecto útil*. La Corte afferma che «[...] la directiva 2007/46/CE no puede [...] interpretarse en el sentido de que se limita esencialmente a reconocer a quien acaba de adquirir a un vehículo nuevo conforme a las exigencias de esta Directiva el derecho a comprarlo, matricularlo, ponerlo en servicio y sentarse al volante, pero sin garantías por el futuro. El efecto útil de esta Directiva se vería perjudicado, puesto que la comercialización de los vehículos potencialmente afectados quedaría obstaculizada por el temor a que no pudieren utilizarse con normalidad». Ad esempio, se un autista che si sposta in auto da Parigi a Bruxelles o a Madrid prevede che le città vietino, nei loro confini metropolitani, la circolazione di veicoli che non superano il test RDE anche se rispettano i valori NTE, deciderà di non comprare quel veicolo. Le conseguenze sono più gravi se diverse autorità locali optano per soluzioni diverse in termini di qualità dell'aria, mettendo così a repentaglio il sistema (paragrafo 67).

In conclusione, a causa dell'*efecto útil*, è chiaro che l'articolo 4, paragrafo 3 deve essere interpretato in modo da limitare i poteri delle città e che, di conseguenza, il regolamento in questione ha effetti diretti sulle ricorrenti.

- 3.2.2.1. Il bilanciamento tra la politica ambientale, la politica del mercato unico e la politica dei trasporti per il tramite dell'obiettivo di riduzione delle emissioni:
il potere della città

L'esempio fornito dalla Corte al paragrafo 67 necessita di un supplemento di spiegazione. Solo accettando la seguente prospettiva, i ragionamenti del giudice sull'effetto diretto hanno senso. Il punto di partenza è che i tre settori di *policy* coinvolti nel caso appartengono a un sistema di vasi comunicanti. La coerenza del sistema è garantita dall'unicità dell'obiettivo: la progressiva riduzione delle emissioni di CO₂.

Questa sfida è chiaramente indicata anche nei considerando della direttiva n. 46/2007. Se il regolamento adottato dalla Commissione non garantisce la diminuzione delle emissioni (ma ne consente una maggiore quantità), la politica ambientale, in questo caso per il sotto settore della qualità dell'aria, e la politica del mercato interno, per quanto riguarda la circolazione dei veicoli, non sono più coordinati. Fino al momento in cui la *ratio* delle disposizioni è stata la stessa, non c'erano motivi per i quali le città dovessero limitare la circolazione dei veicoli sulla base di elementi tecnici riguardanti l'omologazione e l'immatricolazione dei nuovi veicoli. I peggiori livelli di inquinamento dipendevano, probabilmente, da fattori diversi (ragioni meteorologiche, ad esempio, o dalla presenza di molti vecchi veicoli nella città). Tuttavia, nel momento in cui i limiti stabiliti dalla direttiva n. 50/2008 non cambiano ma, allo stesso tempo, le emissioni consentite dalla direttiva n. 46/2007 aumentano di fatto anche per i nuovi veicoli (Euro 6), le città non possono fare qualcosa in più per ridurre le emissioni nell'aria. In effetti, non possono limitare la circolazione dei veicoli sulla base dei parametri tecnici, mettendo così a repentaglio il mercato interno. L'unica cosa che possono fare è lottare per l'annullamento di un regolamento illegittimo, sperando che, in questo modo, l'istituzione del *CFpollutant* sia discussa in una sede più consona, quella legislativa.

Il risultato è che le città “vincono” contro la Commissione e gli Stati (questi ultimi impegnati nella procedura di comitologia “regolamento con controllo”) in lotta per una più forte tutela dell'ambiente (in particolare, per la qualità dell'aria), più in equilibrio con le ragioni del mercato interno e attraverso l'*escamotage* delle competenze locali nella pianificazione del trasporto urbano.

Il motivo ufficiale per l'adozione del fattore *CFpollutant* è, infatti, che le condizioni di guida durante i RDE test potrebbero non corrispondere completamente a quelle “normali”. È necessario un correttore. Tuttavia, contro questa considerazione, si può facilmente osservare che ciò che è necessario per il futuro è un tipo di test che rifletta meglio le dinamiche di guida o il carico di lavoro e non richieda una correzione così consistente. Sembra ragionevole, infatti, che un nuovo regolamento sul tipo di test per la circolazione di nuovi veicoli, sebbene con l'intento di evitare misure di disattivazione, non dovrebbe portare all'indebolimento degli standard di emissione.

Quindi, la sentenza chiarisce che l'incertezza può essere nascosta dietro i tecnicismi e che la procedura di comitologia non ha evitato la cattura normativa. In particolare, è strano che la Commissione abbia adottato due regolamenti a distanza ravvicinata sullo stesso argomento (regolamenti n. 2016/427 e n. 2016/646, con lo stesso oggetto), complicando ulteriormente il quadro normativo. Avrebbe potuto benissimo regolare la questione con un unico atto. È anche vero che la frammentazione rende ancora più difficile l'esercizio dei poteri di controllo e l'accesso alla giustizia.

3.2.2.2. La natura della città tra ente collettivo privato, ente di governo e amministrazione

Il caso riguarda la natura della città, come rivelato dalla decisione di Parigi, Bruxelles e Madrid di ricorrere alla Corte sulla base dell'articolo 263, paragrafo 4, Tfeu e non, ad esempio, attraverso l'articolo

263, paragrafo 2, Tfeu, quindi, attraverso il ruolo degli Stati membri, o attraverso l'articolo 265, paragrafo 3, Tfeu, quindi nel caso di "omissione ad agire". Hanno chiaramente optato per comportarsi come associazioni e chiedere l'annullamento. La loro strategia si basa sulla realizzazione di interessi concreti che differenziano le loro condizioni da quelle di altre città. Le autorità non si stanno comportando, ufficialmente, con uno spirito di contestazione generale ma, considerando il tipo di interessi coinvolti e la natura dei ricorrenti, è abbastanza ovvio che il caso abbia una risonanza politica speciale e un ampio effetto territoriale. Quindi, di fatto, le città (e non solo "le tre città") difendono gli interessi collettivi dei cittadini europei. Allo stesso tempo, grazie alla strategia della Commissione e alla necessità per le città di sostenere ulteriormente il loro diritto a contestare il regolamento, la loro natura di amministrazioni pubbliche territoriali diventa rilevante. Questo è vero per quanto riguarda la centralità delle loro competenze nella regolamentazione dei trasporti, della mobilità e del traffico. Alla fine, le città hanno successo anche grazie al loro essere amministrazioni pubbliche con propri poteri, piuttosto che al loro essere enti rappresentativi-associazioni.

Si è visto come questa non sia la prima volta che le città rimangono coinvolte in casi di rilevanza europea, come amministrazioni pubbliche o come uno dei livelli di governo nella *governance* multilivello europea. È anche vero che questo caso è un esempio significativo e raro di conflitti tra il livello locale e quello sovranazionale in cui si può affermare che gli Stati membri non sono direttamente coinvolti, o almeno non nella prima fase (quindi, non considerando il ricorso pendente alla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'Ungheria e dalla Germania). Bisogna dire che, nonostante la duplicità della città (come associazione, rilevante per la *governance*, e come amministrazione pubblica, rilevante per il governo), le due componenti vanno in coppia e non possono essere separate. Questa peculiarità fornisce alle città, nel sistema giuridico (europeo), una serie di strategie alternative per sfruttare i poteri e i rimedi previsti dai trattati.

2.2.2.3. La rilevanza della città come associazione

Il caso è anche l'occasione per esaminare i principi di proporzionalità e sussidiarietà in una versione aggiornata. Secondo l'approccio teorico dominante all'ordinamento giuridico europeo, l'Unione Europea si basano su un ordine funzionalista e sul principio di attribuzione. Ciò significa che i principi di proporzionalità e sussidiarietà *ex* articolo 5, TUE sono principalmente nel senso della relazione tra l'Unione e gli Stati membri.

Questi principi non sono mai menzionati nella sentenza commentata. Tuttavia, il caso appare come un fallimento nella capacità di equilibrare i valori. La Commissione e la procedura di comitologia non sono in grado di garantire il coordinamento tra le ragioni del mercato interno e quelle delle politiche ambientali e a favore della salute. Questo accade dal momento stesso in cui falliscono nel garantire l'unicità di un obiettivo: la riduzione delle emissioni nell'aria. Tuttavia, la tensione risultante non è nella dimensione verticale (tra l'UE e gli Stati membri) ma, al contrario, è in quella orizzontale (tra le competenze europee, con il comportamento accomodante degli Stati membri). Normalmente uno Stato membro può utilizzare il

principio di proporzionalità a suo favore se è in grado di argomentare sulla base, ad esempio, dell'art. 36, Tfeu. Quindi, cosa succede quando quelle ragioni imperative di interesse pubblico sono sacrificate da entrambi i due principali livelli di governo, quello europeo e quello nazionale? Succede che non sono disponibili strumenti legali normali o dinamiche di potere per rappresentare i cittadini, fatta eccezione per l'azione di attori collettivi alternativi. È in quel momento che la città diventa rilevante come associazione. Tuttavia, poiché i trattati si basano sulla catena verticale dei poteri, la città diventa strategica anche e in particolare come amministrazione pubblica con i suoi poteri amministrativi e la possibilità (o abilità) di sottolineare, verticalmente, il principio di sussidiarietà e, orizzontalmente, il principio di proporzionalità, sempre nel rispetto dei trattati. Il fatto che il comune-città sia normalmente un'autorità democraticamente eletta è solo a favore della legittimazione del suo comportamento non deferente nei confronti della Commissione e dei governi nazionali.

2.3. Il caso del Comune di Milano contro la decisione del Consiglio per l'assegnazione della sede della *European Medicines Agency* (EMA): il ruolo indipendente della città rispetto allo Stato

A sostegno delle ultime osservazioni del paragrafo precedente, merita essere richiamato un altro caso pendente davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tale collegamento esula dalla trattazione dei destinatari dei poteri per la politica urbana europea, ma supporta ancora una volta i poteri indipendenti delle città. Il caso vede coinvolto il Comune di Milano contro la decisione del Consiglio nei confronti della sede della *European Medicines Agency* (EMA). Il caso, il T-46/18, è alquanto peculiare in materia di accesso alla giustizia. Ciò che è più curioso è il contenuto della decisione del Tribunale di garantire l'accesso alla giustizia al Comune di Milano, nonostante un'azione identica fosse stata presentata dallo Stato membro (l'annullamento della stessa decisione del Consiglio, n. 3579, del 20 novembre 2017).

Infatti, sia la Repubblica italiana sia il Comune di Milano, con il sostegno della Regione Lombardia, hanno impugnato, separatamente, la decisione del Consiglio n. 3579 del 20 novembre 2017, chiedendo l'annullamento ai sensi dell'art. 263, Tfeu. Quindi, i due appelli hanno lo stesso oggetto. Il primo è stato presentato dinanzi al Tribunale e successivamente sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea (C-59/18), ai sensi dell'art. 54, par. 3, Statuto della Corte di giustizia. Il Tribunale ha dovuto decidere se declinare la propria competenza dinanzi alla Corte di giustizia anche nella causa intentata dalla città (T-46/18). La città di Milano era favorevole a questa scelta. Il Consiglio, al contrario, chiedeva la sospensione del procedimento, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia e di un'esigenza di economia procedurale, poiché avrebbe evitato che due giudici si pronunciassero sulla stessa questione. Il Consiglio ha inoltre osservato che le ragioni e gli argomenti addotti nel ricorso dal Comune di Milano erano in larga misura diversi da quelli sollevati dalla Repubblica Italiana nella causa n. 59/18. Pertanto, il Consiglio ha ritenuto che non fosse né necessario né opportuno che la Corte nella presente causa declinasse la propria competenza a favore della Corte di giustizia. Con ordinanza n. 131 dell'8 marzo 2018, il Tribunale ha infine optato per la presentazione della causa alla Corte di giustizia, affinché quest'ultima possa statuire anche sulla

domanda di annullamento presentata dal Comune di Milano. A tale proposito, si deve notare che l'articolo 40, 2 paragrafo, dello Statuto della Corte di giustizia esclude il diritto delle persone fisiche o giuridiche di intervenire nelle controversie tra Stati membri, da un lato, e le istituzioni dell'Unione, in altro. L'unica possibilità per le persone fisiche o giuridiche di far valere le proprie ragioni e argomenti nelle controversie che li riguardano consiste quindi nel proporre se stessi, nel caso in cui abbiano il diritto di farlo, un ricorso in appello dinanzi al giudice competente per conoscerli. Nella misura in cui la Corte di giustizia non ha sospeso il procedimento per il quale è stato adito in C-59/18 e in cui la Corte di giustizia può ordinare la sospensione del procedimento o dichiarare la sua competenza nella presente causa, deve essere tenuto conto che è nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia e della tutela dei diritti della difesa dei soggetti che ne hanno diritto che la Corte di giustizia, per conoscere l'appello proposto dalla Repubblica italiana in quanto Stato membro contro un atto del Consiglio, in quanto giudice competente, a norma dell'articolo 51, paragrafo 1, lettera a), dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, può prendere in considerazione i vari motivi e argomenti di fatto e di diritto invocati dal Comune di Milano come soggetto giuridico a sostegno della sua richiesta volta alla cancellazione, nella sostanza, del medesimo atto.

Si tratta di un caso in cui le ragioni della città non vengono inglobate automaticamente in quelle dello Stato membro a cui essa appartiene. Ciò ad indicare l'autonomia, sia politica e sia giuridica, del Comune.

2.4. Le città rispetto alle risorse e il loro legittimo affidamento

I destinatari della politica urbana europea sono poi tutti quegli attori (individuali o collettivi) direttamente interessati dall'accesso ai fondi e alla loro distribuzione (diretta ed indiretta) o alle opportunità di investimento per lo sviluppo urbano, anche grazie all'attività della Banca europea degli investimenti.

Di seguito si analizza un caso giurisprudenziale di un passato ciclo di finanziamento, in cui una delle parti è una città-comune, privata dei fondi a lei inizialmente diretti attraverso una decisione discrezionale di un'amministrazione sovraordinata. Si deve osservare, in premessa, che i profili che possono portare alla frustrazione del legittimo affidamento da parte dell'autorità urbana al godimento dei fondi sono numerosi²⁰.

Probabilmente, la nuova attenzione per lo sviluppo delle città e il loro coinvolgimento attivo nella politica regionale aggiungerà ulteriore complessità. Si pensi, ad esempio, al caso italiano. Molte delle risorse sono attribuite alle città attraverso le agende urbane regionali, come risultanti dai piano operativi regionali. Allo stesso tempo, il monitoraggio, l'*audit* e il controllo sono centralizzati, in particolare attraverso i poteri dell'Agenzia per la coesione territoriale (i sindaci dei quattordici comuni capoluogo sono le autorità di

²⁰ Si v., ad esempio per il contesto italiano e a prescindere dagli esiti delle vicende (favorevoli o meno alla città), il rinvio pregiudiziale causa C-388/12, in cui il giudice europeo si pronuncia, sentenza 2013:734, rispetto al "principio di perennità dell'operazione" e alla nozione di "modifica sostanziale" di un'operazione di concessione nell'ambito del fondo europeo di sviluppo regionale, in un caso che vede coinvolto il Comune di Ancona contro la Regione Marche. O, ancora, la causa T-388/07, che vede coinvolto il Comune di Napoli e, questa volta, direttamente la Commissione in merito ad una riduzione di un contributo finanziario erogato in favore di un progetto pilota urbano per la realizzazione di una rete di piazze telematiche nella città, in cui il giudice, con la sentenza 2010:177, ha chiarito la nozione di "irregolarità" e di "spese ammissibili".

gestione intermedia ma pur sempre nell'ambito del piano operativo nazionale "città metropolitane"). Nonostante tali poteri debbano essere esercitati nel rispetto di standard tecnici, vi è il rischio di collisione tra, da una parte, i poteri discrezionali delle regioni in fase di affidamento dei fondi (dove a monte vi è, però, sempre la negoziazione con la Commissione nell'Accordo di partenariato) e di quelli delle città in fase operativa; e, dall'altra, di quelli delle autorità centrali per i poteri di controllo (oltre che alla collisione tra interessi nazionali e regionali-locali già in fase di programmazione, sempre nell'Accordo di partenariato).

Il corto circuito sembra probabile e tanto più grave quanto più è lunga la catena istituzionale coinvolta (quindi, rispetto al tipo di ordinamento dello Stato membro e alla sua articolazione interna) e quanto meno è indipendente la struttura preposta al controllo. In questi casi, infatti, vi sono evidenti problemi di disallineamento informativo e di possibile non coordinamento, soprattutto dove manca un'agenda urbana nazionale (fino a poco tempo fa, senza l'impulso dell'Agenda urbana europea, in quasi tutti i paesi). Ad essere problematica è, infatti, sia la diversa *ratio* delle norme sottese ai due estremi del procedimento (programmazione e controllo), sia i diversi obiettivi di lungo periodo centro-periferia (con due parallele programmazioni).

Innanzitutto, le regioni e le città pianificano secondo il personale obiettivo di sviluppo.

Il governo, in secondo luogo, ha in mente precisi obiettivi di interesse nazionale (il piano operativo nazionale "città metropolitane" ne è un esempio, non a caso da coordinarsi con la c.d. Riforma Delrio; anche le manovre di finanza pubblica che riducono le risorse autonome degli enti locali, necessarie al fine di complementare le risorse europee, concorrono a rendere più forte la dipendenza dal centro del governo locale).

L'autorità di *audit* e monitoraggio, in terzo luogo, agiscono in funzione del controllo e della garanzia al corretto utilizzo delle risorse provenienti dal bilancio dell'Unione europea.

Sulla base dell'esempio italiano, dunque, non devono stupire le controversie in cui i progetti (anche nelle modalità, esplicitamente previste dei regolamenti del 2013, del *community led local development- CLLD* e dell'Investimento territoriale integrato) risultano alla fine non finanziabili in base a interpretazioni non condivise tra le due parti in merito agli obiettivi e alle modalità nell'uso delle risorse²¹.

Tali situazioni prescindono, ovviamente, dall'attribuzione dei fondi specificatamente alle città ma è facile che il nuovo obiettivo di sviluppo urbano previsto dai regolamenti per i fondi strutturali complichino ancora di più la gestione dei fondi, aggiungendo alle reti degli attori un ente pubblico che gode, tradizionalmente e in tutti gli stati, di ampia discrezionalità politica (correlata alle funzioni di programmazione territoriale, economica e sociale)²².

²¹ Si ricordo l'art. 7, Regolamento (UE) n. 1303/2013: «Lo sviluppo urbano sostenibile è intrapreso per mezzo degli investimenti territoriali integrati di cui all'articolo 36 del regolamento (UE) n. 1303/2013 o per mezzo di un programma operativo specifico, o di un asse prioritario specifico conformemente all'articolo 96, paragrafo 1, primo comma, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013).

²² Si v., a questo proposito, l'affermazione di S. Elmo (a cura di), *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020*, 2016, IFEL, 6: «Il tema del coordinamento fra programmazione nazionale e regionale, insieme a quello fra politica di coesione e politiche ordinarie in una logica di aggiuntività delle prime, sarà uno dei problemi del ciclo 2014-2020. E' vero tuttavia che in molti casi sono state attribuite alle città le deleghe gestionali che consentiranno loro di gestire un piano di interventi, almeno, coerente con la programmazione locale. È certo, inoltre, che quanto è stato fatto nel PON e nei POR rispetto ai problemi delle città italiane non può sicuramente dirsi esaustivo e che la mancanza in Italia di una vera e propria Agenda urbana nazionale lascia ancora irrisolti (o

3.4.1. I passati cicli di finanziamento e il caso del *Gemeente Rotterdam v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Nel corso del 1998 il *Gemeente Rotterdam* (il comune di Rotterdam) faceva domanda per una sovvenzione in favore di un progetto di formazione a valere sul Fondo sociale europeo (*Regeling Europees Sociaal Fonds CBA 1994, Stcrt. 1994, n. 239*, d'ora in avanti l'*ESF Regeling*). L'aiuto era stato concesso e subordinato all'obbligo di assoggettare il progetto ad un'amministrazione separata. Con decisione del 28 maggio 1999 veniva devoluta la sovvenzione per il 1998 a condizione, tuttavia, che la gestione del progetto fosse conforme ai dettami dell'*ESF Regeling*. Il *Gemeente Rotterdam* proponeva successivamente un reclamo al ministero che, con decisione del 18 luglio 2001, aveva adottato, a norma della legge generale sul diritto amministrativo (*Algemene wet bestuursrecht, Stb. 1995, n. 315*, d'ora in poi l'*Awb*) nonché dell'art. 14 dell'*ESF Regeling*, revocava la decisione del 28 maggio 1999, azzerando la sovvenzione e reclamando il rimborso degli importi già versati. Il ministero dichiarava infondato il reclamo presentato dal *Gemeente Rotterdam* contro le decisioni del 28 maggio 1999 e del 18 luglio 2001. Dal momento che il ricorso proposto avverso quest'ultima decisione veniva poi respinto dal *Rechtbank te Rotterdam*, il *Gemeente Rotterdam* adiva il giudice del rinvio. Il *Raad van State* osservava, in primo luogo, che la fissazione della sovvenzione non poteva essere sottoposta a condizione e che la revoca operata non poteva fondarsi sul mancato rispetto di detta condizione. In secondo luogo, esso constatava come il *Gemeente Rotterdam* non avesse assoggettato il suo progetto ad un'amministrazione separata, conformemente a quanto richiesto dall'*ESF Regeling*. Il giudice rilevava, così, che l'amministrazione aveva deliberatamente omesso di procedere a controlli approfonditi e, pertanto, reputava che non vi fossero fatti o circostanze che il ministero avrebbe ignorato prima di adottare la decisione di fissare la sovvenzione ai sensi dell'art. 4, co. 49, n. 1, lett. a), dell'*Awb*. Il *Raad van State* riteneva, di conseguenza, che la decisione di revoca non poteva essere fondata sulle disposizioni dell'art. 4, co. 49, n. 1, lett. a), dell'*Awb* né su alcuno degli altri casi previsti dallo stesso articolo. Ciò non prima di aver sollevato rinvio pregiudiziale.

Tale controversia rientrava in un gruppo di tre dove, al comune di Rotterdam si aggiungevano due associazioni olandesi in opposizione all'amministrazione centrale, in particolare, il Ministero degli Affari sociali e dell'Occupazione e la Direzione centrale dell'organizzazione per l'occupazione²³. Le domande di pronuncia pregiudiziale riguardavano l'interpretazione dell'art. 23, n. 1, del Regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 (d'ora in poi il Regolamento n. 2052/88) per quanto riguardava il coordinamento tra gli interventi dei vari fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri

solo parzialmente risolti) molti nodi critici dello Sviluppo urbano (dal tema del congestionamento, all'efficientamento energetico, dalla piena attuazione dell'agenda digitale ai problemi dell'integrazione, dalla sicurezza dei cittadini al contrasto alle nuove e vecchie povertà, ecc.)».

²³ Sentenza 2006:731, cause riunite C-383/06 a C-385/06.

strumenti finanziari esistenti, dall'altro (d'ora in poi il Regolamento n. 4253/88)²⁴. Si prevedeva che la Comunità europea conducesse, attraverso, in particolare, i fondi strutturali, un'azione per conseguire vari obiettivi prioritari; fra detti obiettivi rientravano la lotta contro la disoccupazione di lunga durata, l'incentivo all'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro. Affermava poi che l'azione comunitaria era complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuiva (art. 1, Regolamento n. 2052/88). Ciò doveva essere il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi competenti - comprese, nell'ambito delle modalità offerte dalle regole internazionali e delle prassi esistenti proprie a ciascuno Stato membro, le parti economiche e sociali - designati dallo Stato membro a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agivano in qualità di partner che perseguivano un obiettivo comune (art. 4, n. 1, Regolamento n. 2052/88). Il regolamento del Consiglio applicativo delle suddette norme prevedeva poi precisi procedimenti di monitoraggio e controllo (art. 23 e 24, Regolamento n. n. 4253/88)²⁵. Inoltre, nei considerando di uno dei regolamenti si prevedeva che, in virtù del principio di sussidiarietà, e fatte salve le competenze della Commissione a cui spettava in particolare gestire le risorse finanziarie della Comunità, la responsabilità di applicare le forme d'intervento menzionato nei quadri comunitari di sostegno dovevano incombere principalmente agli Stati membri al livello territoriale adeguato secondo la specificità di ciascuno Stato membro (il sesto considerando del regolamento n. 2082/93, che ha modificato il regolamento n. 4253/88).

Ciò premesso, il *Raad van State* aveva deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali. In particolare, la corte del rinvio chiedeva se uno Stato membro o un organo amministrativo di tale Stato potesse far discendere un potere direttamente da un regolamento, senza fondamento nel diritto nazionale. In caso di soluzione affermativa a questa questione, se l'art. 23 conferisse il potere di revocare una decisione di fissazione della sovvenzione e di recuperare quindi fondi indebitamente erogati, sempre che gli Stati membri fossero obbligati a far ciò per via di abusi o di negligenza. Se, poi, l'articolo 23 trovava diretta applicazione nell'ordinamento interno, alla corte si chiedeva

²⁴ Nel corso della vicenda Il regolamento n. 4253/88 è stato abrogato con effetto dal 1° gennaio 2000, in applicazione dell'art. 54 del regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali. L'art. 52 prevedeva l'applicazione del precedente regolamento fino alle vicende rientranti nell'anno 1999.

²⁵ L'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88 era così formulato: «Al fine di garantire il successo delle azioni svolte da promotori pubblici o privati, gli Stati membri, in sede di realizzazione delle azioni, adottano le misure necessarie per:

- verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità siano state attuate correttamente,
- prevenire e sanzionare le irregolarità,
- recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Tranne nel caso in cui lo Stato membro e/o l'intermediario e/o il promotore apportano la prova che l'abuso o la negligenza non è loro imputabile, lo Stato membro è sussidiariamente responsabile per il rimborso delle somme indebitamente versate. Per le sovvenzioni globali l'intermediario può ricorrere, con l'accordo dello Stato membro e della Commissione, a una garanzia bancaria od a qualunque altra forma di assicurazione contro tale rischio.

Gli Stati membri informano la Commissione delle misure adottate a tal fine e, in particolare, le comunicano una descrizione dei sistemi di controllo e di gestione istituiti ai fini di una realizzazione efficace delle azioni. Essi informano regolarmente la Commissione circa l'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari. (...)». L'art. 24 del medesimo regolamento precisa quanto segue: «1. Se la realizzazione di un'azione o di una misura sembra non giustificare né in parte né totalmente il contributo finanziario assegnato, la Commissione procede ad un esame appropriato del caso nel quadro della partnership, chiedendo in particolare allo Stato membro o alle autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni entro una scadenza determinata. 2. In seguito a questo esame la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di un'irregolarità o di una modifica importante che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura e per la quale non sia stata chiesta l'approvazione della Commissione. 3. Qualsiasi somma che dia luogo a ripetizione di indebito dev'essere restituita alla Commissione. Le somme non restituite sono aumentate degli interessi di mora, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e in base alle modalità che saranno adottate dalla Commissione secondo le procedure di cui al titolo VIII».

se tale previsione dovesse prevalere su disposizioni nazionali, anche nel senso di interpretarle “conformemente a” (nel caso di specie, una legge generale sul procedimento amministrativo) e se siffatta interpretazione trovasse il suo limite nei principi generali del diritto facenti parte del diritto comunitario, segnatamente i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento. Si poneva, poi, la questione se ai principi giuridici degli ordinamenti nazionali gemelli di quelli europei (come il legittimo affidamento) si potesse riconoscere una portata più ampia di quella attribuita ai principi generali del diritto comunitario. Infine, si chiedeva se facesse differenza che il beneficiario fosse una persona giuridica di diritto pubblico.

La corte di giustizia osservava, innanzitutto, che dal tenore stesso dell’art. 249, secondo comma, CE risultava che i regolamenti comunitari fossero direttamente applicabili negli Stati membri. Detto ciò è, però, importante precisare la portata di quanto stabilito nei regolamenti in questione. Per quanto riguarda l’utilizzo dei fondi strutturali si ricordava che, ai sensi dell’art. 4, n. 1, del regolamento n. 2052/88, l’azione comunitaria era il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e i competenti enti ed autorità designati da quest’ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro. Peraltro, secondo il sesto ‘considerando’ del regolamento n. 2082/93, in applicazione del principio di sussidiarietà, e fatte salve le competenze della Commissione, a cui spettava in particolare gestire le risorse finanziarie della Comunità, la responsabilità di applicare le forme d’intervento doveva incombere principalmente agli Stati membri al livello territoriale adeguato secondo la specificità di ciascuno Stato membro. La Corte dichiarava che detto principio era sancito anche dall’art. 23, n. 1, primo comma, del regolamento n. 4253/88, il quale prevedeva che, al fine di garantire il successo delle azioni svolte da promotori pubblici o privati, gli Stati membri, in sede di realizzazione delle azioni, adottassero le misure necessarie per verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità fossero state attuate correttamente, per prevenire e sanzionare le irregolarità, e per recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza (si richiamava la sentenza 22 gennaio 2004, causa C-271/01, COPPI). Allo stesso modo l’esercizio, da parte dello Stato membro, di un «potere discrezionale» circa l’opportunità di pretendere o meno la restituzione di fondi comunitari indebitamente o irregolarmente concessi sembrava incompatibile con l’obbligo stabilito all’art. 23, n. 1, primo comma, del regolamento n. 4253/88 per le amministrazioni nazionali di recuperare i fondi indebitamente o irregolarmente erogati. Di conseguenza, trovava sì applicazione diretta l’art. 23 ma secondo il contesto appena ricostruito.

In secondo luogo, il giudice si pronunciava sulle questioni relative all’applicazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto nonché sull’incidenza della qualità di ente pubblico del beneficiario delle sovvenzioni e del rimborso di queste ultime alla Comunità. Si affermava che era compito del giudice nazionale applicare, in via di principio, il suo diritto nazionale vegliando nel contempo a garantire la piena efficacia del diritto comunitario, il che poteva indurlo a disapplicare, ove occorresse, una norma nazionale che vi si opponesse o ad interpretare una norma nazionale adottata unicamente ai fini di una situazione puramente interna. L’applicazione delle norme interne doveva avvenire in modo non discriminatorio rispetto alle procedure intese alla definizione di controversie nazionali dello stesso tipo e le

autorità nazionali devono procedere, nel campo di cui trattasi, con la stessa diligenza e secondo modalità che non rendano il recupero delle somme più difficile che in casi analoghi riguardanti l'applicazione di norme nazionali corrispondenti. Nelle cause principali il giudice nazionale era quindi tenuto ad applicare l'obbligo derivante dalle disposizioni dell'art. 23, n. 1, del regolamento n. 4253/88, se investito di una domanda diretta a recuperare fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza e, eventualmente, a disapplicare, o ad interpretare, una norma di diritto nazionale quale l'Awb, formulata allo scopo di disciplinare situazioni puramente interne, che si opporrebbe al recupero in parola. Risultava pacifico, inoltre, che la Corte avesse già dichiarato più volte che non si poteva considerare contrario al diritto comunitario il fatto che il diritto interno, in materia di revoca di atti amministrativi e di ripetizione di prestazioni finanziarie indebitamente erogate dall'amministrazione pubblica, prendesse in considerazione, assieme al principio di legalità, i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, dato che questi ultimi fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario. Tuttavia, l'art. 23 creava un obbligo per gli Stati membri, senza che vi fosse necessità di una prescrizione di diritto nazionale, di recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Da ciò risultava che l'applicazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento andasse effettuata secondo il diritto comunitario. In materia di fondi strutturali, in particolare, l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2052/88 precisava che l'azione comunitaria è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, gli Stati membri nonché le competenti autorità ed enti di detti Stati. Siffatta concertazione comporta un sistema di responsabilità residuale degli Stati membri verso la Comunità in caso di perdita di somme provenienti dai fondi strutturali a causa di abusi o negligenze. Le modalità di attuazione di tale responsabilità sono contemplate agli artt. 23 e 24 del regolamento n. 4253/88, a proposito dei quali la Corte ha dichiarato che la loro interpretazione è indissociabile. A tal proposito la qualità di ente pubblico del beneficiario dei fondi non incideva sull'applicazione dei principi in parola.

In conclusione, già all'epoca di questa sentenza il principio di sussidiarietà era percepito in modo "profondo" verso il basso rispetto all'implementazione dei progetti finanziati con i fondi strutturali. Anzi, vi era la consapevolezza dell'importanza di coinvolgere tutti i livelli di governo e di garantirgli l'indipendenza necessaria al fine del raggiungimento degli obiettivi. La sentenza del 2006 è in favore dell'impostazione sostenuta in questo lavoro ma solo indirettamente in quanto, nel caso di specie, si tratta effettivamente di negligenza ed abuso nell'uso dei fondi.

La questione è, inoltre, interessante perché vede attive due associazioni e ad una città contro un'amministrazione centrale, con i dubbi, rispetto a questa seconda ipotesi (città-ministero), della rilevanza "differenziata" dell'ente pubblico rispetto all'operatore privato, come l'associazione (si ricorda che l'Olanda è uno Stato tradizionalmente unitario in cui il governo centrale elegge i sindaci dei comuni, pur se su proposta del Consiglio comunale, invece direttamente eletto). Il giudice afferma che i principi di legittimo affidamento e di certezza valgono, indistintamente, anche per la città. L'oggetto del progetto finanziato è, infine, di ancora grande attualità. Si ricorda che anche il fondo sociale europeo è ad oggi coinvolto nell'obiettivo di sviluppo urbano.

3.4.2. I nuovi cicli di finanziamento e il ricorso dell'*Ayuntamiento de Enguera* contro la decisione della Commissione

Come in parte già osservato nel capitolo cinque con riferimento alla differenza tra i partenariati regionali e quelli urbani, il rafforzamento dell'accordo di partenariato nel ciclo di programmazione 2014-2020 sembrerebbe aver ridotto il gioco negoziale ai soli attori Stato e Commissione. Tuttavia, non è stata completamente soffocata la volontà di rendere partecipi attivamente gli enti *infra* nazionali, anche andando oltre alle regioni le quali mantengono, ovviamente, un ruolo autonomo e centrale negli ordinamenti federali, come la Germania, o in quelli con spiccate tendenze al regionalismo, come l'Italia, la Spagna o il Belgio. Il riferimento è agli effetti di quella previsione, tra le più importanti per il tema trattato, secondo la quale il cinque per cento del fondo di sviluppo regionale deve considerarsi attribuito allo sviluppo urbano sostenibile, con il coinvolgimento necessario degli enti *infra* nazionali ai fini del loro utilizzo (art. 7, Regolamento (Ue) n. 1301/2013). Nelle precedenti stagioni di programmazione, a partire dal 1988, si era sempre sostenuto un coinvolgimento più diretto degli enti *infra* nazionali nella fase di contrattazione (si veda *supra* capitolo cinque). Grazie alla destinazione vincolata di questo cinque per cento del fondo, tuttavia, è possibile immaginare le città e i loro cittadini-imprese come destinatarie dirette delle risorse loro dedicate le quali si pongono, allo stesso tempo, come soggetti attivi nella gestione. L'elemento di novità è proprio lo sviluppo urbano e l'incentivo a realizzare piani operativi dedicati alle città, a ricorrere agli investimenti territoriali integrati e ad usufruire del metodo CLLD. Pur non essendo possibile ammettere pacificamente che la città-comune acquisti direttamente, per effetto della normativa comunitaria, dei veri e propri diritti rispetto all'assegnazione delle risorse provenienti dai fondi strutturali, ne diventa sicuramente un diretto beneficiario.

È rilevante, sempre come riflessione sui destinatari rispetto alle risorse, capire quale valore andrebbe assegnato al "legittimo affidamento" della città nel momento in cui questa diventa destinataria di fondi a favore di progetti di sviluppo, nei confronti dei soggetti ad essa sovraordinati, siano esse autorità di gestione regionale-nazionale o la stessa Commissione europea. In questo campo, giurisprudenza comunitaria in cui una delle parti in gioco è una città sembra poter emergere, di nuovo, solo in modo mediato attraverso i rinvii dei giudici nazionali rispetto alla Corte di giustizia; si tratta, infatti, sempre della gestione di fondi indiretti in cui le autorità nazionali sono interposte e curano i rapporti interni con le proprie autorità locali (ciò non è sempre detto, si veda *supra* in nota il caso *Comune di Napoli v. Commissione* per il progetto pilota di sviluppo urbano). Senz'altro, però, il ruolo delle città nella *governance* europea risulterà nel futuro sempre più legittimato, almeno dove esse siano beneficiarie di fondi diretti, come visto già nel caso dell'UIA. Un ulteriore esempio è il più recente ricorso dell'*Ayuntamiento de Enguera* contro la Commissione, per aver ritirato fondi stanziati nell'ambito del programma *Life* che, come osservato nel capitolo cinque, è uno dei progetti europei che usa fondi diretti con maggiore incidenza sulle città²⁶. Nel terzo motivo, ad esempio, la città-comune chiede al giudice di verificare il rispetto del diritto ad una buona amministrazione previsto dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riguardo al diritto di ogni

²⁶ Ricorso proposto il 5 ottobre 2018 – Ayuntamiento de Enguera/Commissione (Causa T-602/18).

persona (in questo caso la città) di essere ascoltata, prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio. Nel caso di specie, infatti, non si sarebbe tenuto adeguatamente conto degli scritti difensivi presentati dal ricorrente, né quest'ultimo sarebbe stato invitato a presentare osservazioni prima dell'adozione della decisione definitiva.

Il ricorso è stato recentemente dichiarato inammissibile sulla base del fatto che la controversia aveva carattere contrattuale e non giustificava un ricorso per annullamento²⁷. La Commissione, infatti, non ha agito esercitando propri poteri nell'ambito di una funzione pubblica. Ciò non cambia la percezione che di se stessa ha la città quando presenta il ricorso, né vale a screditare il ragionamento costruito in questo capitolo, non essendo il tribunale entrato nel merito della questione.

4. Uno sguardo di sintesi ai destinatari determinati

Al fine di rinvenire un esempio per ogni categoria di destinatario (individui/associazioni e le città stesse) rispetto ai poteri ricostruiti al capitolo cinque si è osservata la prassi amministrativa, casi di *alternative dispute resolutions* e di giurisprudenza e si è ricorsi anche a tecniche di analisi controfattuale.

Per i destinatari determinati individuali e/o collettivi si è scelto di analizzare, innanzitutto, due casi. Il primo è quello dell'impresa coinvolta nello *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*, sottoposto sia ad una prova astratta (con l'esempio delle imprese X ed Y), sia ad una concreta, che ha portato a rintracciare il problema della stipula di un *grant agreement* (ed esempio con la sentenza del Tribunale nel Caso T-477/16, Epsilon International SA v. European Commission, 24 ottobre 2018). Il secondo ha riguardato le acque reflue urbane. Su ispirazione dei numerosi casi giurisprudenziali rinvenuti in materia (tutti per procedure di infrazione verso gli Stati da parte della Commissione), ci si è chiesti come fosse possibile l'emersione di queste situazioni locali senza la presenza di un'amministrazione europea periferica con funzioni di controllo. Contro fattualmente, dunque, si è analizzato lo strumento delle petizioni e delle segnalazioni rinvenendo in essi gli strumenti attraverso i quali il cittadino urbano o l'associazione indica all'Unione, come risultato di fatto, che alcune politiche settoriali (come quella ambientale) assumano una caratterizzazione urbana. Anche se, appunto, si tratterebbe di un frammento di materia tale da giustificare poteri finali "derivati", il caso delle acque reflue urbane è anche espressione di un più generale potere trasversale di "controllo" da parte della Commissione. Sempre sui poteri derivati da altre politiche settoriali sono stati ricostruiti altri sei casi giurisprudenziali urbani che hanno spaziato dalla protezione dell'ambiente, alla libertà di stabilimento, ai servizi pubblici locali o al trasporto.

Per le città come destinatarie, invece, è stato analizzato, innanzitutto, il caso dell'autorità urbana coinvolta nella *Urban Innovation Action* (UIA). Si ricorderà come, nel caso dell'UIA, siano le città a beneficiare dei fondi e non i singoli cittadini. Sono, quindi, le stesse autorità urbane ad essere titolari di diritti ed interessi. È stato perciò analizzata la fattispecie della *Complaint procedure during the project selection*. In

²⁷ Ordinanza del Tribunale (Ottava Sezione) del 14 maggio 2019, Ayuntamiento de Enguera contro Commissione europea (Causa T-602/18).

seguito sono stati presentati tre casi di giurisprudenza in cui sono sempre le città, in quanto destinatarie determinate ma di tipo “collettivo”, ad essere parti nel processo. Si tratta di un caso di rinvio pregiudiziale sull’accesso alle informazioni ambientali (la sentenza della Corte di giustizia che vede coinvolta la *Ville de Lyon* e la Cassa Depositi e Prestiti francese), uno sui limiti alle emissioni di CO₂ in un ricorso per annullamento contro la Commissione (la sentenza del Tribunale che vede coinvolte le città di Bruxelles, Parigi e Madrid e la Commissione europea) e un altro ricorso per annullamento ma questa volta contro il Consiglio per una procedura di concorso in merito all’assegnazione del quartier generale di un’agenzia europea (il caso dell’Agenzia europea del farmaco e del Comune di Milano).

Per i destinatari determinati rispetto alle risorse si è analizzato sia un caso giurisprudenziale di un passato ciclo di finanziamento, in cui una delle parti è una città-comune, privata dei fondi a lei inizialmente diretti attraverso una decisione discrezionale di un’amministrazione sovraordinata (*Gemeente Rotterdam v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*). Sia un ricorso più recente, dichiarato poi inammissibile dal giudice, riguardante l’attuale ciclo di finanziamenti (*Ayuntamiento de Enguera v. Comisión*). I casi sono interessanti perché i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto sembrano valere, indistintamente, anche per la città. In entrambi i casi i destinatari sono direttamente le autorità urbane. Ciò non toglie che anche i singoli individui/associazioni possano risultare destinatari diretti rispetto ai poteri esercitati nell’ambito delle risorse per lo sviluppo urbano.

Si esplora ora il caso dei destinatari indeterminati. In alcuni paragrafi in realtà, come nella vicenda che coinvolge Parigi, Bruxelles e Madrid, la città ha già cominciato ad atteggiarsi ad ente rappresentativo di una pluralità indistinta di individui-cittadini urbani.

5. I destinatari indeterminati: i cittadini urbani

Chi beneficia della politica urbana europea?

I cittadini urbani.

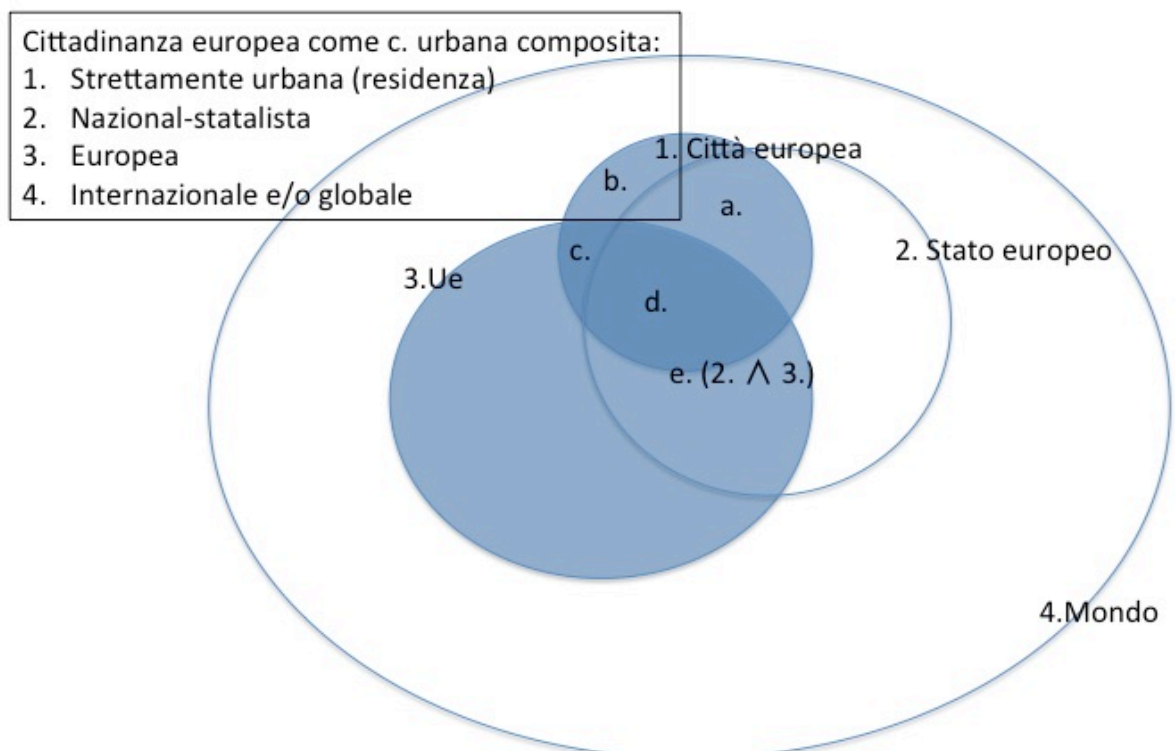
Chi sono i “cittadini urbani”?

I cittadini urbani sono, innanzitutto, i residenti (cittadinanza urbana “stretta”). Cittadini sono, poi, anche gli utenti della città pur se, appunto, “stanno” per periodi temporanei. Vi sono sia gli utenti cittadini statali-europei pendolari per lavoro (nella doppia opzione, ad esempio, italiano-europeo e non italiano-europeo), sia quelle in mobilità per turismo. Vi sono poi gli utenti cittadini-globali (extra europei), sia per lavoro, sia per turismo. Vi è, infine, una categoria particolare di cittadini-globali che non sono cittadini urbani temporanei ma, bensì, stanziali: è la categoria degli immigrati, i quali godono della cittadinanza urbana “stretta” (vivono stabilmente sul territorio locale che, però, è parte di un territorio statale, a sua volta territorio europeo) e di una internazionale (rispetto alla protezione e alla garanzia dei diritti umani e, in questo senso, il diritto europeo potrebbe atteggiarsi più a diritto internazionale).

Oltre al metodo analitico²⁸ viene dunque in aiuto quello sistemista²⁹.

Non basta scomporre lo *status* della cittadinanza di ogni individuo che sta o passa per una città europea. Occorre anche far emergere i legami, le intersezioni e le sovrapposizioni tra le varie componenti. Si propone, dunque, il seguente schema generale di partenza, a cui si farà spesso riferimento nel testo. Visivamente dovrebbe essere chiaro, e in modo immediato, la posizione rispetto alla quale si guarda al mondo, ovvero, l'ottica pluralista (non necessariamente relativista), sia dei sistemi sociali, sia degli ordinamenti, come sistemi giuridici e/o politici.

Immagine 1. Lo *status* di cittadino nella città. La cittadinanza urbana composita³⁰.



N.B. Lo schema si legge collocando due individui X e Y nell'insieme 1 (in città). X è residente. Y è usuario. Il tipo di intersezione dipende dallo *status* di X e Y. Lo schema prevede 1 solo Stato (insieme 2). Gli altri stati sono impliciti, per semplicità, nell'insieme 4.

(Elaborazione propria)

²⁸ Si v. *supra* nell'Introduzione per il riferimento al metodo analitico di Hobbes.

²⁹ Il riferimento è, in generale, alla teoria dei sistemi di N. Luhmann, che si considera qui utile per la capacità del metodo di descrivere sistemi complessi e, soprattutto (rispetto al metodo analitico) le interazioni tra sistemi e sub-sistemi.

³⁰ Si tratta di una versione semplificata dello schema in cui è visibile un solo Stato membro. È possibile affinare lo schema inserendo un numero maggiore di Stati.

Ogni insieme rappresenta un ordinamento, come una organizzazione più o meno istituzionalizzata, più o meno complessa, più o meno chiusa ma, comunque, capace di comunicare attraverso un tipo o più tipi di diritto. Normalmente, ogni ordinamento è costruito (con più o meno precisione) sulla corrispondente realtà sociale, vista come un ambiente (a sua volta un sistema sociale, più o meno complesso). Ordinamento, dunque, è qui un termine impiegato per descrivere un sistema dal punto di vista dell'organizzazione. Questo vuol dire che esso può essere *legal* o *non-legal*. È poi un sistema *legal*, se si guarda all'attività di tutti i giorni, portata avanti attraverso il linguaggio *legal-illegal*. È invece un sistema *non-legal* (politico) se si guarda all'attività straordinaria (il momento, ad esempio, da cui ha origine l'istituzionalizzazione dell'organizzazione, come un momento costituzionalmente fondato) e all'attività che consente di superare le crisi, legittimando di volta in volta il potere.

Si deve sempre tenere a mente, quindi, che il significato di “ordinamento” può essere più generale del solo “ordinamento giuridico”. Rispetto, cioè, a chi ha teorizzato la teoria dell'ordinamento giuridico nella dottrina italiana, non si abbraccia qui solo la visione “pluralista” ma, anche, quella “sistemista” per cui “diritto” e “politica” possono entrambi considerarsi sottosistemi dell'“ordinamento”. Qui si privilegia il punto di vista dell'ordinamento “giuridico” ma non è detto che, in talune situazioni, risulti possibile prescindere dall'ordinamento “politico”.

Ora, degli ordinamenti sopra rappresentati, si privilegi l'osservazione dell'istituto “cittadinanza”.

Si consideri, così, l'immagine dello schema proposto nel suo insieme (la cittadinanza “composita”), calato sul (ma sarebbe meglio dire nel) sistema sociale di una sola città (di modo che si possa parlare di cittadinanza “urbana”). La città è, infatti, sempre e potenzialmente un sistema autonomo ed indipendente, con un proprio linguaggio (un ordinamento). Si pensi all'utilità della dinamica, pur ambigua, tra città aperta e città chiusa. La comunità nella città possiede, però, la complessità di un'intera società. Per quanto piccolo (piccolo l'ambiente-territorio e piccola la comunità), non è un sistema da cui è facile estrapolare una singola funzione. Così come si è detto in precedenza nel capitolo storico che la città è lo “spaccato” della società, si assuma che la città europea sia lo spaccato della società europea. In essa si ripiegano gli altri ordinamenti giuridici.

Non è detto che, nello studiare il ripiegamento degli ordinamenti giuridici nella città rispetto alla cittadinanza, non diventi rilevante anche il linguaggio del sistema politico. Infatti la cittadinanza parla, di per sé, un linguaggio binario: politico e giuridico. Vi sono, cioè, forti accoppiamenti strutturali e, non a caso, la “cittadinanza” va normalmente in coppia con “Costituzione”, istituto altrettanto ibrido³¹.

La premessa metodologica è, ovviamente, completata dalla seguente affermazione: analicità e sistematicità conducono inevitabilmente all'astrazione. Non va dimenticata, quindi, la storicità (un'astrazione di questo tipo può funzionare nel mondo contemporaneo), la spazialità (il focus è sull'Europa, in particolare sulle sue città) e la concretezza, motivo per il quale si sono profusi sforzi nell'individuare i

³¹ Questo secondo l'opinione di Luhmann, così come ricordato da G. Corsi, *The Constitution in the work of Niklas Luhmann*, in A. Febbrajo, G. Corsi (a cura di), *Sociology of Constitutions. A Paradoxical perspective*, Londra- New York, Routledge, 2016, capitolo 14, *passim*.

destinatari determinati nel paragrafo uno e per il quale, nel proseguo, si approfondiranno alcuni contenuti, giuridici e non, caratteristici delle singole cittadinanze. Il diritto, in questo senso, è una fonte proficua di esempi³². Ed utilizzare il diritto significa, anche, evitare di abbandonarsi totalmente alla domanda socio-politica di cui sopra sul “chi è cittadino” e, piuttosto, rintracciare quei criteri in base ai quali si determina chi è cittadino e chi non lo è³³.

Non è poi detto che rintracciare questi criteri sia facile come una volta, quando a contare era solo la cittadinanza statale. In questo senso, sempre metodologicamente, aiuta il pensiero di chi in passato ha ricordato che, per quanto plurali e complessi appaiano gli elementi da gestire, occorre sempre fare lo sforzo o il tentativo di sistematizzare ed ordinare le innumerevoli parti. Non si otterrà il risultato semplice e chiaro di coloro che sono *intuistic*, ma sarà pur sempre un risultato “marginalmente” migliore³⁴.

La prospettiva di un “marginalmente migliore” è considerata, infine, una motivazione sufficientemente forte se il teorizzare una cittadinanza composita, partendo dalla città, può servire a spiegare una certa problematica e a darle la giusta rilevanza. La posizione è la seguente: è inconcepibile, nel mondo contemporaneo, che vi siano persone in città (in qualunque tipo città e in qualunque dove) di fatto indifese. Inconcepibile soprattutto perché, almeno rispetto ad altri tipi di territori, la città è una piazza pubblica dove è impossibile che le cose non vengano viste. Se non funziona un tipo di “cittadinanza”, deve, perciò, poterne funzionare un altro. La seguente analisi non è, quindi, un voler “giustificare per forza” ma, piuttosto, un voler provare a “pensare in modo diverso”.

La posizione acquista, poi, un senso tutto proprio se calata nel contesto europeo. Tale aspetto verrà approfondito in seguito ma basti, per ora, la seguente affermazione: passare dall’analisi dei destinatari “determinati” o “indeterminati” della politica urbana europea (grazie ad un certo funzionamento del “diritto”) alla “cittadinanza” significa abbracciare quelle tesi che vedono nell’Unione europea un “tipo particolare di ordinamento”, ovvero, anche “rappresentativo” o “associativo” perché non solo agirebbe “per gli uomini” ma sarebbe formato “dagli uomini”.

In questo paragrafo si procederà alla scomposizione di quella che nello schema viene definita come “cittadinanza urbana composita”. In questo modo si vuole dare una descrizione completa dei destinatari indeterminati della politica urbana europea, ovvero, i cittadini urbani. Si rimanda, invece, alle conclusioni finali per una sua ricomposizione delle varie componenti nonché per il passaggio dalla cittadinanza urbana composita ad una europea progressista.

³² N. Luhmann, *Law as a social system*, 1989-1990, così come tradotto da Shierry Weber, e riprodotto recentemente in *Derecho & Poder Diritto & Potere, Right & Power, Recht und Macht, Direito & Poder, Droit & Pouvoir*, 2009, 185: «From the sociological point of view, then, normativity is nothing but counterfactual stability».

³³ G. U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 6, 2000, 754.

³⁴ J. Rawls, *A theory of justice*, Cambridge, Massachusets, Harvard University Press, Revised Edition, 1999, 30-36. Si deve ammettere, così, che gestire teoricamente più tipi di “cittadinanza”, per giunta cercando di differenziare tra politica e diritto, possa risultare complicato. Non si poteva evitare, tuttavia, di porsi la domanda “chi è il cittadino urbano?”, pensando ai destinatari della politica urbana europea. Così come non si poteva ignorare il fatto che, in città, “passano” (almeno, se non sono residenti) tutti. La trattazione che segue deve considerarsi, dunque, un esperimento e una semplificazione della realtà, allo scopo di provare a guardare il mondo da un punto di vista diverso. Il testo è il più asciutto possibile, motivo per il quale molto è rimandato in nota e in Appendice. Le appendici, in particolare, vogliono dare conto, per ogni tipo di cittadinanza, di una letteratura *ad hoc*. Quest’ultima, sicuramente, non è esaustiva e meriterebbe una ancora più complessa ricerca a parte. Si spera, ad ogni modo, che quanto selezionato e letto possa risultare di sostegno, ragionevolmente, a quanto ricostruito nel corpo del testo in merito alla “cittadinanza urbana composita”.

5.1. I residenti della città europea e la possibile autonomia giuridica della cittadinanza urbana “stretta”

Si consideri, per il momento isolatamente, l'insieme 1 e l'individuo X. Il modo più immediato per descrivere la cittadinanza urbana è il seguente: si è cittadino della città A perché lì si vive con continuità o nel lungo periodo³⁵. In realtà quello della residenza è un *continuum* che parte dalla “prevalenza del sostanziale” (l'immigrato irregolare permanentemente sul territorio ma privo di permesso di soggiorno e di residenza anagrafica, un cittadino urbano “di fatto”) per finire con la “prevalenza del formale” (il cittadino italiano che mantiene la sua residenza nel comune di origine pur vivendo permanentemente altrove). Il *continuum* fa oscillare la definizione di residenza tra una giuridica ed una sociologica³⁶.

In questo paragrafo si privilegerà la residenza giuridica ma sostanziale, allo scopo di analizzare la tensione tra residenza (cittadinanza urbana “stretta”) e la cittadinanza nazionale (che, ad esempio in Italia, comporta l'atteggiarsi della cittadinanza urbana stretta a “piena” o a “non piena”). Ciò vuol dire che rimarrà esclusa, ad esempio, la categoria di quei soggetti che, pur desiderandola, non hanno titolo al riconoscimento della residenza giuridica (per i quali, quindi, si rimanda al paragrafo successivo sugli utenti).

Giuridicamente, dunque, l'istituto che identifica con più precisione il “vivere abitualmente” come fenomeno sociale è la residenza, in Italia ad esempio come definita dal Codice civile³⁷. Si assuma, dunque, che la cittadinanza strettamente urbana consista nel riconoscimento formale dei diritti-doveri associati alla residenza, non necessariamente pieni (ad esempio sono esclusi i diritti politici nazionali, se non si è anche cittadini italiani, o gli obblighi tributari, se si è domiciliati altrove)³⁸. L'aggettivo “stretta” serve a marcare la differenza con la cittadinanza urbana “composita”, in cui rientrerebbero anche gli utenti (i non residenti).

³⁵ Molti degli esempi *infra* si baseranno sull'ordinamento italiano. Ciò per due motivi. Innanzitutto, è l'ordinamento conosciuto meglio da chi scrive. In secondo luogo, nonostante il carattere pratico della scelta, essa non limita l'analisi, piuttosto il contrario. Dato che l'ordinamento italiano è tra i più restrittivi, in Europa, in materia di cittadinanza, la simulazione rispetto all'individuo X nella città A (italiana) viene testato in condizione di stress estremo. Il riferimento è, ovviamente, alla dialettica *ius soli* e *ius sanguinis*. Per una trattazione giuridica classica sulla cittadinanza italiana si v. S. Bariatti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, II, Legge 5 febbraio 1992 n. 91, Milano, Giuffrè, 1996. Sulla disciplina giuridica della cittadinanza italiana in un'opera collettanea di comparazione si v. M. Arena, B. Nascimbene, G. Zincone, *Italy*, in R. Bauböck et al. (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 2: Country Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006, 329 ss. Si v. per una recente ricostruzione sullo *ius soli* in Italia, tra i molti, M. Savino (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Editoriale scientifica, Rapporto Irpa, n. 1, 2014. Limitato ad un solo capitolo ma interessante per il punto di vista costituzionale, G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari, Laterza, 2016, 105 ss. per il capitolo *Cittadinanza e ius loci*. Per una comparazione tra i modelli di cittadinanza rispetto allo *ius soli*, G. R. de Groot O. Vonk, *Acquisition of Nationality by Birth on a Particular Territory or Establishment of Parentage: Global Trends Regarding Ius Sanguinis and Ius Soli in Netherlands International Law Review*, n. 65, 2018, 319–335, disponibile *open access* al seguente link <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs40802-018-0118-5.pdf> (ultimo accesso marzo 2019). Cfr. E. Grossi, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

³⁶ Sulla rilevanza di questa “sostanzialità”, almeno rispetto all'ordinamento giuridico italiano e non a caso con riguardo alle regioni, si v. L. Ronchetti, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012.

³⁷ In Italia, ad esempio, la definizione di residenza è contenuta nel Codice civile: «La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale» (art. 43, c.c.). A bene vedere, la residenza è definita rispetto al luogo (“nel luogo”) in cui l'individuo vive abitualmente. Dunque, la residenza non “è” il luogo, ma quest'ultimo è il presupposto indispensabile alla definizione della fattispecie. La residenza, cioè, non può essere astratta. Di conseguenza, non è ammesso mantenere la residenza in un luogo in cui non si ha la dimora abituale. È alla residenza, però, che è legato il godimento di numerosi diritti (civili, sociali e politici) e il compimento di altri doveri.

³⁸ In Italia, ad esempio, la residenza è fonte di presunzioni (ad esempio art. 45 c.c. per i figli minori o artt. 48 ss. c.c. per la scomparsa e l'assenza). All'indirizzo di residenza (che, come visto, corrisponde a quello di dimora abituale), se non si è eletto domicilio altrove, si ricevono notifiche ufficiali ad esempio di atti processuali (artt. 138, 139 e 149, c. p. c.) o accertamenti tributari (ad esempio, art. 60, d.P.R. n. 600/73, pur se con le dovute differenziazioni rispetto alla disciplina civilistica, soprattutto in merito all'elezione del domicilio fiscale o alla definizione di soggetto passivo ex art. 2, d.P.R. N. 947/1986). Rispetto a dove si è residenti si è iscritti al registro anagrafico (art. 3, D.P.R. n. 223/1989) e alle liste elettorali, per qualsiasi tipo di elezione (la l. n. 120/1999, recante

Ora, la non perfetta sovrapposizione tra il fenomeno sociale e l'istituto giuridico della residenza genera cortocircuiti. In un mondo con elevata mobilità per motivi di lavoro, può capitare spesso di doversi spostare in un'altra città per lunghi periodi di tempo.

Si pensi al cittadino italiano X che si sposta dal Comune di Peschici (Puglia) al Comune di Calenzano (Toscana). Si tratta di uno dei casi più semplici perché lo spostamento avviene all'interno di uno stesso Stato, l'Italia. Non è, però, così semplice se si prende in considerazione la cittadinanza urbana "stretta". Potrebbe non essere strano, per motivi culturali ad esempio, che X cambi domicilio (*ex artt. 43, co. 1 o 47, c.c.*) e non la residenza (*ex art. 43, co. 2, c.c.*), volendo mantenere il diritto di voto nel proprio comune di origine. La flessibilità della scelta lasciata in capo ad X può, ovviamente, variare da ordinamento a ordinamento. In Italia il Codice civile non specifica la finestra temporale rispetto alla quale valutare l'"abitudine", ciò che genera incertezza (il Comune di trasferimento potrebbe valutare d'ufficio il cambio di residenza, in base a proprie regole o normative regionali).

La disciplina italiana della residenza, a cui è legato il diritto di voto alle elezioni comunali (che, come si vedrà, determina una "cittadinanza urbana stretta" ma "piena"), si basa sul legame "di fatto" con il territorio. Non di certo su un legame "ancestrale" con la terra, né tantomeno su uno di "sangue".

Cosa deriva da questa osservazione? Che il territorio quale elemento indispensabile all'esistenza di una comunità (politica) non è così fondamentale, se al cittadino è chiesto di sradicarsi dal "dove" in cui sente di avere le proprie radici? Non lo sarebbe, quindi, neanche per la città dentro lo Stato, così come sostenuto al capitolo uno? Prevale, sempre e comunque, il territorio definito come statale?

È qui opportuno riflettere sul significato del "luogo" per l'individuo, rispetto alla definizione di cittadinanza urbana "stretta", nonché sul valore del "luogo" per la città, quale soggetto collettivo che rappresenta i propri cittadini.

Da una parte, il *favor* dell'istituto italiano della residenza (e del domicilio) alla valutazione della situazione di fatto fa emergere la naturale "apertura" della comunità. In questo senso, bisognerebbe riflettere sul significato vero dell'essere una "comunità" quando si discute in Italia del diritto alla cittadinanza³⁹. Alla residenza si combinerebbe il diritto politico all'elezione dei rappresentanti locali, determinando una c.d. "cittadinanza urbana stretta", perché basata sulla residenza, ma allo stesso tempo "piena", perché politica⁴⁰. Dall'altra parte, questo *favor* per la situazione di fatto non scalfisce in nessun modo il valore della terra-

disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale, stabilisce che la sezione dove si vota è legata all'indirizzo di residenza *ex art. 13* e, quindi, può variare con il variare della residenza stessa); in base al territorio di residenza si usufruisce dei servizi (*art. 112, d.lgs. n. 267/2000*: «Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali»), si pagano i tributi locali, come le tasse di scopo (che in realtà colpiscono anche gli utenti della città) e anche alcune imposte (significativa è l'eccezione IMU, confluita nell'Imposta Unica Comunale (IUC) *ex art. 1, co. 639, l. n. 147/2013*, per l'abitazione principale, considerata tale in base alla residenza; si pensi anche all'addizionale comunale IRPEF, *d.lgs. n. 360/1998* pur se il riferimento all'art. 1 è ovviamente al domicilio fiscale).

³⁹ Si pensi al fatto che alle persone nate in Italia e residenti stabilmente nel territorio dello Stato fino ai diciotto anni, non è comunque definito automaticamente lo *status* di cittadino: «Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data» (*art. 4, co.2, l. n. 91/1992*).

⁴⁰ Per la cittadinanza come diritto di adesione volontaria alla comunità politica si v. L. Ronchetti, *Prefazione. Lo ius migrandi e il diritto a mutare cittadinanza*, in V. Carbone, E. Gargiulo, M. Russo Spena, *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, Roma, DeriveApprodi, 2018, 5 ss.

territorio per l'esistenza della comunità. Non perché la cittadinanza urbana si basa su una residenza potenzialmente mobile, allora la città si de-territorializza, riducendosi a mero spazio di sovrapposizioni sociali. Né ciò significa che un residente in una nuova città non sia influenzato dall'elemento del territorio-terra. Ciò per due motivi. Innanzitutto, per gli effetti della prossimità. In secondo luogo, perché individuo più o individuo meno, la città rappresenta da secoli una comunità aperta che stanza su quel territorio (come "luogo collettivo"). Rispetto all'idea della città come ente collettivo dalla storia millenaria, l'individuo è assorbito nella comunità, la quale evolve lentamente. Si può dire sia "assorbito" dalla comunità grazie a questa prospettiva di lungo periodo⁴¹.

La residenza sostanziale (vivere abitualmente in un luogo) è, dunque, la base della cittadinanza urbana "stretta". La disciplina giuridica italiana, non a caso, formalizza, attraverso la residenza, l'appartenenza di un individuo al comune-città. L'istituto della residenza è sovrapposto a quello di cittadinanza nazionale (ma non coincidente, altrimenti non sarebbe giustificata la cittadinanza dei residenti all'estero), se i residenti in questione sono cittadini nazionali. Tuttavia, come visto, il concetto di residenza nell'ordinamento italiano suggerisce un'idea di comunità basata sul *locus* in cui effettivamente si vive, non quindi sui legami di sangue o sul luogo in cui si nasce. Ciò permette di differenziare la cittadinanza "legal-nazionale" (si veda *infra*) da quella urbana "stretta". Ciò permette, anche, di argomentare in favore dei diritti politici dei non cittadini italiani nelle elezioni locali, sulla base di una cittadinanza urbana che pone le sue basi nel concetto di residenza.

Si veda il seguente ragionamento.

Alla residenza posso essere collegati più o meno diritti, soggezioni, obblighi o doveri. In realtà, l'ampiezza di questi diritti e doveri sembra risentire dell'ordinamento sovraordinato di cui la città-comune è parte e, in particolare, delle regole che disciplinano la cittadinanza nazionale. Nel caso dell'individuo X, cittadino della città A italiana e anche cittadino nazionale, non si pongono particolari problemi in quanto si gode di tutti i privilegi che l'essere cittadino italiano garantisce (l'intersezione a.). Come già osservato, vi è quasi perfetta sovrapposizione ma non identità, visto che la cittadinanza italiana è molto meno sensibile rispetto alla residenza di quanto non lo sia la cittadinanza urbana. Nonostante, infatti, nessuno priverà mai l'individuo X dei diritti politici (in base alla cittadinanza italiana), in base alla cittadinanza urbana "stretta" il cittadino potrà eleggere i rappresentanti locali solo nel comune in cui è residente.

Ma X non è l'unico caso, potendo vivere in un comune italiano A un individuo X' con la cittadinanza di un altro stato membro dell'Unione europea o di uno stato extracomunitario. Ciò significa entrare nelle intersezione d. e c. Si pensi al caso, non il più estremo (esistendo gli irregolari), di un cittadino extra-comunitario immigrato regolare, al quale è permesso iscriversi all'anagrafe di residenza comunale

⁴¹ Questo è un modo in cui può essere letta, ad esempio, la definizione data del comune nel testo unico sugli enti locali: «Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, co. 2, d.lgs. n. 267/2001). Vi sono poi riferimenti più vaghi alla "popolazione" (come numerosità) e al "cittadino" (soprattutto quando il comune svolge funzioni statali) ma è la comunità che giustifica l'esistenza del comune. Quest'ultimo è, di fatto, il governo (*kratos*) che rappresenta la comunità (*demos*). Il territorio è elemento caratterizzante il comune sia indirettamente, grazie alla sua essenzialità con riferimento alla comunità, sia direttamente dagli articoli 5 e 114, Cost., da cui deriva il riconoscimento del comune come "ente territoriale".

perché legittimato a stare sul territorio nazionale, in base a diverse situazioni di fatto e *de jure* (immigrato per motivi economici o politici con un tipo di permesso e autorizzazioni)⁴².

Ora, se è vero che la residenza così come definita dalla legge serve a definire giuridicamente una cittadinanza urbana “stretta” e se è vero che la residenza si basa sul luogo di “dimora abituale” che valorizza il vivere in un posto e l’appartenenza ad una comunità (anche non di nascita o di sangue), è cittadino urbano anche colui che è residente pur non essendo cittadino nazionale. Dovrebbe, di conseguenza, godere pienamente di questa cittadinanza urbana “stretta” e, quindi, anche dei diritti politici. Di questa latente “apertura” della cittadinanza urbana, radicata nel concetto di residenza (nel caso italiano), sembra essersi accorto recentemente anche il legislatore nazionale il quale, fortunatamente senza pieno successo, ha cercato di ridurla. Il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, ha, infatti, introdotto delle significative modifiche in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo⁴³ ma esse non hanno comportato, di fatto, il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti quanto, piuttosto, ne hanno aggravato il procedimento⁴⁴.

5.2. Ancora sul contenuto “pieno” della cittadinanza urbana “stretta”: i diritti politici, il valore della comunità e la dialettica liberal-repubblicana

Si viene ora a specificare meglio cosa si intenda con l’aggettivo “piena” riferito alla “cittadinanza urbana stretta”. Il riferimento è al godimento dei diritti politici a livello locale, in particolare il poter votare per i rappresentanti locali (a patto che il cittadino possieda un valido mezzo di comunicazione, ovvero, conosca la lingua). Così vi sono ordinamenti in cui la residenza garantisce il diritto di voto alle elezioni amministrative anche in assenza di cittadinanza nazionale (ad esempio, in Danimarca e in Norvegia rispetto agli extracomunitari o in altri paesi rispetto a specifici accordi internazionali bilaterali tra Stati). Vi è poi il caso dei cittadini europei, ai quali è riconosciuto il diritto di partecipare, attivamente e passivamente, alle elezioni locali nella città in cui si vive abitualmente (si veda *infra*).

Le esemplificazioni fornite *supra* in nota sugli elementi sintomatici della residenza (posta, tasse, servizi, elezioni), pur se rintracciati in base ad una domanda dal lato soggettivo (chi è il cittadino urbano?), confermano indirettamente quella definizione oggettiva data al capitolo uno (cosa è la città europea?). In

⁴² Il caso più estremo è quello dell’immigrato irregolare che, per l’impostazione di questo lavoro e come anticipato, è descritto nel paragrafo sugli “usuari”, pur riconoscendone una situazione “di fatto” intermedia.

⁴³ In particolare, il decreto ha abrogato l’art. 5 bis del d.lgs. n. 142/2015, che prevedeva le modalità (semplificate) di iscrizione all’anagrafe per i richiedenti asilo accolti nei centri di accoglienza governativi e SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati). Inoltre, all’art. 4 del d.lgs. n. 142/2015 ha aggiunto il comma 1 *bis*, in base al quale il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non costituisce “titolo per l’iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell’articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286” (pur costituendo, per espressa previsione del decreto, “documento di riconoscimento”).

⁴⁴ Il D.L. n. 113/2018 non ha modificato il d.lgs. 142/2015 nella parte in cui impone al richiedente asilo di comunicare alla Questura il proprio domicilio o la propria residenza e tutte le successive mutazioni, il che presuppone che il richiedente asilo possa avere residenza nel territorio dello Stato. Abrogando l’art. 5 bis del d.lgs. n. 142/2015 ha solo ri-espanso l’applicazione, anche per i richiedenti asilo, delle disposizioni generali contenute nell’art. 6, co. 7, d.lgs. n. 286/1998 (T.U. immigrazione) il quale prevede che le “iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione”, puntualizzando altresì che “in ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza”. A mente dell’art. 43, c.c. sopra ricordato, la residenza coincide esattamente con la “dimora abituale”, così come previsto anche nel regolamento anagrafico della popolazione residente (art. 3, d.P.R. n. 223/1989).

altre parole, per quanto stretta possa considerarsi la cittadinanza urbana, trapela una doppia natura della città-comune rispetto alla sua autonomia: come comune-amministrazione (sub-nazionale) e come comune-governo locale (infra-nazionale). O, ancora, come comunità di individui liberi ma, allo stesso tempo, come una comunità in cui l'individuo è assorbito nel collettivo, pur senza degenerare nella forma etnica della Nazione. La dualità della natura della città ricalca, in modo interessante, la dualità *nationality-citizenship* nei discorsi sulla cittadinanza.

La complessità è, quindi, latente. Concentrarsi sugli individui X e X' (residenti) permette, però, di indagare il contenuto più politico della definizione di città dalla prospettiva soggettiva, quella, cioè, della "cittadinanza urbana stretta". Quest'ultima è necessariamente dipendente dalla cittadinanza nazional-statalista ed europea con rispetto alla cittadinanza nella sua versione "liberale" (sul territorio si raccolgono i frutti e i compromessi delle libertà negative. Qui ha senso il movimento discendente dall'alto verso il basso, infatti, il mercato si realizza più compiutamente tanto più è ampio e regolato a livello statale o sovranazionale, con esternalità sui territori locali). Lo stesso non può dirsi per il suo contenuto "repubblicano": l'assoggettamento della cittadinanza urbana a quella statale (ed europea, a sua volta dipendente da quella statale) si osserva nella pratica ma non è detto si tratti della soluzione più efficace. Anzi, non è ragionevole crederlo. La cittadinanza repubblicana, infatti, svolge una funzione diversa da quella liberale:

«According to the republican view, the political opinion- and will- formation occurring in the public sphere and in parliament obeys not the structures of market processes but the obstinate structures of a public communication oriented to mutual understanding. For politics, in the sense of a praxis of civic self-legislation, the paradigm is not the market but dialogue. This dialogic conception imagines politics as contestation over questions of value and not simply questions of preference»⁴⁵.

È, così, ancora più ragionevole immaginare che il modello repubblicano funzioni quanto più la democrazia è lontana dall'essere rappresentativa e si avvicini all'essere diretta. L'unico "dove" in cui la democrazia "tendenzialmente" diretta è "sostenibile" è la città (il "tendenzialmente" sta a ricordare come la democrazia locale sia sempre rappresentativa ma in un rapporto più equilibrato tra governanti e governati; il "sostenibile" fa invece riferimento ai rischi insiti nell'impiego di strumenti di democrazia diretta negli ordinamenti di più grande dimensione).

Se la politicità è un elemento che non si può ignorare nello studio di città (almeno quelle europee), sono da considerarsi migliori le soluzioni nazionali che riconoscono i diritti politici locali ai residenti extracomunitari espandendo il più possibile il contenuto repubblicano della cittadinanza urbana (verso, cioè, la cittadinanza attiva). Nel momento in cui la residenza determina la cittadinanza urbana, la soluzione giuridica più aderente al dato reale (sociale) è quella più completa (in questo caso, quella che tiene conto dei

⁴⁵ J. Habermas, *Three normative models of Democracy*, in *Constellations*, vol. 1, n. 1, 1994, 5.

diritti politici). Ciò è indice di una maggiore consapevolezza della realtà urbana, sia delle sue caratteristiche contingenti (la singola città), sia delle sue invarianti (la città in generale come fenomeno sociale).

Si ricordi come al capitolo due siano stati profusi sforzi nel tentativo di rimarcare questa dinamica di “uniformità-difficoltà.” In questa sede devono tenersi a mente le invarianti, quali quelle tendenze socio-politiche colte dai greci e dai romani ed evolute nelle città medievali fino ad oggi⁴⁶. La città è uno *urban public realm*⁴⁷ o, ancora, la *quintessential social territory*⁴⁸ o il luogo di base per l’affiliazione⁴⁹. Se questo è vero, per quanto vi possa essere un modo giuridico di descrivere la cittadinanza urbana, esso sarà sempre parziale se il punto di partenza è la città come ente sub-nazionale o semplice partizione amministrativa del territorio statale. Il contenuto effettivo della “cittadinanza urbana stretta” soffrirà inevitabilmente della definizione di cittadinanza nazional-statalista (che tende a relegare la cittadinanza urbana a mera appendice liberale della cittadinanza nazionale). La suddivisione del territorio statale europeo in città non è, però, una mera soluzione organizzativa ai fini di efficacia ed efficienza. Si può affermare questo anche solo appurando l’esistenza delle stesse città prima dell’avvento dello Stato-nazione. Lo Stato europeo ha utilizzato la formula “città” per i suoi scopi, trovandola già formata e, progressivamente, adattandola ai suoi bisogni⁵⁰. La

⁴⁶ Si v. *infra* nelle note per un richiamo a questo dibattito.

⁴⁷ Espressione del sociologo L. H. Lofland, così richiamata da R. A. Beauregard, A. Bounds, *Urban citizenship*, in E. F. Isin, *Democracy, citizenship and the global city*, London-New York, Routledge, 2000, 243.

⁴⁸ L. H. Lofland, *The public realm. Exploring the city's quintessential social territory*, New Jersey, Transaction publishers, I ed., 1998, consultato nella nuova edizione Londra-New York, Routledge, 2017, xii e xv. Due chiarimenti sono necessari riguardo all’opera di Lofland. Il primo attiene al modo in cui le città sono definite dall’autore. Si tratta di quelle di grandi dimensioni, motivo per il quale diventa rilevante studiarle come luoghi pubblici urbani solo a partire dal XIX secolo in poi. Il secondo, invece, serve a precisare come il *public realm* (o, per la rilevanza in questo lavoro, la comunità insistente sul territorio) sia solo una parte della città, per quanto la *quintessential* (e, in questo, Lofland si rifà ad autori che definisce pionieri nella materia, ovvero, la J. Jacobs, W. H. Whyte, G. Stone, E. Goffmann).

⁴⁹ Secondo l’idea, per la quale l’affiliazione debba essere *place-based* e ispirata dai diritti della rivoluzione, di M. Schudson, *The Good Citizen: A History of American Civic Life*, 1998 pur se, per l’appunto, da contestualizzare rispetto alla storia della cittadinanza americana, al pari di come lo necessita lo scritto di T. H. Marshall, *Citizenship and the social class*, 1950 rispetto alla società inglese. Per il richiamo a Schudson si v. R. A. Beauregard, A. Bounds, *Urban citizenship*, cit., 243. Per il parallelismo tra Schudson e T. H. Marshall, si v. J. Keane, *Some Reflections On The Good Citizen*, Paper presentato alla conferenza “The Transformation of Civic Life”, Middle Tennessee State University Murfreesboro and Nashville, Tennessee, Novembre, 12-13, 1999 e disponibile al seguente link www.johnkeane.net/wp-content/uploads/1999/01/on_the_good_citizen.pdf (ultimo accesso marzo 2019). È senz’altro interessante come T. H. Marshall, richiamando il pensiero di A. Marshall nello scritto *The future of the working class*, abbia riconosciuto a quest’ultimo il merito di aver saputo distinguere nella sua analisi tra una domanda economica e una domanda sociologica, portandolo a rispondere alla seconda nei termini del diritto. Si v. T. H. Marshall, *Citizenship and the social class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, 8: «Such, I think, is the sociological hypothesis latent in Marshall’s essay. It postulates that there is a kind of basic human equality associated with the concept of full membership of a community-or, as I should say, of citizenship-which is not inconsistent with the inequalities which distinguish the various economic levels in the society. In other words, the inequality of the social class system may be acceptable provided the equality of citizenship is recognised. Marshall did not identify the life of a gentleman with the status of citizenship». T. H. Marshall ha poi usato la domanda sociologica di A. Marshall, generalizzandola, per raccontare la società a lui contemporanea, 9: «Is it still true that basic equality, when enriched in substance and embodied in the formal rights of citizenship, is consistent with the inequalities of social class?».

⁵⁰ Si v. per una ricostruzione simile il capitolo uno e due di questo lavoro, in cui la città europea appare come un ente dall’*imperium* sopito ma insistente sempre sullo stesso “territorio” e con un’intrinseca “comunità aperta”. Con il rafforzamento dello Stato, l’“apertura” ha giocato soprattutto nel senso di partecipazione alla vita locale, dato che il progressivo uniformarsi dei costumi e dello spirito nazionale ha reso quasi inutile la capacità di adattamento al “diverso”. Ciò sembra essere mutato in tempi recenti, si v. *infra* nel testo. Cfr., in particolare, G. Therborn, *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945-2000*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage publications, 1995, nello specifico il capitolo 9, *Cities and states*. Per una certa continuità nel ruolo della città nella storia, anche se con rispetto all’evoluzione della “democrazia”, R. A. Dahl, *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989, il quale è allo stesso tempo cosciente, 15: «I do not mean that everything I am saying is true of Athens or any other actual city. Instead, I mean it as a model we observe with the eye of our mind when we praise our city for its virtues or criticize it for its faults» e, 20 «In all democratic countries it is taken for granted that units of government small enough to permit something like the participation envisioned in the Greek ideal cannot be autonomous but must, on the contrary, be subordinate elements in the larger system; and far from controlling their own agenda, citizens in these small units at best exercise control over a narrow range of matters [...]». Per l’a. sono l’illuminismo e la Rivoluzione francese ad aver modificato definitivamente il significato di democrazia e, di conseguenza, ad aver messo da parte l’originaria funzione della città. È a questo punto che anche l’altro elemento caratteristico della città antica, la “cittadinanza”, muta definitivamente. Si v. a questo proposito P. Costa, *Civitas. Storia della*

presenza di una città è, però, l'espressione del radicamento di una comunità sul territorio, una comunità tanto più grande quanto più le condizioni esterne lo permettano (se il territorio è impervio, la città rimarrà piccola). La comunità di cui qui si parla è, ovviamente, quella vera e non l'astrazione operata dai filosofi politici della Rivoluzione francese e dai filosofi dello Stato di diritto. Non è, cioè, la Nazione. Il dialogo tra città è una forma pacifica di integrazione (la prima ad aver usato il mercato, piuttosto che la violenza). Ed è un dialogo tra comunità politiche.

Vi è, allo stesso tempo, un vincolo sociale, la prossimità fisica, che più di tutti non può essere ignorato e che trova il suo limite in determinate forme di organizzazione, piuttosto che in altre⁵¹. La città è

cittadinanza in Europa, Bari, Laterza, 2000, in particolare vol. 2, *L'Età delle rivoluzioni*, 10 ss. il quale fa iniziare il dibattito sulla cittadinanza nel seicento-settecento all'insegna della contrapposizione tra diritti ed ordine, per poi vederlo compiuto con la rivoluzione francese nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* ma, anche, con la concreta realizzazione della Nazione, secondo il progetto del *Il terzo stato* di Seyès. In conclusione, come visto nel capitolo due di questo lavoro, è possibile ricostruire la storia della città europea da tempi antichissimi, dato che essa è un'"invariante" sociale. "Invariante" per la sua onnipresenza sul territorio, ma non per la libertà di espressione che le è stata concessa rispetto ai suoi elementi caratterizzanti (territorio, comunità aperta, democrazia, cittadinanza). La città ha subito due progressivi eventi di indebolimento, a partire dall'età moderna. Prima è stata inglobata nello Stato assoluto, ma ha continuato ad atteggiarsi a spazio pubblico o luogo di espressione della libertà dell'individuo (in contrapposizione all'individuo-suddito, la città era l'alternativa "democratica" o l'"associazione"). Poi anche il suo essere luogo di esercizio della democrazia è stato soppiantato dato che, rispetto all'idea di Rousseau, è risultata vincente la democrazia nazionale e il cittadino democratico della *polis* è nel tempo divenuto il cittadino di uno Stato democratico (non più suddito). Entrambi questi due fenomeni, ovvero, il passaggio dal feudalesimo-città medievale allo Stato e dallo Stato *legibus solutus* allo Stato liberal-costituzionale e poi democratico-costituzionale, hanno offuscato la natura originaria della città ma non per questo si può dire essa si sia estinta. Queste affermazioni non valgono, neanche, a sostenere che le città europee siano immutate. Sotto alcuni aspetti, principalmente politici e sociologici, esse mantengono elementi uniformi nel tempo; sotto altri aspetti, in parte storici ed in parte economici, esse cambiano.

⁵¹ Sulla legge di formazione e di prossimità di Simmel si v. il capitolo uno. Si richiama qui G. Simmel, *The metropolis and mental life*, in R. Sennett, *Classical essays on the culture of cities*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1969, 47 ss. In questo saggio è interessante notare come Simmel, sociologo, consideri inevitabile l'espansione della città, alla quale associa, si potrebbe dire ambigualmente, fenomeni negativi e positivi. Differentemente dall'opinione secondo cui la città sarebbe sempre stata (quella greca come quella medievale), almeno potenzialmente, una città aperta nel senso di "più giusta", più eguale e capace di bilanciare il valore della comunità (la vita pubblica) con quello dell'individualità (la vita privata), Simmel osserva come questa "apertura" si verifichi solo con la progressiva espansione della città moderna. La ristretta estensione (in senso spaziale) della città ateniese (il "little circle" o la "small town") così come le necessità di difendersi dagli attacchi esterni, porterebbe infatti al più facile predominio di un ristretto gruppo di persone al comando, che lui definisce come "despot" (qui Simmel sembra dimenticare il positivo effetto della vicinanza tra governanti e governati nonché l'idea dei filosofi antichi dell'"uomo giusto", per cui anche se storicamente la Costituzione d'Atene è stata un susseguirsi di dittatori, il filosofo teorizza la *polis* come corpo politico che trascende la parte migliore dell'uomo). Simmel osserva, inoltre, come l'uomo metropolitano sia più "free" oggi rispetto al passato, allo stesso modo di come l'uomo medievale era più "free" nella "social larger orbit" (di cui non è chiarissimo il senso) piuttosto che nella ristretta associazione feudale. Allo stesso tempo, se è vero che l'espansione della città nell'epoca moderna è indice di apertura (in quanto la città si pone favorevolmente all'ingresso di nuovi residenti e la città metropolitana diventa sempre più "the seat of cosmopolitanism"), la densità tipica della modernità genera senso di dispersione. Ciò non può essere completamente negativo per Simmel, dato che il sociologo vede in questo luogo pubblico di *strangers* (per usare un'espressione di Lofland, 1973) l'occasione per l'uomo di essere veramente libero. Allo stesso tempo, la vita metropolitana (e sta qui la contraddizione) spersonalizza e aliena, specializza e assoggetta all'ipertrofia della cultura del denaro.

Una posizione in favore, invece, dell'apertura della città greca (come foro di discussione per una giustizia condivisa e nella comparazione tra la società premoderna e quella moderna nella prospettiva politico-filosofica), sembra emergere dal pensiero di Leo Strauss, *La città e l'uomo. Saggi su Aristotele, Platone e Tucidide* nella versione C. Altini (a cura di), [Trad. ita I. La Scala], Genova-Milano, Marietti, 2010. Le due discipline (sociologia e filosofia politica) si occupano di oggetti diversi ma, in questo caso, data la posizione di Strauss rispetto alla città-stato per la quale la *polis* antecede la distinzione tra Stato e società, sembrerebbe valida anche sociologicamente la sua posizione rispetto alla città greca, 346: «Ciò che è "primo per noi", infatti, non è la comprensione filosofica della città, ma la comprensione inerente alla città in quanto tale, alla città pre-filosofica, secondo la quale la città si considera soggetta e al servizio del divino, un divino compreso in termini tradizionali e che esso venera. Solo se partiamo da questa considerazione saremo disponibili all'impatto con la questione cruciale che è coeva alla filosofia, sebbene i filosofi non la pronuncino frequentemente: la questione *quid sit deus*», riportando così il discorso sulla centralità dell'Individuo senza però perdere di vista il valore della comunità.

Cfr., sulla città greca come equa e giusta, "a good polis", anche A. Dahl, *Democracy and its critics*, cit., 14-15 e 22, pur nei limiti dell'allora società, in particolare quella ateniese, nel riconoscimento dello *status* di cittadino e nonostante la realtà fosse ben diversa dall'ideale. Si v., sempre per una relativizzazione del concetto di uguaglianza nella *polis* greca, A. Sen, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999 [trad. ita di G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Oscar Mondadori, 2000, ristampa 2018], *passim*, nel tentativo di provare che la democrazia non è un'idea esclusiva nel mondo occidentale. Nello scritto l'a. contestualizza la democrazia greca ricorrendo al pensiero di Aristotele (osservando come la cittadinanza di fatto escludesse la maggior parte della popolazione) al fine di provare come, anche in altre parti nel mondo (ad

una di queste, nonostante i sociologi abbiano a lungo discusso sul limite territoriale oltre il quale la comunità fatica a mantenere la sua identità⁵². Varianti deboli della prossimità sono oggi, nel gergo statale dei paesi a tradizione napoleonica, i principi di sussidiarietà (non a caso formalmente assente nell'ordinamento francese); meno distorta è la *ratio* del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano. Il termine *proximity* si mantiene poi, e non a caso, negli ordinamenti di *self government*⁵³. La città è, in un certo senso, la naturale sede “pubblica” della prossimità. È, banalmente, una questione di limiti dimensionali. Altrimenti non si spiegherebbe perché in ogni città che si definisca metropoli o globale si manifestino, prima o poi, spinte interne all'auto organizzazione in comunità più piccole⁵⁴. Le grandi città rischiano di essere dei fallimenti in termini sociali (già la Sassen lo osservava in passato)⁵⁵. Questo accade, da una parte, perché la tecnologia e i mezzi di comunicazione per quanto accorcino la percezione delle distanze e rendano possibile l'espansione della città, hanno i loro limiti (lo spazio assoluto è un dato reale, non una percezione). Dall'altra, meno si asseconda e si guida questa spinta all'auto-organizzazione di città medio piccole (comunità) in metropoli o città globali, tanto più è facile che le comunità cerchino la propria identità in modi alternativi e meno efficaci (come la ghettizzazione culturale o la protesta, anche assecondando istante non propriamente urbane)⁵⁶. Se è vero questo ragionamento si spiega perché, anche con l'evoluzione e il

esempio in Asia), vi sia sempre stata un'idea latente di uguaglianza e un'apertura al *government by people*, nonostante la gerarchizzazione della società. Se non fosse che Aristotele, come ricorda lo stesso Dahl, 14, sia tra annoverare tra quei critici della democrazia che vedevano come rischioso il potere che tale forma di governo dava ai poveri.

Insomma, nonostante l'intersezione, occorre tenere distinti l'intrinseco valore della prossimità nell'ispirare senso di comunità e la questione filosofica della forma di governo della città stessa, nel suo tentativo di garantire gli interessi sia del gruppo, sia dell'individuo. In questo modo si spiega l'osservazione di Strauss sulla sociologia e la filosofia sopra riportata, nonostante egli fosse un sostenitore del “governo dei pochi” e un antistoricista.

⁵² È sull'elemento della spazialità-territorialità che si avverte con più forza l'ambiguità e la differenza di contenuto tra ciò che si studia come urbano e ciò che si studia come città. Dalla precedente nota, in particolare dallo scritto di Simmel richiamato, viene da chiedersi: dove è finito il ruolo della comunità nella città metropolitana, una volta che si è preso atto dell'espansione? In effetti, è la seconda questione che anche L. H. Lofland, *The public realm. Exploring the city's quintessential social territory*, cit., si pone nella prefazione del libro, xi, prima di cominciare la sua esposizione sul *public realm*. Così anche nel classico scritto dei sociologi urbani E. H. Park, E. W. Burgess, *The City. Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago e Londra, The University of Chicago Press, 1967. Mentre E. H. Park, *The city suggestions for the investigations of human behaviour in the urban environment*, esalta il lato “comunitario” della città, 1: «The city is, rather, a state of mind, a body of customs and traditions, and of the organized attitudes and sentiments that inherently in these customs and are transmitted with this tradition. The city is not, in other words, merely a physical mechanism and an artificial construction. It is involved in the vital processes of the people who compose it; it is a product of nature, and particularly of human nature». Al contrario E. W. Burgess, *The growth of the city: an introduction to a research project*, 48, ne esalta il lato “spaziale” dato che lo studio della realtà urbana moderna non può che prendere le mosse dai fenomeni di aggregazione e di espansione.

⁵³ Per una lettura comparata sul principio di sussidiarietà negli ordinamenti locali dei vari stati membri si v. C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The “fourth level” in the Eu multilayered system of governance*, London-New York, Routledge, 2012, *passim*. Cfr. anche i casi studio di questa tesi.

⁵⁴ Si considera sufficiente citare, sul punto, un articolo classico di uno dei maggiori studiosi di diritto degli enti locali negli Stati Uniti (oltre a H. Frug), in particolare perché lo scritto è concentrato sulla città per eccellenza globale, New York. R. Briffault, *The New York City Charter and the Question of Scale*, in *N. Y. L. Sch. L. Rev.*, n. 42, 1988, 1066-1067: «[...] there is the question of the accountability of sublocal governments to the people they are supposed to represent and serve. [...] One of the problems in New York is the lack of strong community-based institutions». Per un altro esempio, più recente, sulla necessità di mantenere un contatto diretto tra governanti e governati, di nuovo in una città globale, si v. la sentenza della Corte Suprema Indiana nel caso *Government of NCT of Delhi v. Reportable Union of India & Another* (4 luglio 2018).

⁵⁵ In S. Sassen, *Cities in a world economy*, Los Angeles, Londra, Nuova Delhi, Singapore, Washington DC, I ed., 2000 [trad. ita. N. Negro, *La città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2003], *passim*, l'a sostiene l'ipotesi di un nuovo tipo di accentramento territoriale, in risposta alla dispersione spaziale dell'economia globale. A ciò servirebbero i riferimenti ai nuovi “luoghi strategici”, al “luogo periferico” e allo “spazio conteso”. Cfr. *Id.*, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Oxford, Princeton University Press, 2006 [trad. ita. N. Malinverni, G. Barile, *Territorio, autorità e diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Mondadori, 2008], *passim*.

⁵⁶ Si tratta di due esempi che, ancora una volta, è possibile trarre da dottrina non giuridica, in particolare filosofico-politica, sociologica e antropologica. Con riguardo alla protesta, è interessante il recente scritto di E. Burke Wood, *Citizenship, Activism and the City. The Invisible and the impossible*, London, New York, Routledge, 2017, in particolare 38 ss., sulla differenza tra città abitata e città occupata e il ruolo della politica radicale nel mondo contemporaneo. In realtà la Wood non è critica verso gli strumenti di

progresso, l'urbanizzazione europea si stia dimostrando resistente alla modernità e alla post-modernità: l'Europa mantiene le città nella dimensione medio-piccola, la proliferazione di zone urbane policentriche e l'elezione diretta, in alcuni casi anche delle entità sub-comunali.

Vi è la percezione della centralità politica della comunità, la quale è più vera quanto più è piccola.

Ci sarebbe piuttosto da chiedersi, aprendo a questo punto una parentesi, quali siano le cause degli evidenti conflitti sociali nelle città europee che, in linea di massima, sono città di medie dimensioni (e non città globali) e in cui l'elemento "comunità" è forte. Una causa di tensione appare evidente, ovvero, la nascita dell'Unione europea, con la costruzione del mercato interno e la creazione di uno spazio unico di sicurezza e giustizia, e la sua parallela incompletezza, ad esempio nel controllo delle frontiere esterne (immigrazione). Pur se non globale, la città europea è comunque il racconto di un'economia e di una società che cambia. L'instabilità sociale, dunque, deriverebbe dal connubio dei seguenti elementi: città di medie dimensioni e storicamente aperte (almeno ideologicamente) che entrano in contatto, però, con il "diverso" (si pensi alla circolazione dei lavoratori e alla redistribuzione dei migranti). Tendono, così, a chiudersi. Essendo un'urbanizzazione diffusa, se si chiude la società urbana europea (città chiusa), si chiude la generalità della società europea (società intollerante). Va ora risolta la seguente antinomia. Se è vero che la città diventa più aperta a mano a mano che si espande (Simmel), la città europea dovrebbe essere sempre stata tendenzialmente chiusa. Ma l'istinto all'autoconservazione va necessariamente in coppia con la "chiusura"? In realtà no, ciò dipende da cosa si intenda con apertura-chiusura. La città europea, dal mondo antico e anche durante il medioevo, non è mai stata chiusa perché il significato dell'apertura è di tipo politico e non legata alla fisica espansione. In realtà, dunque, l'osservazione di Simmel sembra valere più per le città americane ed è per giunta attenuata dagli studi della Sassen, secondo i quali l'espansione della città globale porterebbe in realtà alla chiusura su luoghi strategici e all'espulsione in luoghi periferici. La città europea è, pur se piccola, una città aperta (con una comunità aperta) e lo scontro con il "diverso" dovrebbe essere gestito politicamente nello spazio della propria autonomia. In Europa, la sfida sociale si gioca nei pochi centri globali ma, soprattutto, nelle città medie. E non è per nulla scontato che il risultato della partita nelle città sia la "chiusura", se ad essa si concede la giusta autonomia.

protesta e dell'occupazione, che a suo parere mantengono viva la politicità della città e permettono ai cittadini nascosti di esprimersi. Si tratta, però, di soluzioni che discendono dall'incapacità dei moderni ordinamenti di rispondere adeguatamente ai bisogni sostanziali degli individui, essendo legati ad una concezione formalista di cittadinanza. Un esempio di protesta, anche violenta, che sembra aver seguito queste dinamiche è il movimento dei c.d. "gilet gialli" in Francia (2018-2019), che dalle piccole città si è trasferito nella capitale, Parigi. Non serve, cioè, spingersi neanche troppo oltre per appurare come la cittadinanza formale sia in crisi. Ovvero, non serve analizzare la categoria *sui generis* dei migranti in città per avere contezza del problema. Basta, ancora una volta, osservare la classe dei lavoratori (nulla di nuovo rispetto a Marshall, 1950?). Non è un caso che la protesta in Francia abbia assunto la dinamica Parigi *versus* il resto del Paese. La crisi è rispetto al contenuto della cittadinanza nazional-legalista, i "nodi vengono al pettine" quando il cittadino percepisce il se stesso reale nella città e sceglie sempre la città per manifestare il suo dissenso. Uno scontro sociale di questo tipo in Francia era, d'altronde, prevedibile e dipende anche dalla peculiare urbanizzazione francese ("tutto intorno a Parigi"): Mauro Zanon, *La politica francese va in campagna coi caravan e cerca gli arrabbiati*, in *Il Foglio*, 18 agosto 2018. Con riguardo alla ghettizzazione è alla necessità antropologica di chi emigra o scappa dalla propria terra di non rimanere semplicemente un "senza terra" nel paese ospite o nella città in cui vive, pur non essendo possibile sostituire l'appartenenza alla terra originaria, si v. L. Malkki, *National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees*, in *Cultural Anthropology*, vol. 7, n. 1, *Space, Identity, and the Politics of Difference*, 1992, 24-44.

Ora, ciò chiarito, si torni alla cittadinanza. Se la città ha la sua autonoma ragion d'essere e la si immagina quale ordinamento (giuridico-politico) che ha, per quanto affievolito, il suo *imperium* (si veda il capitolo uno), il contenuto della cittadinanza urbana stretta non può che basarsi sull'autonomia. Ciò non è necessariamente pericoloso (o, almeno, non pericoloso quanto l'affermarsi di posizioni radicali e contrastanti, ad esempio xenofobe, a livello di stati nazionali) perché, come visto, la storia europea, dimostra la tendenza della città ad essere città, almeno politicamente, aperte, nonostante le mura e la stratificazione sociale. E questo è indice di bilanciamento e ponderazione degli interessi da parte di chi nella città vive.

In conclusione, si può dunque affermare che ai residenti in città spetta il diritto politico ad eleggere i propri rappresentanti locali (salvo avere a disposizione almeno un mezzo di comunicazione valido) e la "cittadinanza urbana stretta" non può essere dipendente, almeno non nella sua componente repubblicana, da altre cittadinanze di riserva (come quella statale). Può completarsi rispetto a queste, ma non essere sostituita. Alla residenza sul piano locale (la definizione giuridica di "cittadinanza urbana stretta"), deve corrispondere una "cittadinanza urbana stretta" ma "piena" (il suo contenuto politico), che prenda atto della natura duplice della città: amministrativa e politica. Se la cittadinanza urbana per gli extracomunitari residenti fallisce nel riconoscere la seconda componente, anche la prima ne verrà inficiata. Il rischio è l'esclusione sociale e il comparire di cittadini urbani di serie b: residenti stranieri come cittadini di fatto passivi che hanno bisogno di ricevere ma non possono né legittimamente chiedere né legittimamente partecipare. Lo Stato (e tantomeno l'Europa) non può essere per la città europea una cinta perimetrale urbana più impenetrabile di quella di mattoni del periodo medievale. Inoltre, la città europea non può perdere quella genetica caratteristica di comunità o associazione aperta, dalla quale è fiorita la cultura del Continente.

5.3. Gli utenti della città europea e la staffetta tra cittadinanze: la cittadinanza nazional-statalista, la cittadinanza europea, la non-cittadinanza del diritto internazionale, la cittadinanza globale e la cittadinanza-umanitaria⁵⁷

Si consideri ora l'insieme 1 ma questa volta impersonando l'individuo Y. Nella città europea A passano flussi di persone che si sovrappongono ai residenti ma che sono comunque destinatari indeterminati di politiche, anche di quella urbana europea. Si pensi ai pendolari e al servizio di trasporto urbano, che beneficiano dei miglioramenti apportati con i fondi europei o della migliore qualità dell'aria per via di politiche di protezione dell'ambiente. O, ancora, ai turisti nazionali, europei o globali che visitano le città, gli studenti temporaneamente all'estero o ai rifugiati che passano per le città in cerca di una sistemazione definitiva verso altre regioni o Stati (e rimangono irregolari). Sono i c.d. *city-users*. Il fatto di essere non-

⁵⁷ Il testo di questo paragrafo vuole essere sintetico, al fine di far emergere la tesi sostenuta rispetto alla domanda "chi è cittadino urbano?". Quanto affermato, però, presuppone una serie di assunzioni forti per ogni tipo di cittadinanza, assunzioni che si basano su una letteratura sconfinata, quanto lo merita l'argomento della cittadinanza. Motivo per il quale si è scelto di trasferire in Appendice le eventuali note. Si tratta di approfondimenti che richiederebbero, di volta in volta, una lettura integrale (il rischio di una non lettura è che il paragrafo in questione, come sopra ricordato sempre in nota, appaia *intuistic*). In esse non è possibile ricostruire interi dibattiti scientifici ma si è tentato, almeno, di sostenere le personali posizioni attraverso un ragionamento logico il più possibile rigoroso e una selezione di testi considerati rilevanti e in molti casi chiarificatori dei filoni teorici abbracciati.

residenti riduce ovviamente i diritti-doveri collegati alla “cittadinanza urbana stretta”. Ad esempio, non si pagano le tasse sui rifiuti solidi urbani, pur se la maggior parte del personale spreco quotidiano si riversa nella città in cui si lavora e non nel proprio comune di residenza. Allo stesso tempo, però, non si ha voce in capitolo sullo stato di pulizia urbana (non si è cittadini attivi)⁵⁸.

Ciò non toglie che, per quanto temporaneamente, tali individui stiano nella città. Il contatto fisico fa sorgere necessariamente rapporti sociali, economici e giuridici di varia natura e viene da chiedersi quale *status* garantisca anche all’utente urbano temporaneo i propri diritti e doveri.

Per il cittadino europeo la risposta è molto semplice: la cittadinanza legal-nazionale (Appendice VI.b) e quella europea (Appendice VI.c.). Si entra così nelle intersezioni a., c., e d. Si pensi alla categoria degli utenti urbani europei, come il turista, come conseguenza del mercato unico. Oppure, alla categoria intermedia tra gli utenti europei e i residenti urbani, come gli studenti temporaneamente all’estero.

A ben vedere, però, questo vale anche per i cittadini extracomunitari, attraverso la non-cittadinanza del diritto internazionale -ma anche la cittadinanza-umanitaria- (Appendice VI.d) o la cittadinanza globale (Appendice VI.e). Si entra, così, nell’intersezione b. Categorie esemplificative sono quelle del turista o del lavoratore in viaggio extracomunitario, per gli effetti del commercio globale o, ancora, l’immigrato extracomunitario irregolare (che, come gli studenti temporaneamente all’estero, che potrebbero avere l’obiettivo di cercare lì un lavoro, sono una categoria al limite tra il residente di fatto e l’utente temporaneo).

Si tratta di cittadinanze di riserva, che posano su basi giuridiche diverse. Tuttavia, una volta in città, pur non essendo residenti, qualsiasi sia il luogo di provenienza, si è “di fatto” assimilati ai residenti, per ciò che necessita una permanenza temporanea (sarà assistito se sono malato, ma di certo non voterò alle elezioni che in quel momento si stanno svolgendo in città).

⁵⁸ Un esempio della latente percezione della cittadinanza urbana da parte del diritto, in questo caso rispetto ai *city users*, può essere considerata la previsione del diritto tributario italiano in base al quale la TARI, il tributo associato al servizio rifiuti, è pagato anche da coloro che non sono coperti dalla raccolta pur se nel limite del quaranta per cento della tariffa (da ultimo, legge di stabilità per il 2014, l. n. 147/2013, art. 1, co. 639 ss.). Proprio questa previsione, inoltre, confermerebbe la natura sostanziale della tassa-tariffa come di un tributo e non di un prezzo quasi-privato come corrispettivo per un servizio.

Appendice VI.a Il concetto di cittadinanza adottato in questo lavoro: la cittadinanza composita, la cittadinanza urbana stretta (e piena) e la cittadinanza urbana composita.

Si può considerare come definizione rilevante di “cittadinanza” in questo lavoro, e a prescindere dagli aggettivi che le verranno affiancati, la seguente: uno *status*, come insieme di diritti e doveri che spettano in quanto si è individuo, che dipende dallo stare su un territorio. Si tratta di uno *status* che può coprire un insieme di individui con grandezza variabile, a seconda degli ordinamenti che è possibile sovrapporre. La si immagina, infatti, come una cittadinanza tendenzialmente “composita” o “componibile”.

Così, se il territorio è quello urbano o “della città”, la cittadinanza sarà “urbana” e il suo contenuto giuridico potrà essere determinato dalla “composizione” di altri *status* grazie alla sovrapposizione degli ordinamenti giuridici. Si andrà da una cittadinanza minima, ovvero, meramente urbana (qui definita come “stretta”, ovvero, basata sulla residenza) ad una cittadinanza massima, ovvero, “composita” in cui è possibile comporre il maggior numero di ordinamenti e cittadinanze “di riserva”. Il territorio della città è, potenzialmente e almeno in Europa, il più garantista in quanto consente la più alta sovrapposizione di *status* di cittadinanza.

La cittadinanza di riserva più difficile da giustificare giuridicamente è la cittadinanza urbana “stretta” che, come visto, oscilla tra un contenuto formale e uno “di fatto”; si può dire, però, che la cittadinanza urbana “stretta” (“piena” o “non piena”, rispetto al riconoscimento dei diritti politici locali) abbia una sua autonomia e un suo contenuto giuridico proprio appoggiandosi a regolazioni diverse da quelle della cittadinanza di ordinamenti sovraordinati (in particolare, sulla base della “residenza”). Difficile, come si vedrà, la giustificazione della cittadinanza globale.

La “cittadinanza urbana composita” è particolarmente importante per l’ordinamento europeo in quanto, diversamente da quello che i trattati fanno per la “cittadinanza europea” formalmente in vigore (ovvero, rimandare alle legislazioni nazionali), aiuta a precisare, per compensazione, i criteri che determinano una cittadinanza più garantista rispetto a quella di altre parti del mondo.

Si può dire che la “cittadinanza urbana composita” potrebbe essere la base per una cittadinanza “europea” progressista perché garantirebbe i più deboli in senso migliorativo rispetto ad altre parti del mondo (min.-max.), grazie ai benefici che l’ordinamento giuridico europeo, nel suo insieme, comporta?

Forse sì e ciò si vede in città perché è lo “stare sul territorio” (non statale) il vincolo per determinare l’insieme (più o meno ampio) dei diritti e doveri.

Perché un immigrato di un paese terzo dovrebbe godere di una “cittadinanza urbana composita” più garantista in Europa piuttosto che negli Stati Uniti, ad esempio (il “più garantista” determina l’essere “europeo” della “cittadinanza urbana composita”)?

La presenza di un’unica cittadinanza americana, nonostante gli stati federati, rende meno probabile il dover decidere caso per caso l’assegnazione dello *status*, ciò che a sua volta determina:

a) l'appiattimento della cittadinanza al teorico (i criteri sono recepiti dal diritto che li mantiene stabili, anche in presenza di conflitti sociali);

b) la diminuzione della necessità di dover ricorrere a cittadinanze di riserva (forte la cittadinanza statale, deboli le altre).

La sovrapposizione degli ordinamenti in Europa determina una situazione diversa.

1. Da una parte è positivo (e anche ironico) che vi siano ordinamenti statali ancora “tendenzialmente” sovrani (territorialmente), in particolare rispetto alla cittadinanza.

2. Dall'altra, che vi sia un ordinamento giuridico europeo “tendenzialmente” sovrano (la sovranità è però per competenze) che mette in crisi la sovranità territoriale statale, attraverso la mobilità. E non è rilevante solo quella delle persone europee che, ad esempio, si spostano per lavoro ma, anche, quella delle persone immigrate –movimenti secondari- e anche quella dei capitali i quali, aperti anche ai confini esterni dell'Europa e in caso di *shock* negativi che si ripercuotano sui territori, accentuano l'interdipendenza reciproca (lo *shock* finanziario prodotto dagli Stati Uniti, genera crisi economica all'Italia che non crea turbamenti agli Stati Uniti bensì internamente all'Unione europea).

Questi due elementi:

a) Creano tensioni nei sistemi nazionali e mettono in discussione i criteri per la determinazione della cittadinanza (come dimostrano le riforme avvenute nel corso degli anni nei paesi europei).

b) La necessità di risolvere casi concreti (nella prassi, ad esempio il sindaco tratta l'immigrato come un residente; e nella giurisprudenza, che si pronuncia sulla discriminazione dei lavoratori extraeuropei in due paesi diversi, sul ricongiungimento familiare, ecc.).

c) L'importanza della comparazione e delle cittadinanze di riserva, come quella internazionale-umanitaria o quella urbana “stretta” (la residenza).

Rilevante, quindi, è il ruolo delle città. È lì che l'individuo meno garantito (min.) può sperare di godere in concreto di diritti non solo come libertà negative ma, anche, positive, ovvero come diritti sociali-assistenziali (max.), anche grazie alla prossimità, elemento sociale che, per via della comparazione tra casi simili (stranieri con *status* differenti o cittadini-stranieri con gli stessi bisogni umani), fa emergere *status* che, da formalmente irrilevanti (non si è cittadini), diventando rilevanti “di fatto”.

Il fatto che in Europa sia possibile, anche solo teoricamente, abbracciare una definizione di cittadinanza che massimizzi la protezione concreta dei più svantaggiati oltre la loro nazionalità non significa che si verificheranno, necessariamente, le condizioni (la volontà o la capacità) per vederla realizzata. Inoltre, la potenzialità non è indice, ciò pare ovvio, di una superiorità europea. Piuttosto, si sta solo assumendo che, se ci fosse la volontà, l'Europa potrebbe essere un luogo e una società in cui teorizzare e sperimentare forme alternative di cittadinanza, dall'applicazione potenzialmente universale.

Appendice VI.b La cittadinanza legal-nazionale

La cittadinanza legal-nazionale vuole essere una definizione giuridica, pur se il riferimento al “nazionale” ne fa emergere una sfumatura politico-sociologica, da collocare in un momento preciso nella storia.

Il “nazionale” sta ad indicare la *nazionalità*, ovvero, quel contenuto storico e ancora oggi politicamente predominante della cittadinanza rispetto al suo essere legato allo sviluppo dello Stato nazione in Europa e all’idea, anche in senso “etnico” o “razziale”, della Nazione¹.

La *cittadinanza legale* è, invece, quello *status* definito da ogni diritto statale, a cui corrispondono diritti e doveri (anche politici) e che regola i rapporti tra la persona e lo Stato. Di conseguenza, non conta in questo caso l’individuo come parte di un ordine internazionale ma solo come parte di un ordinamento statale, che a sua volta è membro di una comunità internazionale. Questa distinzione non è di poco conto in quanto, così definita la cittadinanza statale, ogni cittadino che soggiorna in un altro Stato ed è un “non cittadino” su quel territorio, è però cittadino secondo il diritto internazionale, in un rapporto diretto e non necessariamente mediato dallo Stato (nonostante la presenza di accordi bilaterali). Specularmente, per quanto internalizzato da un certo ordinamento costituzionale, il riconoscimento dei diritti dello straniero deriva sempre e comunque dal diritto internazionale con la conseguenza che, se un ordinamento costituzionale non internalizza la norma, non vi sarà effettività nella garanzia ma sicuramente non verrà meno il riconoscimento dei diritti dell’individuo da parte della comunità internazionale (che, ovviamente, si muoverà per soluzioni alternative anche se non necessariamente efficienti).

Questa distinzione tra *nationality* e *citizenship* è evidenziata anche nel già citato lavoro di Bauböck *et al.* ma, come chiarito in apertura dagli stessi autori, i termini sono considerati quasi sinonimi e si predilige *nationality* non per evidenziare il contenuto politico (come nel caso di questo lavoro), quanto piuttosto, per evidenziare il punto di vista del diritto internazionale che con *nationality* intende esplicitare il rapporto giuridico tra gli stati e gli individui (con gli stati che, a loro volta, in virtù di questo rapporto sono poi i soggetti rilevanti nell’arena internazionale); al contrario *citizenship* è impiegato come termine per indicare la somma dei diritti e doveri degli individui riconosciuti dalla legislazione interna (punto di vista del diritto statale).

Tale distinzione è superata in questo lavoro per la “cittadinanza legal-nazionale”, con la quale si intende solo la *citizenship* di Bauböck *et al.*².

La distinzione è riconosciuta anche da Rescigno nell’articolo citato. Con *nationality*, Rescigno intende la cittadinanza che in questo lavoro è definita come “legale” (in senso giuridico, rispetto ai criteri che la determinano e all’insieme dei diritti che sono associati allo *status*) ma in senso più parziale, ovvero, escludendo i pieni diritti sociali e politici (ma riconoscendo le libertà). Con *citizenship* (che per Rescigno

¹ Sulle origini nazionali della cittadinanza, si veda P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, cit., vol. II, *L’Età delle rivoluzioni, passim*. Cfr. G. Crifò, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Bari, Laterza, 2000, *passim*.

² R. Bauböck *et al.* (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 2: Country Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, cit., 17. Cfr. anche S. O-Leary, *The evolving concept of community citizenship. From the free movement of person to Union citizenship*, Londra, Cambridge, Kluwer Law International, 1996, in particolare 3-31.

non ha un equivalente in italiano), si intende, invece, una cittadinanza “piena” nel senso del sociologo Marshall (a cui si è fatto cenno *supra* in nota), ovvero, come «insieme di diritti che fanno di una persona un vero cittadino» (civili, politici e sociali) o «cittadinanza-partecipazione»³. In questo lavoro la cittadinanza legal-nazionale è la somma di *nationality* e *citizenship* secondo Rescigno.

Appendice VI.c La cittadinanza europea

Il diritto europeo si preoccupa di specificare i singoli contenuti della cittadinanza (un timido tentativo politico di rispondere alla domanda “chi è cittadino in Europa?”), rimandando però alle legislazioni statali la definizione, giuridica, dei criteri per i quali è possibile godere di tali contenuti aggiuntivi. Ciò genera la sudditanza della cittadinanza europea rispetto a quella statale. E ciò genera, in concreto, casi paradossali in cui individui nelle stesse situazioni “di fatto” si ritrovano a godere o a non godere dei contenuti della cittadinanza europea (la libera circolazione) in base a previsioni molto diverse sulla cittadinanza statale dei due paesi che li accolgono (nonostante il progressivo riavvicinamento delle legislazioni, attraverso il metodo di coordinamento aperto)⁴.

Di conseguenza, la cittadinanza europea, dal punto di vista giuridico, è, per questo lavoro, quella a cui i trattati rimandano, ovvero, la cittadinanza qui definita come legal-nazionale (come somma di *nationality* e *citizenship*), con l’aggiunta di alcuni contenuti prettamente europei (una politicità europea *in nuce*). Ciò serve a distinguerla da quella che in seguito verrà definita, normativamente e con un’apertura di più ampio respiro all’analisi politica: la “cittadinanza europea come cittadinanza urbana composita”. Si condivide, infatti, l’impostazione di Kadelbach in quale, comunque riconoscendo la distinzione tra *nationality* e *citizenship* con riferimento alla cittadinanza europea (quando sopra lo era rispetto a quella statale), conclude per: «Nationality as a Condition for Union Citizenship»⁵. A costo di essere ripetitivi, quindi, la cittadinanza europea è qui considerata come un’“appendice” di quella statale. La cittadinanza europea non è autonoma da quella statale, sia come aderenza ad un corpo politico, *citizenship* (nonostante i timidi tentativi di politicizzarla), sia come definizione giuridica, *nationality*.

I contenuti aggiuntivi della cittadinanza europea secondo i trattati sono, come risaputo: i diritti politici *strictu sensu* (il diritto di votare alle elezioni del Parlamento europeo e a poter votare per i rappresentanti locali nel comune di cui si è residenti), altri diritti civili (come il diritto alla petizione) il riconoscimento di diritti economici e sociali (come la libera circolazione) e il coordinamento a livello europeo per la cittadinanza internazionale (assistenza al cittadino europeo da parte delle ambasciate di altri paesi membri o l’armonizzazione nell’emissione del passaporto)⁶.

³ G. U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, cit., 765.

⁴ Si v. sul punto R. Bauböck et al. (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1: Comparative Analyses*, cit., 20. Cfr. A. Kocharov, *Republican Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2017, *passim*, per esempi di giurisprudenza sul punto rispetto alla politica di immigrazione.

⁵ S. Kadelbach, *Union Citizenship*, New York University School of Law and Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, (Heidelberg), Jean Monnet Working Paper 9, 2003, 10-12 e 15.

⁶ Si v. per uno scritto riassuntivo all’indomani del Trattato di Maastricht, C. Closa, *Concept of citizenship in the treaty on European Union*, in *Common Market L. Rev.*, 29, 1992, 1137 ss. Anche R. Bellamy, A. Warleigh (a cura di), *Citizenship and governance in the*

Utile a ricostruire, storicamente, il dibattito e, giuridicamente, il contenuto della cittadinanza europea, con l'apertura finale alle potenzialità politiche, sempre Kadelbach. Nello scritto si riconosce che, a seconda del punto di partenza adottato (*Positive Law* o *Political Theory*), i risultati sulla natura giuridica della cittadinanza europea portano alle più diverse interpretazioni. Si può, ad esempio, comparare il dato normativo europeo con quello statale e ottenere un approccio conservativo in favore della cittadinanza statale; si può guardare normativamente al contenuto positivo delle norme europee, anche riconoscendo l'ancora forte ruolo della cittadinanza statale. Si possono poi avere metodologie ibride, politiche e giuridiche. Ciò significa aprirsi all'idea di un popolo europeo o di una Costituzione europea. Oppure porsi l'alternativa: sono cittadini europei i cittadini degli stati membri? Sono cittadini europei coloro a cui l'ordinamento comunitario ha conferito libertà fondamentali⁷?

Questa ibridazione disciplinare emerge chiaramente dal “botta e risposta” degli anni novanta tra Weiler, Grimm e Habermas rispetto alla domanda *Does Europe need a Constitution?*, anche se, giuristi o non giuristi, tutti finiscono, in positivo o in negativo, per dare prevalenza alla *citizenship* come appartenenza ad un corpo politico europeo. Il primo, insistendo sulla necessità di una comunità per l'esistenza di una cittadinanza, anche non sulla base della nazionalità (ma come somma di *demos*) e non solo sull'approccio *right-based*; il secondo anche, preoccupato per la mancanza di una comunità politica europea, insiste sulla necessità di superare la forma organizzativa “Stato”, se seriamente si vuole parlare di costituzione, democrazia e cittadinanza; il terzo, d'accordo su molte cose con Grimm, gli contesta che non è un passaggio obbligato e preliminare la destrutturazione dello Stato ma lo è, piuttosto, che la società creda che attraverso la politica e l'autocoscienza si possa determinare la Storia. Per Habermas degli anni novanta, quindi, la cittadinanza è una «legally mediated solidarity among strangers» e non è prevalente nella sua definizione un'ipotetica “originaria appartenenza” a qualcosa perché ciò che conta è solo l'“appartenere”. E si appartiene comunicando. Il punto di partenza è affermare la cittadinanza. In questo modo Habermas salva tutto, sia lo Stato (come fa in parte anche Weiler), sia la Nazione ma spera in una progressiva depurazione della cittadinanza: tanto più la comunità è fatta da stranieri, tanto più numerosi e ben strutturati devono essere i prerequisiti (*political public sphere, political common culture, public communication*).

Due elementi sono fondamentalmente uguali per tutti:

1. il ruolo della comunità per la cittadinanza (e, in realtà, anche di una Costituzione);

European Union, London-New York, Continuum, 2001, soprattutto per la distinzione tra gli aspetti esterni e gli aspetti interni della cittadinanza europea. Cfr. dello stesso periodo ma sul fronte italiano M. Condinanzi, L. Lang, B. Nascibene (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè, 2006. L. Cotesta, *La cittadinanza europea. Evoluzione, struttura e prospettive nuove per i diritti soggettivi*, Napoli, Liguori Editore, 2002. A. Del Vecchio (a cura di), *La cittadinanza europea*, Milano, Giuffrè, 1999.

⁷ Cfr. sui vari punti di vista da cui è possibile studiare la cittadinanza europea (con collegata dottrina) F. Strumia, *Supranational citizenship and the challenge of diversity. Immigrants, citizens and Member States in the Eu*, Leiden-Boston, Martius Nijhoff Publishers, 2013, 3-4: «European citizenship as fragmented citizenship; market rights and impoverishment of citizenship; the democratic side of European citizenship and its weakness; European citizenship as a way of opening up the welfare spaces of the member states; the weak relationship of European citizenship and identity; the relationship between European citizenship and nationality; and the underinclusiveness of European citizenship with respect to immigrants».

2. pur utilizzando ragionamenti ispirati ad Hegel e Schmitt, il rifiuto della necessità che la comunità sia esclusivamente costruita in senso etnico e sull'idea, storica, della Nazione⁸.

Appendice VI.d La cittadinanza internazionale e/o umanitaria

Con la variante “cittadinanza internazionale” e “cittadinanza umanitaria” si vogliono intendere due sfumature nel modo in cui sembra che il diritto internazionale guardi alla cittadinanza.

Nel primo caso è il significato della cittadinanza speculare alla “cittadinanza legal-nazionale”, ovvero, nella condizione di “non cittadino” in cui si ritrova un individuo in uno Stato che lo ospita, in virtù del rapporto giuridico con lo Stato di provenienza e del reciproco riconoscimento delle cittadinanze nazionali tra i due stati sovrani. La cittadinanza internazionale è così, in questo lavoro, la cittadinanza legal-nazionalista vista dal di fuori, cioè, da un altro stato⁹.

Nel secondo caso, si intende evidenziare la crescente attenzione da parte del diritto internazionale per i diritti umani (di rilievo anche nella costruzione dell'ordinamento giuridico europeo, attraverso la Corte EDU e la Corte GUE, come osservato anche da Weiler il quale però, a sua volta, ritiene la base insufficiente per argomentare in favore della cittadinanza europea), rispetto al quale gli individui assumono rilevanza non solo in virtù del legame con uno Stato sovrano ma, piuttosto, in quanto essere umani o “cittadini del mondo”¹⁰.

Si deve ammettere che è difficile immaginare una definizione giuridica di “cittadinanza umanitaria”: quali sono, infatti, le condizioni in base alle quali si gode della “cittadinanza umanitaria”? Non vi sono vere condizioni, né veri poteri in carica, in quanto siamo tutti essere umani e la semplice accettazione di questa verità rende inutile il codice binario luhmanniano legale-illegale per questo caso estremo. Non c'è bisogno di una definizione giuridica. Il *legal system* non può, in questo caso, che sovrapporsi all'ambiente. Altra domanda irrilevante sembrerebbe essere: chi ha il potere di definire tale *status*? Nel caso della cittadinanza “legal-nazionale”, questa è una questione squisitamente politica ma, nel caso qui discusso della cittadinanza “umanitaria”, il *political system*, come quello *legal*, torna a coincidere con l'ambiente (perde, cioè, la sua autonomia-chiusura). La cittadinanza umanitaria, cioè, si auto definisce, perché sono i diritti umani ad autodefinirsi¹¹.

⁸ Si confronti J. H. Weiler, *To be a European citizen: eros and civilization*, in *Id.*, *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor? And Other Essays on European Integration"*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 329-339 (ma è rilevante anche il capitolo uno del volume). E *Id.*, *Does Europe need a Constitution? Demos, telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995, 219-258. J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe need a Constitution?"*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995, 303-307. D. Grimm, *Does Europe need a Constitution?*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995, 282-302. Nello stesso numero, sempre sul valore della comunità, anche U. K. Preuss, *Problems of concept of European Citizenship*, 267-281.

⁹ Si v. per un testo manualistico classico, perché classico è il modo in cui si intende la “cittadinanza internazionale” qui, A. Cassese, *Il diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, III ED., Micaela Frulli (a cura di), 2017, 123-146, ovvero, il capitolo sui limiti classici all'esercizio della sovranità territoriale, tra cui il trattamento dei cittadini stranieri e dei loro beni con numerosi esempi in tale senso.

¹⁰ Si v. per *International Humanitarian Law*, K., Wellens, *Solidarity as a Constitutional Principle: its expanding role and inherent limitations*, in R. St. John Macdonald, D. M. Johnston (a cura di), *Towards World Constitutionalism. Issues in the Legal Ordering of the World Community*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, 783-788.

¹¹ Forse, in favore, si può citare J. Raz, *Human rights without foundations*, in S. Besson, J., Tasioulas (a cura di), *The philosophy of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 321-337.

È chiarito, per così dire, il punto soggettivo: nessuno è escluso dalla cittadinanza umanitaria (che non parla il linguaggio binario del “diritto” né quello “politico”, teorico e/o reale).

La rilevanza del sistema politico e/o di quello giuridico riemerge se si osservano due cose: che non è “certo” il contenuto della “cittadinanza umanitaria” (quali diritti vi si devono far rientrare? Bastano quelli civili? E quelli sociali, come l’assistenza?). E che il riconoscimento dei diritti umani non è sempre associato al loro concreto godimento o ad una loro protezione effettiva. Tanto più manca la protezione dei diritti e tanto più è discusso il loro perimetro, tanto più è prevalente il sistema politico (le Dichiarazioni rimangono manifestazioni di intenti). Tanto meno manca la protezione dei diritti e tanto meno è discusso il loro perimetro, tanto più è prevalente l’ordinamento giuridico con il suo linguaggio (fonti di diritto internazionale, come la Convenzione contro le torture del 1984; l’Istituzione di tribunali speciali, come la ICTY, o di Corti internazionali, come quella penale internazionale, ma anche regionali, come la Corte EDU; il riconoscimento di, un seppur limitato, diritto individuale ad appellarsi alle corti internazionali; una reciproca convergenza tra i diritti costituzionali e il diritto internazionale sul perimetro dei diritti umani universalmente riconosciuti)¹².

Almeno in Europa, vi è una tendenziale convergenza giuridica sulla “cittadinanza umanitaria” (sia tra i diritti costituzionali, sia tra il diritto europeo e i singoli diritti costituzionali, sia tra il diritto internazionale e i diritti costituzionali, sia tra diritto internazionale e diritto europeo, nel dialogo tra

¹² La letteratura, giuridica e non, che ruota intorno al ruolo del diritto internazionale per i diritti umani e ad una cittadinanza “mondiale”, “internazionale”, “globale” e, quindi, anche sul costituzionalismo mondiale, è vastissima.

Si ritiene utile lo scritto di A. Peters, *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures*, in *Leiden Journal of International Law*, n. 19, 2006. L’a. opera una distinzione tra *constitution*, *constitutionalization* e *constitutionalism*, optando per l’ultimo: *Global (or International) Constitutionalism*, con l’intento, da una parte, di catturare un processo in divenire e, dall’altro, di dare conto del *government under Law*. Inoltre, 583, esplicitamente annovera tra i principi costituzionali dell’ordinamento giuridico internazionale la *human rights protection*. Ciò che è interessante, ai fini di questo lavoro, è l’idea che gli ordinamenti e le Costituzioni nazionali abbiano perso la loro capacità di gestire in modo *comprehensive* tutte le funzioni necessarie al benessere della società e, dunque, che altri ordinamenti, come quello internazionale, possano muoversi in modo “compensativo” negli spazi rimasti liberi. [Cfr. per una panoramica sull’allora scienza giuridica in merito al processo di costituzionalizzazione del diritto internazionale ed europeo, H. Ruiz Fabri, C. Grewe, *La constitutionnalisation à l’épreuve du droit international et du droit européen*, L. Grard, H. Ruiz Fabri (a cura di), *Les dynamiques du droit européen en début de siècle: études en l’honneur de Jean Claude Gautron*, Parigi, Pedone, 2004, 189-206. Di due anni più tardi, la pubblicazione di due volumi, che si potrebbero definire complementari, R. St. John Macdonald, D. M. Johnston (a cura di), *Towards World Constitutionalism. Issues in the Legal Ordering of the World Community*, cit., e C. Warbrick, S. Tierney (a cura di), *Towards an International Legal Community? The Sovereignty of States and the Sovereignty of International Law*, Londra, The British Institute of International and Comparative Law, 2006. Per un confronto tra questi due testi si v. la interessante recensione di M. W. Saul, in *The European Journal of International Law*, vol. 18, n. 1, 2017].

Più recentemente, sempre in favore di una “Functional Dimensions of International Constitutionalization” come una “Enabling”, “Constraining” e “Supplemental” Costituzionalizzazione (simile alla “compensatory” nell’articolo della Peters), sulla base dell’analisi di norme e giurisprudenza di diritto internazionale J. L. Dunoff, J. P. Trachtman, *Introduction*, J. L. Dunoff, J. P. Trachtman (a cura di), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, in particolare 9-18. In questo volume, anche l’analisi dell’ordinamento giuridico europeo è dalla prospettiva del diritto internazionale (in quanto le istituzioni europee sono considerate istituzioni di diritto internazionale) ma, d’altra parte, quello che è osservato è la capacità costituzionalizzante di certe norme e non è rilevante la posizione assunta sulla natura degli ordinamenti studiati. Inoltre, le norme sui diritti umani farebbero parte di un diritto costituzionale internazionale, venendo poi ad analizzare, e non a caso, le sentenze *Solange* e *Kadi*, così rilevanti per l’ordinamento europeo, 19: «Modern constitutions typically purport to enshrine and protect fundamental human rights. The exact content and scope of these rights is subject to debate and varies widely across different constitutions. [...] fundamental rights at the international level may serve as a form of constraining constitutionalization as well as a form of supplemental constitutionalization».

Si v., ancora più recentemnte, S. Bhandari, *Global Constitutionalism and the Path of International Law. Transformation of Law and State in the Globalized World*, Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2016, xvii: «The development of human rights is one of the most fascinating issues globally, especially in advancing the ideals of global constitutionalism [...] They are fascinating because of their multifaceted importance in managing international relations as well as state-people relations. [...] they are also fascinating because the human rights instruments give voice to individuals as participants in international law» e, in particolare, il capitolo 6, *Human rights: the interlocutor of Global Constitutionalism*.

ordinamenti) tanto che, se vi è un immigrato irregolare in difficoltà, non perché è senza uno *status* legalmente riconosciuto, gli si può rifiutare l'assistenza umanitaria e, neanche, quella che spetterebbe a qualsiasi altro cittadino; così come se vi è un apolide, non lo si può condannare ad un'esistenza da "randagio" (espressione sempre da imputare a Rescigno, si veda *supra*). Per cui, se vi è un individuo che gode di una "cittadinanza urbano stretta", anche in assenza di "cittadinanza nazional-legalista" o "cittadinanza europea", potrà sempre beneficiare di una "cittadinanza umanitaria" che è per sua natura "universale" (e, per questo, dovrebbe anche essere "sostanziale", così come è "di fatto" la "cittadinanza urbana stretta") ma che a seconda delle contingenze è mediata (più o meno giuridicamente; più o meno politicamente) dal diritto internazionale (come avviene nei paesi in guerra o con costituzioni non democratiche) o dal diritto costituzionale-regionale (come, ad esempio, in Europa). I fatti di cronaca degli ultimi anni sull'immigrazione in Europa e, soprattutto, le vicende nel Mediterraneo non mettono, ovviamente, in dubbio quella che qui è stata definita come "cittadinanza umanitaria" (perché è auto-evidente) e, se si vuole, nemmeno il perimetro dei diritti (che sono sostenuti da norme e copiosa giurisprudenza, internazionale e non). Piuttosto, evidenziano una dinamica politica pericolosa (contro cui il diritto non può far nulla, perché si tratta di risposte a domande non poste nel suo linguaggio): lo Stato, nascosto dietro la "formalità" della sua sovranità territoriale, afferma il suo potere di decidere chi ha e chi non ha la "cittadinanza umanitaria" (decide di "non salvare"). L'ordinamento statale (o alcuni ordinamenti statali) smettono, di conseguenza, di convergere sia rispetto agli altri ordinamenti simili (ciò è chiaro in Europa tra i paesi membri), sia rispetto ad ordinamenti diversi, come quello internazionale. È ovvio che per il godimento della "cittadinanza umanitaria" faccia la differenza stare fuori o stare dentro lo Stato, perché è lo "Stare fuori" che è regno della politica. Lo "stare dentro", invece, è questione di diritto e non di potere. Questo non vuol dire che il diritto non stia vivendo per lo "stare dentro" comunque una serie di problemi e di sfide¹³.

Appendice VI.e La cittadinanza globale

Riconoscere il ruolo autonomo dell'individuo sull'arena internazionale porta inevitabilmente la "cittadinanza umanitaria" di cui sopra a sovrapporsi con quella che si potrebbe definire, invece, come "globale"¹⁴.

Per una riflessione sul contenuto sociologico della cittadinanza globale, proprio come sovrapposta con quella umanitaria ha scritto Urry¹⁵. La domanda che ispira il contributo citato è la seguente: *does globalization mean that nationally based forms of citizenship are or will become redundant?* Segue

¹³ Utile la monografia sul tema, F. Strumia, *Supranational citizenship and the challenge of diversity. Immigrants, citizens and Member States in the Eu*, cit., 4, anche solo quando si riconosce che vi è scarsa letteratura sulla cittadinanza europea che contemporaneamente si occupi della dicotomia interno ed esterno.

¹⁴ Sul ruolo dell'individuo rispetto al diritto (amministrativo) globale si v. M. Savino, *Linkages between global regimes and interaction with civil society*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward-Elgar, 2016, 131.

¹⁵ J. Urry, *Global flows and global citizenship*, in E. F. Isin, *Democracy, citizenship and the global city*, cit., 62 ss.

l'argomento secondo cui le categorie stato/cittadinanza, la trilogia di Marshall diritti civili, sociali e politici e il concetto stesso di società necessitano di nuove definizioni (post-moderne) e tale impellenza è dimostrata dal fiorire di nuove espressioni: *ecological citizenship*, *cultural c.*, *minority c.*, *cosmopolitan c.*, *mobility c.* Tutte le espressioni rifletterebero la percezione della globalizzazione come processo dominante il quale, però, si basa su flussi e, da qui, il collegamento dell'essere cittadino globale con l'essere cittadino urbano, in quanto la città è il luogo per antonomasia dei flussi. Urry richiama anche la definizione data da Turner nel 1993 (*Citizenship and social theory*), secondo cui la *global citizenship* è, citando da pagina 66: «that set of practices (juridical, political, economic and cultural) which define a person as a competent member of society, and which as a consequence shape the flow of resources to persons and social groups».

In termini giuridici, Dunoff e Trachtman hanno osservato: «[...] these chapters examine the conceptual coherence and normative desirability of constitutional orders beyond the state and explore what is at stake in debates over global constitutionalism»¹⁶. Già solo il titolo del volume *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance* evidenzia la sovrapposizione tra internazionale e globale, diritto (costituzionale) e politica.

Tuttavia, l'importanza del cittadino qui definito come “globale” emerge soprattutto rispetto al diritto amministrativo globale. Quasi che sia possibile sintetizzare così: la “cittadinanza umanitaria” sta al “diritto costituzionale” (anche come diritto costituzionale “internazionale”, a volte identificato come diritto costituzionale “globale”) come quella che qui si definisce come “cittadinanza globale” sta al “diritto amministrativo globale”.

Cosa, però, fa di un individuo-destinatario di politiche globali settoriali e di norme e poteri di diritti amministrativo globale un cittadino e non un semplice beneficiario? In realtà nel *Research Handbook on Global Administrative Law* non si parla di cittadinanza ma, ovviamente, lo stesso Cassese nel capitolo finale mette in evidenza una certa tensione diritto/regolazione globale-politica nazionale, nei termini di *high politics* e *low politics*.

Lo *status* di cittadino è legato, come appare chiaro dalle discussioni che hanno preceduto, all'esistenza di una costituzione o di un diritto costituzionale o di un processo di costituzionalizzazione (*high politics?*).

Una “costituzione” appare, dunque, un presupposto necessario affinché si possa parlare di cittadinanza, anche di “cittadinanza globale”. Basterebbe anche un presupposto indiretto, come la “città” ente *infra* nazionale o come “costituzione minore” e a questo proposito è interessante quando Ruiz Fabri nota la differenza tra i significati di “costituzione” nelle lingue, in particolare, tra l'inglese e il tedesco, da una parte, e il francese, dall'altra, tanto da affermare: «[...] il est courant en droit elle-même de désigner le régime juridique des entreprises ou des communes par la “constitution” des entreprises ou des communes, alors qu'en français le terme semble s'être spécialisé pour l'essentiel au processus de création d'Etats ou

¹⁶ J. L. Dunoff, J. P. Trachtman, *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, cit., 3. Cfr. più recentemente sempre sul punto, S. Bhandari, *Global Constitutionalism and the Path of International Law. Transformation of Law and State in the Globalized World*, cit. *passim*.

d'organisations internationales. Dans ces conditions il est possible, voire probable, que certaines doctrines ont plus de facilité ou moins d'états d'âme que d'autres à employer le terme [...]»¹⁷.

Una costituzione è, poi, un appiglio necessario sia per la definizione di cittadinanza in senso politico, sia in senso giuridico.

Cosa è, però, una costituzione? Si adotti la spiegazione luhmanniana. Si ricorda che “costituzione” per Luhmann è sia una norma (fondamentale) nel *legal system*, sia lo strumento politico per legittimare il potere. Ad esempio, il diritto costituzionale moderno è la sintesi, come precipitato storico, tra un tipo di diritto e un tipo di politica (lo Stato di diritto).

È, così, “cittadino globale” per questo lavoro colui che è parte di una qualsiasi costituzione minore tra quelle che proliferano oggi nella società e che danno vita ad uno sfrenato pluralismo degli ordinamenti. In base al “patto” vigente nella costituzione minore, l'individuo è interno o esterno e, in quanto interno – cittadino –, godrebbe di più o meno diritti e doveri¹⁸.

Deve essere chiaro, però, che il fatto che un ordinamento globale minore sia capace di stipulare un patto o, se non si vuole ricorrere a termini politici, di stabilire delle condizioni (di cittadinanza) tale per cui c'è chi sta fuori e chi sta dentro, ciò non ne fa automaticamente un ordinamento democratico (si ricorda dal testo *supra*, di introduzione al quinto paragrafo, che qui ordinamento è inteso più in generale come organizzazione complessa, più o meno istituzionalizzata, in cui potenzialmente si parla un doppio linguaggio giuridico-politico). Anzi, si potrebbe quasi dire che è impossibile che un ordinamento di questo tipo sia democratico. Questo perché la democrazia presuppone una comunità (abbracciando la tesi repubblicana) e una comunità non è un semplice gruppo ma, piuttosto, un gruppo di individui che sta su un territorio e più o meno intensamente sfrutta la prossimità (nel senso fisico) per la socialità (per impostazione sociologica). Senza una comunità di questo tipo sembra impossibile per un ordinamento essere democratico. Motivo per il quale ha senso pensare che l'ordinamento o gli ordinamenti globali si appoggino agli Stati, proprio per compensare questa mancanza. C'è casomai da chiedersi cosa significhi questo per la democrazia se lo Stato è, come in Europa, in crisi.

Secondo questa impostazione, dunque, tutti gli ordinamenti possono essere potenzialmente costituzionali e stabilire uno *status* di cittadinanza, ma non tutti, se non quelli territoriali (in un *continuum* da maggiore e minore “stiracchiamento” dell'elemento), possono essere democratici; questo spiegherebbe, anche, il tentativo dell'ordinamento internazionale di recuperare il lato “umanitario” per evitare di dover derivare il proprio vincolo associativo –di un gruppo di individui che sta su un territorio e si fa comunità– da quello insito nell'ordinamento statale che, a sua volta, è ottenuto sempre per artificio attraverso l'idea della nazione.

¹⁷ H. Ruiz Fabri, C. Grewe, *La constitutionnalisation à l'épreuve du droit international et du droit européen*, cit., 190-191.

¹⁸ Questa teorizzazione, che si rifà ad un preciso filone dottrinale (il *Sociological Constitutionalism*, ispirato dal pensiero di V. Teubner e, ancora prima, da Luhmann), sembra poter giustificare la qualificazione di un individuo come “cittadino” nell'ordine giuridico (a prevalente carattere amministrativo) globale. Si v., per un quadro sintetico ma esaustivo, J. A. Golia, *Costituzionalismo sociale (teoria del)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) and R. Sacco (diretto da), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Milano, Utet, 2017, 217 ss. Per opere manualistiche, P. Blokker, C. Thornhill (a cura di), *Sociological constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017. A. Febbrajo, G. Corsi (a cura di), *Sociology of constitutions e Law and intersystemic communication*, Londra-New York, Routledge, 2016.

Da qui, anche, la necessità di guardare con cautela al pluralismo globale immaginato (se questo indebolisce gli Stati, senza una valida alternativa di ordinamento territoriale), perché se ne intravede una deriva anarchica senza che essa si presenti, però, come una valida alternativa alla più imperfetta forma di democrazia. Più incerto, forse, il confronto tra un ordine plurale tendenzialmente anarchico e un ordinamento territoriale in cui la potenzialità democratica non si è manifestata ma, anzi, si è tradotta in dispotismo¹⁹.

¹⁹ Per il ricorso a questo confronto tra anarchia e democrazia si v. R. A. Dahl, *Democracy and its critics*, cit., 37-51.

PARTE III. I CASI STUDIO

Premesse alla terza parte

L'obiettivo di questa parte è osservare la politica urbana europea da una prospettiva non istituzionale bensì socio-antropologica, nonostante si siano selezionati i casi anche in base ad alcuni istituti giuridici. Indirettamente i capitoli che seguiranno potranno confermare o non confermare il funzionamento teorico della politica proposto nella Parte II, testandolo nella realtà. A prescindere dal risultato, si invita però il lettore ad approcciarsi ai casi anche con uno spirito più aperto verso la domanda di II livello: cosa significa la città per il processo di integrazione europea?

Il metodo sarà rigoroso. Nella scienza giuridica americana, alcuni studiosi hanno recentemente utilizzato il metodo della *Comparative Urban governance* per l'analisi delle città globali¹. L'utilità di questa strategia consiste nello sforzo di analizzare i problemi urbani in termini giuridici, mettendo in contatto la regolazione globale con la regolamentazione locale². Questa tecnica, in realtà, tende a sovrapporre il metodo di comparazione giuridica con l'approccio *case-study* tipicamente di stampo sociologico, per le indagini di tipo qualitativo³. Si potrebbe dire, secondo un'altra angolatura, che l'indagine sia di tipo antropologico⁴. Ad

¹ D. B. Rodriguez, N. Shokedy, *Comparative Local Government Law in Motion: How Different Local Government Law Regimes Affect Global Cities' Bike Share Plans*, in *Fordham Urban Law Journal*, vol. 42, n. 1, 2014, 123-190.

² F. G. Nicola, S. Foster, *Comparative Urban Governance for Lawyers*, in *Fordham Urban Law Journal*, vol. 42, n. 1, 2014, 24:1-22.

³ Sull'origine del metodo per i casi studio, principalmente di tipo qualitativo, si v. D. L. Harvey, *Complexity and case*, in D. Byrne, C. C. Ragin (a cura di), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, Sage Publications Ltd, 2009. La metodologia adottata e il modo in cui le città vengono definite e confrontate sembrano essere influenzate da un approccio sociologico. In particolare, le città appaiono come cellule costituzionali originali e indipendenti (ordini socio-economici con sistemi politici e legali semi-autonomi) in grado di sviluppare un linguaggio e un'identità interni personali. Allo stesso tempo, sono in grado di comunicare reciprocamente e con altri sistemi sociali attraverso il diritto. Quindi, la capacità di comunicare attraverso diritto è presunta. Tuttavia, il capitolo non vuole essere uno studio di Sociologia del diritto ma, piuttosto, uno studio tendenzialmente giuridico. Ciò che viene osservato è, infatti, innanzitutto il diritto, pur se spesso di riflesso, attraverso l'analisi della società, della prassi o della dell'intenzione politica, così come emerge, quasi spontaneamente, dagli atti analizzati. L'attenzione per l'ambiente è centrale nel senso che aiuta a comprendere il processo di apprendimento del sistema legale. Oltre a questo, bisogna notare che qui il pluralismo non è estremo, perché l'idea di base è che le città stiano usando la comunicazione legale in un sistema sovra-legale che è quello europeo. Il riferimento al pluralismo estremo è al filone del *sociological constitutionalism*, si v. per un testo A. J. Golia, *Costituzionalismo sociale (teoria del)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) e R. Sacco (diretto da), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. Milano, Utet, 2017, 217 ss.

⁴ Si dice "antropologica" per la tecnica adottata. Normalmente, infatti, la sociologia lavora per teorie generali, sia che si tratta di micro, sia che si tratti di macro-sociologia. In questo senso sembrerebbe dipendere da un approccio tipico della filosofia razionalista (in maniera particolare tedesca), che ha influenzato anche gli studi giuridici. Ciò potrebbe spiegare anche perché in anni più recenti si siano sviluppati con una certa fortuna gli studi di sociologia del diritto, che si servono in particolare della macro-sociologia predominante, quella strutturalista o dei sistemi (i cui autori più importanti sono, non a caso, tedeschi. Si pensi a Luhmann). Un'apertura sociologica di questo tipo si può più facilmente avvertire per altre parti della tesi (ad esempio il capitolo sette). Questo discorso di "teoria" è molto meno vero per l'antropologia o, almeno, per quell'anima dell'antropologia (culturale) che più si è votata alla ricerca sul campo (quindi, a partire da inizio Novecento), alla raccolta di casi e reperti, all'osservazione partecipante del ricercatore nella comunità oggetto di studio. Nel mondo globalizzato di oggi, l'oggetto di studio dell'antropologia ovviamente si è andato modificando e dall'osservazione del "selvaggio" e del diverso, la disciplina si è ripiegata a studiare la stessa cultura di appartenenza, come influenzata dalle istanze pluraliste e dalle continue contaminazioni. Si serve, inoltre, di tecniche nuove, ad esempio sull'uso di internet. Si può forse dire, dunque, che il presente capitolo si appresti ad un'analisi antropologica dalla società pluralista europea (forse, oramai, l'ultima vera società "primitiva", in quanto l'unica a non aver subito la colonizzazione, in quanto fautrice stessa della colonizzazione. Ciò non in senso di esaltazioni dell'"essere europeo" rispetto all'essere del "resto del mondo" ma, anzi, come una auto-critica del continente e l'ultima opportunità di studiare comportamenti primitivi che ancora resistono alla globalizzazione). L'analisi è condotta attraverso lo specchio delle città, in particolare grazie all'analisi documentale e linguistica (grazie all'ausilio di internet) e all'osservazione delle pratiche che da tali documenti emergono. L'analisi andrebbe arricchita, però, con interviste sul campo (almeno con i sindaci e gli altri attori rilevanti per i settori di *policy* urbana osservate). La possibilità di trarre da questi casi studio conclusioni di tipo generale e teorico, nulla toglie al valore che essi hanno da un punto di vista più squisitamente antropologico. Si v. per questo spunto sul confronto tra "sociologia", "antropologia" e "filosofia" F. Dei, *Antropologia culturale*, Bologna, Il Mulino, 2012, in particolare 16 e 112. Si v. anche per le considerazioni sull'evoluzione dell'antropologia (nei contenuti e nelle tecniche) U. Fabietti, *Storia dell'antropologia*, Bologna, Zanichelli, 1996, *passim*.

ogni modo risulta utile anche se applicato alle città europee e allo studio del rapporto tra il livello sovranazionale e quello locale (come sta avvenendo nella scienza giuridica americana per lo studio dei rapporti tra il livello federale e quello locale). Si rendono necessari solo alcuni aggiustamenti, per adattarlo all'ordinamento giuridico europeo e alle tradizioni locali dei suoi stati membri.

Innanzitutto, deve essere scelta una politica specifica (ad esempio, la mobilità urbana), insieme con uno specifico strumento giuridico (ad esempio, i piani di mobilità urbana sostenibile). In questa fase, deve essere ricostruita tutta la normativa vincolante e non vincolante di livello europeo. È raccomandabile, inoltre, una selezione della *policy* e del suo strumento basandosi su una valutazione di impatto; contrariamente a quanto si potrebbe pensare, è meglio focalizzarsi su uno strumento con un impatto minore: in questo modo, infatti, è più facile che la comparazione non sia distorta. Ad esempio, nel caso dei piani di mobilità urbana sostenibile, essi avranno, in futuro, un impatto con molta probabilità più rilevante ma, al momento, la loro diffusione non è né estesa, né omogenea.

In secondo luogo, deve giustificarsi accuratamente la scelta delle città, non solo chiarendo gli elementi che le rendono simili o che discendono dalla comune definizione giuridica (come il coinvolgimento in *network* di città, la popolazione, la tipologia di urbanizzazione, le priorità nelle agende locali) ma, anche, in base agli elementi che le differenziano, tali per cui è possibile studiare “se” e “come” uguali sfide e strumenti vengano contrastati, adattati o accettati da realtà locali anche molto diverse tra loro.

Così, in terzo luogo, dato che si tratta di una comparazione tra città-comuni, è importante richiamare quelle caratteristiche dei sistemi locali nazionali che potrebbero aiutare ad interpretare la realtà (ad esempio, l'autonomia finanziaria o l'articolazione delle funzioni).

In quarto luogo, una scelta di fondamentale rilievo è il modo in cui si decide di analizzare la singola *policy*. Ad esempio, nel caso dei piani di mobilità urbana sostenibile, essi sono studiati rispetto al procedimento di adozione, ai contenuti, alla natura giuridica, ai possibili effetti vincolanti, anche sull'estensione geografica degli stessi nel senso, ad esempio, delle esternalità sull'area vasta.

Infine, è necessaria anche la ricostruzione del quadro normativo nazionale o regionale rilevante per la materia alla quale lo strumento si riferisce (ad esempio, il governo del territorio o i trasporti), nonché la declinazione dell'agenda urbana nazionale o regionale, ove esistente.

Perciò, dopo alcune note introduttive, ogni caso studio sarà diviso in due parti: la prima dedicata alla presentazione del quadro normativo europeo come rilevante per lo strumento scelto e con una speciale attenzione per il *target* territoriale urbano (ed esempio, mobilità-trasporti-ambiente, sicurezza e sviluppo socio-economico). La seconda basata sulla comparazione tra le città, sia in senso generale, sia rispetto allo specifico strumento selezionato. Per ogni caso studio, inoltre, verrà offerto un quadro di sintesi con i primi risultati della comparazione e tabelle riassuntive. Per osservazioni generali su tutti e tre i casi studio si rimanda al capitolo conclusivo.

CAPITOLO 7. I piani di mobilità urbana sostenibile tra Torino, Malmo e Dörmund. Verso una pianificazione *comprehensive*?

Sommario: I PARTE. Il quadro europeo. 1. Il quadro normative europeo sulla mobilità urbana e la sovrapposizione tra materie, strategie e politiche settoriali. 2. Le linee guida ELTIS sui piani urbani di mobilità sostenibile. II PARTE. Il quadro locale. 3. I profili delle tre città. 3.1. Malmö. 3.2. Torino. 3.3. Dörmund. 3.4. Alcuni elementi rilevanti dalla comparazione tra i tre sistemi degli enti locali e le diverse tradizioni di governo del territorio. 4. Il progetto per un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Malmö. 4.1. Il processo di adozione. 4.2. La natura giuridica del piano. 4.3. L'area di influenza del piano. 5. Il progetto per un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Torino. 5.1. La storia del piano e il procedimento di adozione. 5.2. La natura giuridica del piano e gli effetti vincolanti. 5.3. La futura area di influenza del piano attraverso la presentazione del Comune di Torino e la sua appartenenza ad un'area metropolitana. 6. Il progetto di un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Dörmund: il procedimento di adozione *in fieri*, l'area di influenza e alcune ipotesi sulla natura giuridica. 6.1. La zona della Ruhr. 6.2. La legislazione del *land* per il governo del territorio. 6.3. Il trasporto e la mobilità nella Renania Settentrionale-Vestfalia. PARTE III. Conclusioni. 7. I risultati della comparazione a livello micro: una tendenza comune verso una pianificazione più *comprehensive*?

I PARTE. IL QUADRO EUROPEO

1. Il quadro normativo europeo sulla mobilità urbana e la sovrapposizione tra materie, strategie e politiche settoriali

A livello europeo, il tema della mobilità urbana si basa innanzitutto sul Libro bianco *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* (COM/2011/0144 final). Questo documento è stato preceduto dal Libro verde *Towards a new culture for urban mobility* (COM/2007/551) e dall'*Action Plan on Urban mobility* (COM/2009/490). È stato, inoltre, seguito dalla comunicazione *Clean Power for Transport: A European alternative fuels strategy* (COM/2013/17 final) e da quella *Together towards competitive and resource-efficient urban mobility* (COM/2013/913 final), il cui allegato numero uno è intitolato *A concept for sustainable urban mobility plans*. La mobilità è anche una delle dodici sfide del c.d. Patto di Amsterdam (2016), oggetto di una specifica *partnership*; si tratta di un partenariato tra i più partecipati, ventisei tra membri ed osservatori, i cui coordinatori sono uno stato (la Repubblica Ceca) e una città tedesca (*Karlsruhe*). La *Soft Law* va interpretata alla luce dei trattati, in particolare dell'art. 4, par. 2, lett. e), g) e i), Tfu, per le competenze concorrenti in materia di ambiente, trasporti ed energia; dell'art. 11, Tfu nel quale si afferma che le esigenze connesse con

la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile; degli artt. 90-100 Tfeue, per la politica dei trasporti; degli artt. 191-193, Tfeue, per la politica ambientale; e dell'artt. 194 per l'energia.

Nel tempo è possibile osservare vari livelli di sovrapposizione tra materie e politiche. Innanzitutto, tra le strategie europee per i “trasporti” e quelle per la “mobilità”; in secondo luogo tra la politica del “trasporto-mobilità”, quella “energetica” e quella dell’“ambiente”, soprattutto per quanto riguarda l'azione della lotta al cambiamento climatico; in terzo luogo, tra la strategia per la “mobilità” e la politica urbana¹. Nel 2002, nasce la rete CIVITAS. Nel 2007, viene adottato il Libro verde e nel 2009 l'*Action plan*. Contemporaneamente, viene creata la piattaforma ELTIS, un progetto della Commissione europea finalizzato a facilitare lo scambio di informazioni, *knowledge* e buone pratiche nel campo della mobilità urbana sostenibile a livello europeo. Nel 2010, viene lanciata una nuova *call* CIVITA, ELTIS viene aggiornata e la sfida della mobilità si aggiunge agli obiettivi del Patto dei sindaci². Nel 2014, ELTIS adotta le linee guida per i Piani di mobilità urbana sostenibile, mentre nel 2016 vede la luce l'Agenda urbana per l'Unione europea. Ciò significa che, grazie alla presenza della mobilità tra le dodici sfide, per il futuro sarà possibile sperimentare un nuovo metodo di lavoro basato sulla *partnership* tematica, la quale detterà le linee di indirizzo per l'implementazione della politica urbana nel segmento materiale della protezione dell'ambiente e lotta al cambiamento climatico, del trasporto sostenibile e dell'efficienza-risparmio energetico, nonché in fatto di partecipazione e buona *governance* (si veda la bozza dell'*Action plan* in via di adozione). L'azione numero nove del piano d'azione, in particolare, si pone l'obiettivo di migliorare la mobilità urbana più sostenibile attraverso l'adozione di appositi piani (i c.d. *sustainable urban mobility plans*, SUMPs). Nonostante si tratti di strumenti di pianificazione che l'Europa sta promuovendo solo di recente, molte città ed aree urbane sono interessate dalla sperimentazione. Purtroppo, però, è ancora prevalente in Europa un approccio alla pianificazione dei trasporti basato sulle sole infrastrutture, piuttosto che ispirato a paradigmi dinamici e organici di mobilità. Un quadro dello stato dell'arte sull'implementazione delle politiche di mobilità urbana sostenibile e l'adozione di questi piani settoriali è al momento assente. Vi sono, inoltre, strategie diversificate a livello nazionale. Le città-comuni hanno indicato, quindi, tra i maggiori ostacoli allo sviluppo dello strumento sia il mancato supporto nazionale e regionale (anche in termini finanziari), sia l'assenza di un quadro normative chiaro ed unitario³.

Si ricorda, da ultimo, che la Commissione europea ha presentato una nuova strategia, l'*Agenda for the socially fair transition towards clean, competitive and connected mobility for all*. In questa comunicazione, la *partnership* sulla mobilità urbana e l'Agenda urbana per l'Unione europea sono esplicitamente richiamate⁴.

¹ Per queste osservazioni si v. la COM/2011/0144 final, *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*, 3 and 8.

² Il Patto dei sindaci, o *Covenant of Mayors*, nasce come iniziativa spontanea dall'esperienza delle città. Ad oggi è formalmente riconosciuta dalla Commissione europea. Si v. www.eumayors.eu/about/covenant-initiative/covenant-in-figures.html (ultimo accesso ottobre 2019) per gli obiettivi generali del suo piano d'azione. Più in generale si v. *supra* nel capitolo cinque.

³ Si v. *Urban Agenda for the EU, Partnership for Urban Mobility, Final Draft Action Plan*, 12/02/2018, disponibile al link https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pum_draft_action_plan.pdf (ultimo accesso ottobre 2019).

⁴ *Europe on the move. An agenda for a socially fair transition towards clean, competitive and connected mobility for all*, COM(2017) 283 final, 10-11 e lo *Staff working document* della Commissione, che accompagna il documento, SWD(2017) 177 final, 16.

2. Le linee guida ELTIS sui piani urbani di mobilità sostenibile

La Commissione, con il supporto tecnico della piattaforma ELTIS, ha approvato delle linee guida per l'approvazione dei piani urbani di mobilità sostenibile. In realtà i piani affondano le loro origini nelle tradizioni di due stati membri⁵. Il Regno Unito ha adottato da tempo un approccio *comprehensive* ai piani di mobilità urbana, attraverso lo strumento del *Local Transport Plan*⁶; similmente la Francia con i *Plans de Déplacements Urbains*⁷.

Il piano di mobilità urbana sostenibile è un piano strategico, pensato con l'idea di rispondere alle necessità di mobilità delle persone e ai bisogni economici della città e dell'area urbana più estesa, con l'obiettivo ultimo di migliorare la qualità della vita. Dunque, il punto di partenza per la sua adozione consiste nel riconoscere che il trasporto e la mobilità non sono un punto di arrivo ma, piuttosto, i mezzi per raggiungere un più alto interesse pubblico come, appunto, la qualità della vita o lo sviluppo sostenibile⁸. Il piano deve essere costruito a partire dai modelli di pianificazione preesistenti, con un riguardo speciale per la valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*⁹. Sia la partecipazione dei cittadini e degli *stakeholders*, sia l'integrazione tra le varie politiche settoriali rilevanti per la mobilità e tra i vari metodi di spostamento, nonché il coordinamento verticale tra i vari livelli di governo e quello orizzontale tra le diverse autorità urbane sono presupposti indispensabile perché l'adozione del piano¹⁰. Esso richiede una strategia sostenibile sia dal punto di vista economico-amministrativo (è un piano di lungo periodo), sia da quello sociale e ambientale¹¹.

È possibile distinguere due fasi nel procedimento di adozione: una fase politica e una amministrativa o di *policy*.

La prima non è obbligatoria. Dipende, piuttosto, dal contesto nazionale. Una specifica disposizione normativa può dare il "calcio d'inizio" al procedimento, così come un programma elettorale. Ciò che, però, può garantire che il procedimento si concluda è senz'altro il forte impegno politico locale e il

⁵ F. Wefering, S. Rupprecht, S. Bührmann, S. Böhler-Baedeker, *Guidelines, Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*, European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, European Commission Directorate-General for Mobility and Transport, Unit C.1 - Clean transport & sustainable urban mobility, Brussels, SUMP *Guidelines*, 2014, 14 e 32 (le c.d. SUMP *Guidelines*).

⁶ SUMP *Guidelines*, 105 ss. La guida nazionale al *Local Transport Plans* indica cinque obiettivi chiave per lo sviluppo della futura politica nazionale dei trasporti: supportare la crescita economica, ridurre le emissioni di gas inquinanti, promuovere l'uguaglianza delle opportunità, contribuire a migliorare la sicurezza e la salute; migliorare la qualità della vita e la salubrità dell'ambiente. Nel Regno Unito, l'adozione del *Local Transport Plans* è richiesta dal *Transport Act 2000*. Si v. Department for Transport (UK). 2009. *Guidance on Local Transport Plans*.

⁷ SUMP *Guidelines*, 99, 102 e 109. Gli obiettivi prioritari dei *Plans de Déplacements Urbains* consistono nell'assicurare il coordinamento tra le diverse modalità di trasporto, insieme alla promozione di quelle soluzioni che diminuiscono l'inquinamento e migliorano l'efficienza energetica. Si v. N. Merle, *The French urban mobility plan – integrating transport policies*, in CERTU, Fact Sheet, 2012, 73 e *Id.*, *30 years of sustainable urban mobility plans (PDU) in France*, in CERTU, Fact Sheet, 2009, 23, disponibili qui www.cerema.fr/fr/actualites/pdu-french-sustainable-urban-mobility-plan-sump (ultimo accesso ottobre 2019).

⁸ Seguendo le indicazioni delle SUMP *Guidelines*.

⁹ SUMP *Guidelines*, 8.

¹⁰ SUMP *Guidelines*, 7.

¹¹ SUMP *Guidelines*, 5.

coinvolgimento della cittadinanza. Dato che il procedimento può richiedere tempo, è importante partire avendo anticipato i possibili fattori di criticità, interni ed esterni e aver approntato una strategia.

La seconda è la più lunga e anche la più tecnica. Il piano, infatti, è uno strumento amministrativo con una precisa natura, una serie di effetti giuridicamente rilevanti per l'ordinamento e un procedimento suddiviso in fasi. Con riguardo all'adozione finale del piano, a conclusione delle fasi di iniziativa, istruttoria, contraddittorio e definizione dei contenuti, il piano sarà adottato dall'autorità competente per poi essere definitivamente operativo. L'esatta modalità di adozione dipenderà dal singolo ordinamento giuridico, in particolare dal diritto amministrativo e degli enti locali. Le linee guida, però, richiedono che siano le autorità o gli organi che si sono occupati di definire il piano, compreso il suo finanziamento, ad approvarlo. Se, come auspicabile, l'autorità responsabile è la città (il cui potere di approvazione è esercitato attraverso il Sindaco, la giunta, il Consiglio o un'autorità settoriale esplicitamente delegata) o di più città tra di loro coordinate (il cui potere è attribuito o delegato, ad esempio, ad un'autorità sovraordinata), chi è responsabile dell'adozione dovrà anche assicurarsi che lo strumento rispetti le normative nazionale e/o regionale (ad esempio, si siano ricevute tutte le necessarie autorizzazioni o nulla osta), che ne sia stata data adeguata pubblicità (il piano, infatti, può avere effetti diretti sui privati), che sia in linea con la normativa europea sull'Analisi di impatto strategico, che sia stata condotta un'analisi di impatto della regolazione e che sia stata previsto un soggetto, possibilmente indipendente dal potere politico, chiamato a vigilare sulla sua attuazione.

II PARTE. IL QUADRO LOCALE

3. I profili delle tre città

I casi sono stati scelti tenendo in considerazione sia gli elementi di uniformità, così da rafforzare la definizione di città di cui al capitolo uno, sia gli elementi di differenziazione, tali da poter supportare l'ipotesi in favore del funzionamento di una politica urbana con validità europea.

Nell'ultimo senso, poiché lo strumento scelto, il piano di mobilità urbana sostenibile, ricade in materie di concorrenza concorrente tra Unione europea e Stati (ambiente, trasporti, risparmio energetico, cambiamento climatico), si può dire che il sostegno formale alla politica sia, qui, abbastanza forte. Per meglio testarne il funzionamento e osservarne gli effetti in termini di integrazione, si è preferito optare per città appartenenti a stati con tradizioni nazionali molto diverse tra loro. Si differenziano, così, dal punto di vista dei sistemi di governo locale, della tradizione di pianificazione e dell'adozione di agende urbane nazionali, come si vedrà. Nonostante le differenze, sono poi state selezionate per il loro coinvolgimento in alcuni *networks* urbani di città di rilevanza europea o in programmi di *knowledge* (EUROCITIES, URBACT, Eltis, Covenant of Mayors); ciò perché, se le città sono coinvolte in questi *network* è ragionevole credere che condividano obiettivi comuni, sia generali sia di *policy*, e che siano pronti a scambiare buone pratiche e ad imparare reciprocamente. Ad esempio, sono coinvolte nell'adozione di un piano di mobilità sostenibile secondo quanto riportato dalla piattaforma ELTIS, pur se ad un diverso livello di avanzamento (come si

vedrà, Torino è stata la prima ad adottarlo nel 2011; Malmö lo ha adottato nel 2016; Dortmund lo sta ancora adottando).

Nel primo senso, si tratta di tre città (Torino, Dortmund e Malmö) la cui collocazione evita un *pattern* specifico, di modo che si possano considerare rappresentative geograficamente, almeno rispetto ad una direttrice verticale (Nord, Centro e Sud Europa); si collocano, poi, tutte in un'area urbana estesa, policentrica e, in un caso, anche transnazionale; sono, infine, situate in zone storicamente di importanza strategica per il continente (in triangolo industriale in Italia, la zona della *Rhur* per la Germania e la *Transnational Øresund region* in Svezia). Rispettano, anche se non perfettamente, la media europea in termini di popolazione urbana (fonte EUROSTAT) e sono comparabili in termini di popolazione per l'area funzionale. Infine, sono tutte città con origini "almeno" medievali.

3.1. Malmö

La città-comune di Malmö ha una popolazione di poco superiore ai 300.000 abitanti, mentre la sua area metropolitana ospita circa 700.000 persone e la *Øresund Region* quasi quattro milioni. *Øresund Region* è considerata un'area policentrica e transnazionale di cui fa parte anche Copenhagen¹².

La città è coinvolta nella rete EUROCITIES e nei programmi CIVITAS e ELTIS. Ha vinto il *Sustainable Urban Mobility Award* nel 2016 ed è coinvolta in almeno tre progetti URBACT.

Malmö ha importanti origini medievali. A partire dal 1914 ha rappresentato uno dei centri urbani più fiorenti del nord Europa, nonché una delle principali città a trainare lo sviluppo industriale della Svezia¹³.

La Svezia rientra nella famiglia dei paesi di tradizione scandinava per quanto riguarda il governo del territorio. Il sistema di pianificazione urbanistica comprende, a livello locale, un *comprehensive plan* (*översiktsplan*), i *detailed (development) plans* (*detaljplan*) e le *special area regulations*. L'aggettivo *comprehensive* fa riferimento all'estensione dell'area geografica interessata dal piano, piuttosto che all'orientamento dello strumento a regolare più settori, come accade negli ordinamenti anglosassoni (ad esempio, per i trasporti, l'urbanistica, l'edilizia, i servizi locali di rilevanza economica e quelli non). Piuttosto, l'integrazione tra *policies* è parziale (tra l'edilizia e il servizio idrico, ad esempio) ed esistono numerosi piani settoriali. Il sistema del governo del territorio o, più in generale del potere di pianificazione, si dice sia caratterizzato da un *municipal monopoly* e il ruolo della regione è debole¹⁴. Il livello di governo nazionale influenza il monopolio comunale principalmente attraverso i poteri che gli sono riconosciuti dal

¹² Uno dei più rilevanti avvenimenti nella regione è stata l'apertura dell'Øresunds'bridge nel 2000. Si v. G. J. Hospers, *Borders, Bridges and Branding: The Transformation of the Øresund Region into an Imagined Space*, in *European Planning Studies*, vol. 14, n. 8, 2006, 1015-1033.

¹³ Si v. *infra* per maggiori dettagli.

¹⁴ Si v. lo Swedish National Board of Housing, *Building and Planning Legislation Planning and Building Act (2010:900) and Planning and Building Ordinance (2011:338)*, Boverket, 1, 2016, 127. Solo le *local regulations* e i *detailed development plans* hanno effetti giuridici vincolanti per i soggetti privati. I piani regionali e i *comprehensive plans* sono piuttosto atti programmatici, i quali indicano gli obiettivi di lungo periodo per la regione e il comune, dovendosi poi adottare piani operative o di dettaglio. I comuni, in particolare, sono competenti nella pianificazione per il governo del territorio e dei bacini idrici (con annesso servizio idrico), all'interno dei propri confini amministrativi. Solo il comune ha il potere di adottare i piani e i programmi e di decidere se e come essi vadano attuati.

Codice dell'ambiente (ad esempio, in materia di tutela dell'ambiente)¹⁵. Recentemente, la scienza giuridica svedese ha osservato che il paese stia vivendo una quarta generazione di *comprehensive plan*. Questi ultimi, infatti, sembrano evolvere da un tradizionale piano urbanistico verso un tipo di programma locale per lo sviluppo, detto diversamente, verso un *real strategic navigation tool*. Ad esempio, l'integrazione tra la pianificazione per la mobilità e la pianificazione urbanistica sta rappresentando una grande potenzialità per la più generale politica dei trasporti. Negli ultimi anni (2012-2014), dodici comuni hanno partecipato proprio ad un progetto triennale voluto dalla Swedish Energy Agency, intitolato: *Possibilities with mobility management in land-use planning*¹⁶. Di conseguenza, un nuovo tipo di piano operativo per il trasporto e la mobilità, in sigla il TRAST, era già incentivato dal governo svedese contemporaneamente alla promozione del piano urbano di mobilità sostenibile da parte dell'Unione.

Malmö ha intrapreso un percorso volto, sin dal 2014, ad adottare un piano di mobilità urbana sostenibile. La città stessa descrive il piano come un *holistic mobility planning approach*, capace di migliorare la qualità di vita dei cittadini, dei *city users* e degli altri *stakeholders*¹⁷.

La Svezia non ha una politica urbana nazionale. Vi sono, piuttosto, una serie di iniziative indirizzate allo sviluppo urbano¹⁸. La mancanza di una politica formale ed organica significa, di conseguenza, che è necessario accertarne la sua informalità e ricostruirla attraverso la somma delle varie componenti settoriali, in particolare l'edilizia, il mercato del lavoro, la politica regionale, quella ambientale e quella per le infrastrutture e i trasporti¹⁹.

¹⁵ *Ibidem*, *passim*. La pianificazione-programmazione nazionale e/o regionale è relativamente limitata in Svezia. Lo Stato si limita a fornire il quadro giuridico di base per la pianificazione regionale e locale e individua gli obiettivi generali, indirizzando verso finalità di interesse pubblico nazionale. Nel 2010, la *Planning and Building Act* è stata modificata con l'intento di semplificare ancora di più il sistema di pianificazione per il governo del territorio (si veda la Legge n. 900, 2010 e la *Planning and Building Ordinance* n. 338, 2011). Nonostante l'obiettivo di semplificazione, è interessante notare come la legge abbia richiesto esplicitamente ai comuni, da quel momento in poi, di tenere in debita considerazione gli aspetti ambientali e di impatto per il cambiamento climatico nell'esercizio dei loro poteri di pianificazione. Da qui, il coordinamento ancora più forte con il Codice dell'Ambiente del 1999, che si atteggia dunque ad ombrello "nazionale" sulla funzione di pianificazione e la materia del governo del territorio in Svezia, assicurando che sia intrapreso in modo diffuso sul territorio un sentiero verso lo sviluppo sostenibile.

¹⁶ Si v. C. Mattsson, *Mobility management and land-use planning in Sweden*, 2015, disponibile al seguente indirizzo www.elis.org/discover/case-studies/mobility-management-and-land-use-planning-sweden (ultimo accesso ottobre 2019). Si v. anche il report R. De Tommasi, A. Plevnik, T. Rye, e J. Welsch, *WP D – MaxLupo. Guidelines for the integration of Mobility Management with Land Use Planning*, 2015, 2.

¹⁷ In collaborazione con la *Swedish Association of Local Authorities and Regions* e la *Swedish Transport Administration*, B. Wendle, U. Eriksson, *Transport for an attractive city. An introduction to TRAST*. Sveriges Kommuner och Landsting, Trakverket, 2014, *passim*.

¹⁸ N. Giersig, *Multilevel Urban Governance and the 'European City'*, Berlin, VS Research, 2008, 111-223. Cfr. J. E. Nilsson, *Sweden – the emergence of a national urban policy*, in L. Van der Berg, E. Braun e J. Van der Meer (a cura di), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Londra, Ashgate Publishing, 2007, *passim*. In passato, la responsabilità per la politica urbana era formalmente riconosciuta in capo a diversi ministeri. Negli anni Settanta e ottanta del XX secolo, essa fu interamente devoluta al Ministero dell'ambiente. Nel 1994, il governo, prevedendo nuovamente un Ministero per gli affari interni, gli affidò la politica urbana in modo esclusivo. Nel 1998, fu dunque presentata per la prima volta una politica metropolitana "integrata" (Gov. Bill 1997/98). La responsabilità dell'implementazione fu attribuita alla *Commission on Metropolitan Area*, istituita nel 1999. Allo stesso tempo, vennero firmati *local development agreements* tra lo Stato e gli enti locali, allo scopo preciso di individuare aree di intervento con estensione metropolitana e, in particolare, per affrontare il problema sociale della segregazione. Nel 2002, parte della competenza per l'Agenda urbana è stata conferita al Ministero del Lavoro e a quello della Giustizia. Dal 2004 fino ad oggi, dell'iniziale sistema di competenza per l'Agenda urbana nazionale del 1998 non è rimasta più molta traccia.

¹⁹ Boverket, *Barriers to sustainable urban development*, 2015, disponibile al seguente link www.boverket.se/contentassets/b70dc5ef8b9f456fac54ad82fc135448/barriers-to-sustainable-urban-development.pdf (ultimo accesso ottobre 2019). La più rilevante e recente iniziativa nazionale in materia urbana è la *National Platform for Sustainable Urban Development*, lanciata nel 2014 e coordinata dal *National Board of Housing, Building and Planning* (Boverket), con il coinvolgimento della *Swedish Energy Agency* (Energimyndigheten), la *Swedish Environmental Protection Agency* (Naturvårdsverket), la *Swedish Agency for Economic and Regional Growth* (Tillväxtverket) e la *Swedish Transport Administration*.

3.2. Torino

La città-comune di Torino ha una popolazione di 886.837 abitanti e di 2.277.857 come città metropolitana²⁰.

È coinvolta in ELTIS, EUROCITIES, *Covenant of Mayors* e anche nel programma *Frontier cities*. È stata una delle finaliste 2016 alla competizione per *European capital for innovation*. Inoltre, è una delle firmatarie della *Green digital charter* ed è coinvolta in più di sei progetti URBACT.

Ha origini pre-romane, romane e medievali. La città divenne, durante la seconda rivoluzione industriale, uno dei maggiori centri di sviluppo italiano ed europeo. È considerata tradizionalmente uno dei tre poli del triangolo industriale del nord Italia, insieme a Milano e Genova. Ciò significa che, nella storia delle città europee, essa ha preso parte a tutte le sue fasi, ad eccezione della prima rivoluzione industriale che interessò più le città del centro e del nord Europa.

L'Italia è parte della famiglia napoleonica per quanto riguarda la tradizione urbanistica e di governo del territorio. L'ancora vigente legge del 1942 si fonda su una forte gerarchia tra programmi e piani e con un forte ruolo dei poteri pubblici, soprattutto da parte del governo centrale²¹. La nascita delle regioni, il progressivo coinvolgimento dei privati, l'avvento di strumenti amministrativi basati più sulla negoziazione che sull'esercizio dei poteri autoritativi, la sempre maggiore integrazione con la pianificazione settoriale (come nel caso dei piani paesaggistici o dei trasporti) e, infine, una giurisprudenza della Corte costituzionale progressista ha portato all'affermazione della nozione del "governo del territorio", quale concetto più esteso e organico della sola "urbanistica", e al suo accoglimento nella Costituzione con la riforma del 2001. Oggi la materia non è considerata semplicemente una materia concorrente tra Stato e regioni quanto, piuttosto, una materia "trasversale", che incorpora profili disparati, come la valorizzazione, la protezione, la pianificazione e lo sviluppo del territorio; in questo senso, anche i poteri amministrativi vengono esercitati a livelli diversi di governo e anche con la concorrenza dei soggetti privati, attraverso un processo di continua negoziazione e ponderazione degli interessi²². Ci sono tre principali livelli di pianificazione nell'ordinamento, diversamente distribuiti a loro volta tra i livelli verticali di governo a seconda dei settori di intervento: il primo include piani a carattere generale, con effetti comunque di conformazione del territorio e con natura precettiva; il secondo prevede piani di gestione e di implementazione dei precedenti strumenti di programmazione generale; il terzo, include poteri *ex post* e strumenti volti a controllare, sanzionare e garantire l'ordine

(*Trafikverket*). Una delle sfide ed aree di intervento più rilevanti è proprio l'incentivo all'integrazione tra settori. La piattaforma supporta, inoltre, gli sforzi allo sviluppo urbano sostenibile, finanziati con i fondi strutturali.

²⁰ Si v. qui www.tuttitalia.it/piemonte/72-torino/statistiche/popolazione-andamento-demografico/ (ultimo accesso ottobre 2019).

²¹ La l. n. 1150/1942, modificata e integrata più volte nel corso degli anni, ma mai completamente superata (si v. la l. n. 765/1942 e il Decreto ministeriale n. 1444/1968). Ciò, nonostante il *boom* economico del secondo dopoguerra e quello, parallelo, edilizio che avrebbero richiesto una normazione e regolazione più flessibile.

²² Per le competenze legislative si v. l'art. 117, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001. Per il contenuto della materia del "governo del territorio" e il suo atteggiarsi "trasversale" si v. la sent. Corte Cost. n. 303/2003. Ogni regione adotta, inoltre, la sua legge per il governo del territorio (ad esempio, l. r. Toscana n. 65/2014 o la l. r. Umbria n. 1/2015).

pubblico nell'implementazione dei precedenti due livelli di poteri e strumenti²³. Il più tradizionale strumento di pianificazione a livello comunale è il *Piano regolatore generale*. Oggigiorno, esso è composto da una parte strategica e strutturale e da una parte più operativa (l'ultima può includere un regolamento urbanistico e/o edilizio e/o altri piani speciali per singole aree o progetti). Il piano comunale è, poi, implementato attraverso piani di dettaglio. A conclusione del quadro, è necessario tenere a mente la distinzione tra pianificazione generale e pianificazione settoriale. Il paese, infatti, non ha una tradizione di *comprehensive planning*, nonostante vi siano evoluzioni in questo senso e vadano emergendo esperienze di pianificazione coordinate tra più settori (come nel caso della rigenerazione urbana)²⁴. La mobilità e il trasporto ricadono nella pianificazione settoriale, sotto la programmazione regionale, in particolare nel primo livello sopra ricordato.²⁵

Sin dall'inizio, il piano urbano di mobilità sostenibile di Torino è stato pensato in modo più *comprehensive*, pur continuando ad essere uno strumento di pianificazione settoriale. Infatti, si auspicava fosse in grado di coordinarsi (e nel caso, di inglobarli) con altri strumenti generali di pianificazione presenti nel settore dei trasporti urbani, come il piano del traffico, o, tra i piani di dettaglio, con quelli per i percorsi pedonali e ciclabili, per le infrastrutture strategiche e per l'erogazione del servizio locale. In questo senso, la delibera del consiglio comunale che ha approvato la sua prima versione, ne ha chiarito la natura di "piano strategico" di lungo periodo (dieci-quindici anni).

È possibile dire che in Italia ci sia un'Agenda urbana nazionale, pur se non esplicitamente come in Europa grazie all'adozione del c.d. Patto di Amsterdam (2016). Alcune istituzioni vi fanno esplicito riferimento nei loro siti istituzionali, ma non si tratta, a ben vedere, di una politica urbana organica. Non è preciso considerare il piano operativo nazionale "città metropolitane" come l'Agenda urbana²⁶. È pur vero che le città, sia come comuni e sia come città metropolitane, non possono contare su molte risorse finanziarie, soprattutto all'indomani della crisi economica. I trasferimenti nazionali e i fondi europei sono, perciò, fondamentali, in modo particolare per sostenere gli investimenti. A Torino, ad esempio, la spesa per investimenti si è drasticamente ridotta tra il 2005 e il 2013²⁷.

²³ Si v., come fonte completa M. A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014, *passim*.

²⁴ P. Newman, A. Thornley, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*, London e New York, Routledge, 1996, 45 ss.

²⁵ La fonte normativa nazionale per il settore dei trasporti è il d. lgs. n. 422/1997, che distingue tra il livello di programmazione e pianificazione statale, regionale e locale, da una parte, e quello organizzativo e gestionale, dall'altra. Il secondo profilo, quello maggiormente interessato da competenze e poteri regionali e locali, si caratterizza per un costante e continuo aggiornamento (vi sono state varie riforme tra il 2008 e il 2011; copiosa giurisprudenza costituzionale come la sent. n. 199/2012 sul trasporto ferroviario nazionale; il recepimento di direttive e regolamenti comunitari, come il Regolamento (Ue) n. 1370/2007; la nascita di un'autorità indipendente di regolazione per il mercato dei trasporti, istituita con il d.l. n. 201/2011). Il primo profilo, invece, vede, da parte della normativa statale: l'adozione di standard ambientali e di sicurezza a cui i piani e i programmi dei livelli inferiori di governo devono adeguarsi; l'indicazione dei limiti a cui i programmi regionali, i piani di trasporto regionali e i piani triennali per il servizio di trasporto locale, i piani degli investimenti devono attenersi quando dispongono sulle funzioni locali (in questo caso si tratta di indicazioni generali e di coordinamento, anche rispetto alle autorità nazionali e locali competenti, per la gestione delle infrastrutture, l'integrazione modale, i movimenti pendolari, i livelli essenziali dei servizi, gli standard per la riduzione del traffico e dell'inquinamento); norme sull'esercizio di tutti i restanti poteri nella competenza delle amministrazioni locali, come nel caso dell'adozione del Piano urbano del traffico (obbligatorio per tutti i comuni con più di 30.000 abitanti), a sua volta articolato in un piano generale del traffico urbano, un piano di dettaglio e più piani attuativi a cui, dal 2000, si aggiunge la possibilità di adottare un piano per la mobilità urbana (art. 22, l. n. 340/2000).

²⁶ Si v. *supra* al paragrafo tre per la ricostruzione dei poteri "in prestito".

²⁷ Si v. www.ires.piemonte.it/reset/RESET2016_A4/RESET2016_cap4.1.pdf, 220 (ultimo accesso ottobre 2019).

3.3. Dortmund

La città-comune di Dortmund è una *Großstadt* nella regione del *Nordrhein-Westfalen*²⁸. Ha una popolazione di 586.181 abitanti, leggermente superiore alla media Europea di 350.000 abitanti, ed è l'ottava città più grande della Germania²⁹. Inoltre, Dortmund è una *kreisfreien Stadt* appartenente alla *Metropolregion Rhein-Ruhr*, composta a sua volta da venti città, tra cui *Essen*, *Düsseldorf* e *Köln*. L'area della Ruhr è unica in Germania, ma anche in Europa, per il suo accentuato policentrismo. Dortmund è la "città indipendente" più grande della regione metropolitana, che a sua volta è anche l'aggregato urbano più popoloso, contando fino a cinque milioni di persone (2011). In termini di persone che in totale transitano nella regione ogni giorno, il numero sale a dodici milioni, trattandosi anche di un'area economicamente strategica³⁰.

La città è coinvolta in *ELTIS*, *Covenant of Mayors* e *EUROCITIES*. Apparentemente, è la meno coinvolta nei *networks* europei settoriali per la materia ambientale, del cambiamento climatico e dell'efficienza energetica rispetto alle altre due città.

È una città che non ha origini romane, essendo stata fondata nell'882 D.C. In altre parole, è una città di fondazione medievale, divenuta poi tra le più influenti della Lega anseatica. Durante la prima rivoluzione industriale la città ha vissuto un personale rinascimento. Dal momento che si trovava in una delle aree più ricche di risorse minerarie della Germania, fu duramente colpita dai bombardamenti della Seconda Guerra mondiale. Proprio per questo motivo, è stata particolarmente interessata dalle politiche di ricostruzione del dopoguerra³¹.

La pianificazione urbanistica appartiene alla tradizione germanica (in cui rientra anche l'Austria ed alcuni paesi dell'Est). La cornice normativa di base è stabile e di competenza federale, alla quale si associa, però, una struttura di *decision-making* fortemente decentrata. Tale struttura si basa su un complesso insieme di strumenti, come piani e permessi di costruire, e una estrema variabilità regionale, dato che ogni *land* ha il proprio impianto normativo. Tutti e sedici i *Länder* sono tenuti, in base alla legge quadro nazionale, a

²⁸ I comuni il cui nome originario era *Stadt*, possono mantenere tale appellativo secondo la Legge degli enti locali del Nord-Vestfalia, sebbene in termini di popolazione non siano assimilabili agli originali insediamenti o, al contrario, a prescindere dai nuovi parametri stabiliti dalla normativa per essere considerati città; si tratta, più che altro, di una disposizione volta a mantenere l'identità culturale (art. 13, II, SGV. NRW, Vom 14. Juli 1994). Giuridicamente, i piccoli comuni sono chiamati *Kreisangehörigen Gemeinde*. Se il piccolo comune cresce in popolazione ed estensione, rispetto a precisi parametri stabiliti dalla legge, essi acquistano a tutti gli effetti lo *status* di *Stadt*. Tutti i *Kreisangehörigen Gemeinde* sono parte di un *Kreis*, che comprende anche il loro circondario similmente alla provincia italiana o alle contee anglosassoni (art. 4, III-IV, SGV. NRW, Vom 14. Juli 1994). Al contrario, le *Stadt* si possono dividere in due categorie: le città più grandi (*Großen Kreisangehörigen Städten*), che di norma si attecchiano a città indipendenti e possono essere prive di un *kreis* (*kreisfreien Stadt*); e le città medie (*Mittleren Kreisangehörigen Städten*) che nonostante *Städten* hanno sempre e comunque un rispettivo *kreis* (*Kreisstadt* o semplicemente *Gemeinde*) [art. 4, I-II, SGV. NRW, Vom 14. Juli 1994]. Le *Großen Kreisangehörigen Städten*, come visto, possono appartenere o non appartenere ad un *kreis* ma, in caso non ne facciano parte, ne assumono le competenze. Inoltre, le *kreisfreien Stadt* si dividono di norma in circoscrizioni (*Stadtbezirke*), allo scopo di facilitare la gestione dell'area urbana (*Stadtgebiet*); perciò, il numero di distretti interni è limitato, con un *range* di 3-10 sotto unità (artt. 35-38, SGV. NRW, Vom 14. Juli 1994).

²⁹ Si v. www.citypopulation.de/php/germany-admin_d.php?adm2id=05913 (ultimo accesso ottobre 2019). Per il tipo di urbanizzazione in Germania si v. anche H. H. Blotz, P. Schmit, 'European Metropolitan Regions' as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany, in *Die Erde* 137, 1-2, 2006, 55-74.

³⁰ K. Kunzmann, *The Ruhr in Germany. A laboratory for regional governance*, in L. Albrechts, J. Alden, A. da Rosa Pires (a cura di), *The Changing Institutional Landscape of Planning*. London, Ashgate, 2006, 133-158.

³¹ Si v. *infra*. Per maggiori informazioni sulla Lega anseatica e sulle relazioni orizzontali tra città attraverso l'Europa P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 37. Cfr. H. Pirenne, *Les villes du Moyen Age*, Paris, PUF, 1971 e P. Dollinger, *The German Hansa*, Basingstoke, Macmillan, 1970.

prevedere un livello regionale di pianificazione generale, una sorta di *comprehensive plan* (*Landesentwicklungsplan*), nonostante non esista una tradizione simile a quella anglosassone. Si tratta più che altro di un programma, o documento programmatico, nel lessico italiano, contenente linee di indirizzo per tutti i settori che necessitano di una pianificazione, in particolare quello urbanistico ed edilizio. Il termine “pianificazione” è, infatti, polisemico nell’ordinamento. Non si tratta solo di distinguere tra ciò che effettivamente è un programma e ciò che è invece è un piano, ma anche tra ciò che è di competenza del *land* e degli enti locali, nonché tra la pianificazione generale e quella settoriale. L’organizzazione territoriale coincide, in linea di massima, con i piani regionali urbanistici ed edilizi (*Raumordnung*); sempre a livello regionale, vi sono poi i piani settoriali, come quelli dei trasporti (*Fachplanungsrecht*)³². Vi possono poi essere livelli intermedi di pianificazione generale, ovvero, afferenti a sotto divisioni del territorio regionale. In ogni caso, il livello più rilevante di pianificazione, soprattutto per gli effetti giuridici concreti sui privati, è quello dei comuni. Le loro competenze sono elencate a livello federale dal *Baugesetzbuch* (*BauGB*, 1997). Il codice definisce gli strumenti di pianificazione disponibili a livello locale, oltre ai principi di base che devono ispirare la pianificazione e l’esecuzione dei piani³³. I poteri comunali con funzione di pianificazione vengono esercitati attraverso due fondamentali strumenti: il piano urbanistico (*Flächennutzungsplan*) e i piani attuativi ad effetti vincolanti (*Bebauungsplan*)³⁴.

Il piano per la mobilità urbana sostenibile di Dortmund, o *Dortmund masterplan mobilität 2030*, è considerato dalla stessa amministrazione cittadina un *planwerk* urbano, ovvero un documento programmatico, che aggiorna il passato documento del 2004. In base al termine indicato, nonostante sia stato considerato un piano di mobilità urbana sostenibile in base a quanto riportato dalla piattaforma ELTIS, sembra essere considerato, almeno per il momento, un documento politico piuttosto che uno strumento giuridico. Ad ogni modo, a prescindere dal suo contenuto, non è facile collocarlo tra gli strumenti di governo del territorio tedeschi mancando una tradizione consolidate di piani di mobilità urbana ai quali far riferimento. Nonostante questo, saranno esplorate alcune ipotesi *infra* nel capitolo.

Un’agenda urbana nazionale non è presente. È possibile, però, definire i contorni di una politica urbana attraverso il solito lavoro di integrazione settoriale. Essa è stata influenzata per lungo tempo dalle disparità regionali, in particolare tra Nord e Sud e tra Est e Ovest. Soprattutto il processo di riunificazione degli anni Novanta, insieme a quello di de-industrializzazione, del calo demografico e dell’abbandono edilizio, hanno avuto un peso considerevole sulla definizione degli obiettivi della *policy*. Ognuno di questi processi è stato vissuto diversamente dalle varie regioni, in base alla loro collocazione geografica, alla loro

³² Non avendo competenze in materia finanziaria, la pianificazione regionale è più programmatica e di indirizzo, piuttosto che operativa o attuativa. I veri piani vincolanti sono di livello comunale. Si v. A. Faludi, *Spatial planning traditions in Europe: their role in the ESDP process*, in *International Planning Studies*, 9, 2-3, 2004, 164-166.

³³ A livello federale vi è solo una legge quadro che prevede principi e standard minimi, per garantire una certa uniformità alla regolazione urbanistica ed edilizia; non viene normato alcun potere sostanziale (Federal Regional Planning Act, *Bundesraumordnungsgesetz*, RoG, 1998). Lo stesso avviene per gli altri settori di pianificazione, come i trasporti. Si v. T. W. Eser, D. Konstadakopulos, *Power Shifts in the European Union? The Case of Spatial Planning*, in *European Planning Studies*, 8, 6, 2000, 792 ss.

³⁴ F. J. Peine, *Il sistema costituzionale delle competenze legislative della Legge fondamentale e le conseguenze sul diritto della pianificazione*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI convegno nazionale. Pescara 29-30 novembre 2002*, A.I.D.U., Milano, Giuffrè, 2003, 31. Cfr. G. Turowsky (a cura di), *Spatial planning in Germany. Structures and concepts*. Honnover, ARL, 2002, 11-26. Cfr. P. Newman, A. Thornley, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*, cit., 60 ss.

storia e al loro *background* economico e sociale. Tre *policy fields* hanno per lungo tempo permesso di definire una “politica urbana tedesca”: la *Dies Soziale Stadt*,³⁵ lo *Standtumbau Est* e lo *Stadtumbau Ovest*³⁶. Tutti i programmi hanno avuto successo negli anni, portando al raggiungimento degli obiettivi prefissati e a proficui esperimenti di *governance*. La strategia *Soziale Stadt Program*, ad esempio, ha sperimentato sia metodi di cooperazione formale nella gestione del programma, come il metodo basato sul “Neighborhood Manager”, sia metodi più informali, per la partecipazione e il coinvolgimento del cittadino³⁷. Il funzionamento del programma ha permesso di accompagnare i cambiamenti che stavano avvenendo nell’Est a seguito dell’unificazione e, una volta raggiunti livelli di uniformità considerati adeguati rispetto all’Ovest, i due programmi territoriali sono stati unificati. Persistono, comunque, elementi di differenziazione, se si pensa che le aree urbane sono diverse tra di loro anche dove sono territorialmente prossime; così, ad esempio, sono diverse le tensioni tra settore pubblico e privato nella gestione del mercato dell’edilizia tra Est e Ovest o, ancora, i problemi di esclusione e *welfare* sociale persistono con maggiore incidenza nell’Est³⁸. A livello federale, il programma riunito è identificato con l’espressione “urban policy”, è gestito dal Ministero per i trasporti, l’edilizia e la pianificazione (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*)³⁹.

3.4. Alcuni elementi rilevanti dalla comparazione tra i tre sistemi degli enti locali e le diverse tradizioni di governo del territorio

La comparazione tra i sistemi di governo locale e di governo del territorio (compresa la pianificazione settoriale) nei tre differenti paesi, Italia, Germania e Svezia, è utile a sostenere la scelta di considerare le città come comuni con un livello medio di popolazione e densità⁴⁰. Per la finalità di questo caso, infatti, le seguenti due domande necessitano di una risposta. Innanzitutto, quali sono le competenze dei comuni per il settore dei trasporti e del governo del territorio nei tre paesi e, in particolare, nelle tre città

³⁵ Si v. il seguente link www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html (ultimo accesso ottobre 2019). Al momento, 783 azioni federali sono state intraprese in 441 tra città e comuni (status del programma all’anno 2016). Nel 2014 I fondi per il programma “Social City” sono aumentati dai 40 milioni del 2013 a 150 milioni.

³⁶ Si v. il seguente link www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadtumbau/stadtumbau_node.html;jsessionid=CDF15B8B459512D710BA684691C570A4.live11292 (ottobre 2018). Originariamente, questi programmi di rigenerazione urbana erano indirizzati solo ad alcuni gruppi di stati dell’Est e dell’Ovest. Nel 2017 il governo federale ha unito i programmi *Urban Redevelopment East and West programs* in un’unica politica, avendo appurato il raggiungimento degli scopi prefissati.

³⁷ Si v. il risultato del progetto *3Stadt2* (2004) nell’*Experimental Housing and Urban Development (ExWoSt) research program of the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR)* www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ExWoSt/24_29/ExWoSt_24_6.pdf;jsessionid=3B2C8F31555B850ACD0BFC614D114CB4.live21302?blob=publicationFile&v=3 (ultimo accesso ottobre 2019).

³⁸ K. Kunzmann, *Urban Germany: The Future Will Be Different*, in L.v.d. Berg, E. Braun, J.v.d. Meer (a cura di), *National Urban Responses to Urban Challenges in Europe*, Aldershot, versione ebook, 2007, 169-192.

³⁹ Per queste conseguenze si v. E. D’Albergo, *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Anci, Cittalia, 2009, 34-36, 51, 57, 74, 98, 114.

⁴⁰ La comparazione tra i sistemi di governo locale per l’Italia, la Germania e la Svezia nonché il ragionamento di cui *infra* nel testo sono basati sulle informazioni ricavate, principalmente, dai seguenti testi: C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The “fourth level” in the Eu multilayered system of governance*, London-New York, Routledge, 2012. A. M. Moreno (a cura di), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012. G. F. Ferrari, P. Galeone (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, Il Mulino, 2010. B. Deters, L. E. Rose (a cura di), *Comparative Local governance: trends and developments*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005.

selezionate? In secondo luogo, quanto è forte il livello di sovrapposizione tra il comune e la sua area vasta, in particolare rispetto alla tipologia di urbanizzazione in ogni Stato membro considerato?

Nel primo senso, i comuni svedesi si dice abbiano un “monopolio” nella pianificazione, mentre in Germania e in Italia l’ente locale vive più in “competizione” con gli altri livelli di governo. Questa è, ovviamente, una conseguenza della forma di stato: più si va da una forma di stato unitaria verso una federale, più può risultare complessa, in termini di competenza verticalmente ripartita, la materia del governo del territorio, la sua relativa funzione e i rispettivi poteri amministrativi. Nonostante ciò, è possibile affermare che il principio di sussidiarietà amministrativa o, per usare un termine più neutro, di “prossimità” è pur sempre prevalente in tutti e tre i casi. La conseguenza di ciò è che le tre città-comune detengono sufficiente competenza e poteri per sviluppare in autonomia un piano di mobilità urbana sostenibile⁴¹. Malmö è meno dipendente da scelte fatte ad un livello superiore di governo, diversamente da Torino e Dortmund. Per queste utime due, la “capacità politica” della città assume particolare rilievo. Ad esempio, è il governo di Torino politicamente rilevante per influenzare il livello regionale di programmazione settoriale nei trasporti, così come previsto dalla normativa nazionale, indirizzando verso lo sviluppo sostenibile e la mobilità integrata, se la regione stessa non è politicamente proattiva e sensibile sul tema? Quale livello di indipendenza nella pianificazione è consentito e ritenuto “accettabile” dai livelli superiori di governo nei confronti della città? Quanto conta e quanto è estesa di fatto l’autonomia dell’ente locale, indipendentemente dal puro dato normativo?

Nel secondo senso, un chiaro risultato della comparazione è la differenza tra i sistemi degli enti locali con maggiore o minore capacità di agglomerazione territoriale, intendendosi con questa espressione la maggiore o minore frammentazione amministrativa. Maggiore agglomerazione significa anche migliore corrispondenza tra il comune e l’area urbana. Si prenda il caso della Svezia. Durante gli anni Settanta del XX secolo, il governo nazionale ha concluso con successo una stagione riformatrice volta a razionalizzare il sistema di governo locale, nel senso di meno frammentazione e di comuni con maggiore estensione territoriale. La capacità di portare a termine questo tipo di riforme può dipendere da vari fattori. Ad esempio, dalla capacità politica del governo centrale o dalla forma di Stato: è più facile per la Svezia che è uno stato unitario, piuttosto che per uno stato federale o regionale. O, ancora, può dipendere dalla combinazione tra la tradizione di governo locale e il tipo di urbanizzazione: la Svezia è uno Stato di *self-government* ma, allo stesso tempo, il suo territorio è principalmente “rurale”; i conflitti socio-economici sono meno intensi rispetto ai territori a forte gradiente di urbanizzazione ed è dunque più facile bilanciare gli interessi in una

⁴¹ Il principio di sussidiarietà non ha nessuno stretto equivalente nell’ordinamento svedese. Ad ogni modo, la Costituzione contiene la nozione secondo la quale lo Stato non può interferire o regolare l’attività dei comuni più di quanto strettamente necessario (Ch. 1, Section I, Instrument of Government, and the new Ch. 14, Instrument of Government, 2011). Vi sarebbe, cioè, un principio di proporzionalità, che presuppone un principio di sussidiarietà. In Germania, ogni *land* ha adottato in passato il proprio codice municipale (*Gemeindeordnung*), regolando così la forma di governo locale sulla base dell’art. 28, I, GG, senza competenze residuali per il livello federale. Al di sotto dei codici regionali, i comuni sono ovunque legittimati a governare il proprio territorio in autonomia. In questo senso, esiste un principio di sussidiarietà amministrativa, anche se non espressamente in Costituzione, secondo il quale ogni decisione spetta al livello di governo più vicino al cittadino. In Italia, è l’art. 118, Cost. a prevedere esplicitamente il principio di sussidiarietà amministrativa secondo il quale ogni funzione spetta di diritto, teoricamente, al livello comunale. Di fatto, la riforma del 2001 non ha determinato un’automatica devoluzione di tutti i poteri amministrativi ai comuni.

riforma volta a razionalizzare il sistema locale⁴². Così, ad oggi, in Svezia i comuni sono estesi come le province e i distretti in Italia e in Germania ma i loro governi locali continuano ad essere direttamente eletti e con competenze generali. Questi ultimi due elementi sono particolarmente favorevoli alla vita di una città, nel senso della loro percezione identitaria e del loro desiderio di autonomia. Questo tipo di riforma significa, quindi, necessariamente, un predominio del centro sull'autonomia e l'identità della città? Forse questo discorso può valere per i comuni rurali, normalmente di dimensioni più ridotte a cui viene chiesto (o non chiesto) di fondersi. Ciò è meno rilevante per le città di medie e grandi dimensioni. Si sta sostenendo che, i pochi centri urbani esistenti in Svezia all'epoca della riforma erano già di per sé più estesi che quelli rurali, sia in termini di confine amministrativi, sia in termini di integrazione con il circondario; di fatto, Malmö era già una città-comune più grande, addirittura estesa oltre i confini nazionali verso la Danimarca. La sua identità locale è stata, così, non solo salvaguardata (elezione diretta e competenze generali) ma anche rafforzata, grazie ad una struttura amministrativa più adeguata alla realtà dei fatti⁴³. Si prenda, invece, il caso della Germania. Una riforma simile a quella svedese ha avuto successo in passato, dimezzando il numero dei comuni. Nonostante ciò, il territorio è ancora amministrativamente molto frammentato⁴⁴. Differentemente dalla Svezia, la Germania ha una forte e pervasiva urbanizzazione su tutto il territorio federale, così come una estrema varietà locale all'interno di ogni *land*, per via della forma di stato e del riparto di competenze legislative previsto dalla Legge fondamentale⁴⁵. Così, il livello di conflitto sociale, politico ed istituzionale è spesso alto sul territorio e le riforme regionali in favore di maggiore agglomerazione sono difficili (essendo molto poco probabile una nuova riforma nazionale). Nonostante ciò, vi è una tradizionale tendenza a distinguere tra territorio urbano e territorio rurale nell'architettura istituzionale del governo locale, così come a prevedere strumenti flessibili, verticali ed orizzontali, di collaborazione⁴⁶. Ciò significa che, nelle zone più

⁴² Ad esempio, la politica urbana ha avuto scarsa rilevanza in Svezia fino ad oggi, anche a causa dell'urbanizzazione tardiva e del particolare rapporto tra il livello di popolazione e l'estensione dell'area geografica. Si tratta, non a caso, di uno dei paesi meno densamente popolati dell'Europa. Si v. OECD, *National Urban policy in OECD countries*, Paris, OECD Publishing, 2017, 119-120. Cfr. J. E. Nilsson, *Sweden – the emergence of a national urban policy*, cit., *passim*. Secondo l'a., la storia delle città in Svezia ha avuto la maggiore concentrazione di avvenimenti durante la prima rivoluzione industriale, similmente ad altri paesi del Nord Europa, come il Regno Unito. Si v. anche P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 52 ss.

⁴³ Il processo di funzione dei comuni è stato centrale nelle ultime stagioni di riforma (anni Settanta e anni Novanta del XX secolo). Ad oggi la Svezia ha 290 *kommuner*, con una grande varianza in estensione e popolazione. Le città più grandi, almeno in termini di popolazione, sono Stoccolma, Göteborg e Malmö. Nonostante la riforma amministrativa, in termini di area urbana funzionale ottimale sarebbe necessario guardare ad un livello regionale per tutti e tre i casi. Si v. V. Persson, *Local government in Sweden: flexibility and independence in a unitary state*, in C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the EU multilayered system of governance*, cit., 307 ss.

⁴⁴ Si v. H. Wollmann, *Il "pendolo" del federalismo tedesco. Da un assetto omogeneo e decentrato ad uno eterogeneo e ricentralizzato?* in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, 365 ss.

⁴⁵ Il sistema locale tedesco è eterogeneo sia in termini di estensione territoriale dei comuni, sia per la popolazione, sia per il rapporto tra i due (densità). Si v. il *Regional Atlas* disponibile al seguente link www-genesis.destatis.de/gis/genView?GenMLURL=https://www-genesis.destatis.de/regatlas/AI002-1.xml&CONTEXT=REGATLAS01 (ultimo accesso ottobre 2019).

⁴⁶ Sin dagli anni Novanta del XX secolo, molte iniziative sono fiorite ovunque a livello locale, indirizzati a superare problemi di scala, a volte di natura economica, altre volte di natura infrastrutturale, pianificatoria o gestionale per i servizi locali. La creazione di associazioni inter-municipali è ancora la soluzione prevalente soprattutto per i servizi locali e la pianificazione (*kommunale Zweckverbände* or *Regionalverbände*). In molti casi si è preferito creare associazioni inter-municipali mono-funzionali per la pianificazione a livello regionale, inteso in questo caso come aree vaste all'interno di uno stesso *land* (*Planungsverbände*). Dal 1995, a causa della pressione della competizione globale, molti Stati hanno potuto per creare delle vere e proprie regioni metropolitane (*Metropolregion* o *Städtenetze*), come soluzioni più flessibili alla creazione, per fusione, di realtà amministrative preesistenti. Di conseguenza essere sono policentriche e senza confine amministrativi rigidi. Esistono, ad oggi, dodici regioni metropolitane sparse in tutto il paese e in più Stati: Berlin-Brandenburg, Bremen- Oldenburg, Frankfurt, RheinMain, Hamburg, Hannover,

urbanizzate non solo tradizionalmente il confine amministrativo è già più esteso ma si cerca comunque, in molte alternative, una migliore corrispondenza, anche se non perfetta, tra questo confine e l'area funzionale. Si hanno così sistemi a geometria variabile in cui, all'interno, ogni ente locale mantiene la legittimazione democratica e la sua competenza generale.

In conclusione, più funzioni l'ente locale possiede e più alto è il livello di corrispondenza tra il confine amministrativo e l'area funzionale, più supportata è l'idea di considerare la città come un comune di media grandezza (il caso svedese). Ad ogni modo, negli altri casi (quello italiano e tedesco), altre variabili devono essere prese in considerazione a supporto della scelta di considerare come città il comune di Torino e il comune di Dortmund. In particolare, l'autonomia politica e quella fiscale. Così, se vi sono livelli superiori di governo più appropriate in fatto di estensione (come la Città metropolitana in Italia), ma non vi è autonomia politica o fiscale (ad esempio, manca l'elezione diretta) e magari l'autorità è settoriale (facendo venir meno la caratteristica della città come ente a competenza generale), allora è meglio continuare a considerare la città come il comune, legittimato democraticamente, con la possibilità di negoziare politicamente per le proprie risorse e, all'occorrenza, capace di coordinarsi per risolvere i problemi dell'area vasta.

4. Il progetto per un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Malmö

Nella città di Malmö, il progetto per l'adozione di un piano di mobilità urbana sostenibile è stato portato avanti sotto il nome di *Traffic and Mobility Plan* (TROMP). Tale strumento è descritto come un esempio di approccio alla pianificazione di tipo olistico, capace di migliorare in futuro la qualità di vita per i cittadini residenti, i turisti e gli altri *city users*. Già da lungo tempo la città di Malmö aveva lavorato, con successo, ad una pianificazione dei trasporti, pur se in modo separato rispetto ad ogni mezzo e metodo (distinguendo, ad esempio, tra la mobilità a piedi, ciclabile o su gomma e adottando per ognuno un differente piano). Dato, però, che la città sta crescendo, all'ordine del giorno dell'agenda politica locale è stata posta l'intenzione di lavorare a strategie innovative «towards a more functionally mixed, dense, green and short distance city, incorporating social, environmental and economic sustainability». In altre parole, il riferimento è all'inserimento della pianificazione settoriale in un processo maggiormente *comprehensive*⁴⁷.

4.1. Il procedimento di adozione

L'adozione del piano di mobilità urbana sostenibile della città consta di due differenti fasi: una politica e una amministrativa.

Mitteldeutschland, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr, Stuttgart. Si v. J. Luther. *Le regioni metropolitane tedesche*, in G. F. Ferrari, P. Galeone (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, cit., 126-133.

⁴⁷ Malmö SUMP, 7.

Il piano è stato approvato il 3 marzo 2016 dal Consiglio comunale, a seguito del parere favorevole della Commissione tecnica⁴⁸. Prima dell'approvazione, era stato creato uno *steering group* e condotte alcune consultazioni con la cittadinanza. Lo *steering group* era composto dai capi dei differenti assessorati interessati del piano e supportato da un gruppo tecnico di accompagnamento (Streets and Parks Department, City Office, City Planning Office, Environment Office, Real Estate Office, Department of Internal Services, City District Administrations, Preschool Administration and School Administration). La fase politica si può dire conclusa e si è al momento in quella di implementazione, per la quale è stato appuntato un nuovo *steering group* e un nuovo *project group* per il sostegno tecnico alla fase di pianificazione operativa. Il Consiglio comunale ha richiesto, nonostante la formazione di questi due nuovi gruppi di lavoro, che sia la Commissione per lo *urban development and sustainable transportation*, insieme con i suoi uffici tecnici, ad essere il responsabile amministrativo per l'intero procedimento. Il piano sarà aggiornato ogni quattro anni, in coordinamento con il *comprehensive plan* della città.

4.2. La natura giuridica del piano

Come si ritrova scritto nel piano stesso, si tratta di uno strumento che non ha ancora una chiara posizione nel sistema di pianificazione per il governo del territorio. Quest'ultimo si presenta al momento così composto: vi è un livello strategico e di indirizzo in cui rientrano strumenti definiti sia come *plan* sia come *program* (nazionali, regionali o locali), che però di norma non hanno effetti vincolanti pur influenzando l'agenda politica locale (ad esempio, la *Energy strategy* o il *Plan for Malmö's green and blue environment*). Ad ogni modo, da essi derivano una serie di altri piani di azione (o operativi), regolamenti attuativi altri strumenti amministrativi (come i permessi a costruire). Tra i piani con valore precettivo vi è sicuramente il *comprehensive plan*, a cui il piano di mobilità urbana sostenibile è strettamente connesso, pur se formalmente separato. Vi sono, poi, anche altri piani settoriali, in parte strategici e in parte con potere di conformazione del territorio (quindi dello stesso livello del *comprehensive plan*) rispetto ai quali il piano di mobilità urbana sostenibile deve comunque essere coordinato (ad esempio l'*Environment program*). Il piano di mobilità urbana sostenibile è, dunque, un ibrido. Da una parte, è un strumento strategico e di indirizzo per il settore della mobilità. Dall'altra può essere considerato un piano di azione settoriale o una regolazione per una particolare area di intervento, da cui scaturiscono effetti vincolanti per l'amministrazione e conseguenze giuridiche sulle sfere giuridiche dei privati. In questo senso, il piano non deve solo essere coordinato con il piano regolatore e gli altri piani settoriali di livello locale ma, anche, rispettare gli *standard* previsti a livello nazionale dal Codice dell'ambiente.

Ripercorrendo in modo cronologico l'approvazione dei vari piani e strategie che hanno anticipato la discussione sulla mobilità sostenibile, emerge quanto segue: l'idea per un *mobility management project* nasce nel 2001 e nel 2003 viene lanciato il programma pilota Koll2010; nel 2004 la città adotta la sua prima *Traffic Strategy for Malmö* e l'anno successivo il *Political Technical Board* approva il *Traffic Environment*

⁴⁸ Il *Technical Board* è una *Municipal Committee*. Alla sua guida vi è il *Local government commissioner*, responsabile anche per i settori dello sviluppo tecnologico e ambientale.

Programme. Seguono molti altri documenti, ad esempio, *l'Action Programme for Better Air* (2011) e il nuovo *Action Plan Koll2020*. Il biennio 2012-2013 è ricco di eventi rilevanti per la pianificazione della mobilità: l'adozione del *Traffic Environment Programme* (2012-2017), del *Pedestrian Programme* (2012-2018), del *Bicycle Programme* (2012-2019), dell'*Action Programme against Noise* (2014-2018) e del *Pre-study and Plan Programme for Railway*. Tutto ciò ha portato a considerare la città come la *best bicycle city* di tutta la Svezia, per tre edizioni consecutive, nonché la settima migliore in tutto il mondo (almeno secondo il *Copenhagen Index*). Nel 2014, è stato approvato dal Consiglio comunale il nuovo *Comprehensive Plan ÖP2012*. Il 2014 è anche il "super election year" dato che si svolgono contemporaneamente le elezioni Europee, quelle nazionali e quelle locali e nella città vince nuovamente il partito *Vänsterpartiet (The Left Party)*. All'indomani delle elezioni, viene adottata la nuova *Traffic Safety Strategy* (2015) e approvato il piano di mobilità urbana sostenibile (2016).

Atteggiandosi sia a piano strategico, sia a piano d'azione o piano operative settoriale, esso prevede scadenze, obiettivi specifici, risultati attesi, strumenti e procedure amministrative per la sua realizzazione. Alcune domande preliminari sorgono, però, spontanee. Ad esempio, come può un piano in cui si intrecciano competenze amministrative di vari dipartimenti/assessorati essere coordinato nella sua implementazione? Come è possibile che esso diventi, di fatto, una soluzione olistica? È in grado di attuare la *Traffic Safety Strategy*? Come è possibile coordinare la mobilità con il trasporto?

Il piano è di lungo periodo e la sua implementazione viene suddivisa in due fasi principali: "ongoing" e "next step" a cui si aggiunge l'analisi di impatto. Nonostante verrà aggiornato ogni quattro anni insieme al *comprehensive plan*, lavora su un orizzonte temporale quindicennale.

Sono rintracciabili obiettivi generali e obiettivi specifici.

Nel primo caso, il piano ha come *mission* quella di regolare la sfida del traffico urbano nel modo più olistico e coordinato possibile, tenendo in considerazione gli aspetti della qualità della vita, dell'ambiente e della crescita della città con la speranza che nel futuro essa diventi più integrata, equa, meno sovrappopolata, più verde ed attrattiva. Esso lavora a partire dal coinvolgimento dei cittadini anche nella fase di implementazione, soprattutto attraverso l'informazione, l'istruzione e la partecipazione attiva ai progetti di rigenerazione degli spazi urbani⁴⁹. In questo modo sarà possibile tenere in considerazione tutte e tre le dimensioni della sostenibilità: sociale, economica ed ambientale. Non è un caso, dunque, che anche se si tratta di un piano per la mobilità e il trasporto, vi sono precise disposizioni per la cura della salute e per l'assistenza agli anziani⁵⁰.

Nel secondo caso, il piano si pone obiettivi più specifici: lavorerà per mezzi di trasporto più sostenibili che progressivamente sostituiscano il mezzo su gomma per i cittadini residenti; sul rafforzamento della connessione *inter-municipale* e *inter-regionale*, a favore del pendolarismo; sullo spostamento dei mezzi pesanti, soprattutto in termini di sicurezza sulle strade. Un esempio concreto di pianificazione è l'avvio di un progetto per una nuova linea di tram e il potenziamento di quelle esistenti⁵¹.

⁴⁹ Malmö SUMP, 50.

⁵⁰ Malmö SUMP, 15-19.

⁵¹ Malmö SUMP, 31.

Risultati attesi vengono forniti nel senso di percentuale di popolazione che allo scadere del piano utilizzerà mezzi alternative di trasporto rispetto all'avvio della fase di implementazione⁵². Nello specifico, la città proverà a ridurre del dieci per cento lo spostamento con mezzi su gomma privati dei cittadini residenti, ad aumentare dell'otto per cento e del tre per cento rispettivamente la ciclo-mobilità e quella su trasporto pubblico, mantenendo invariato il livello di spostamento pedonale. Tutti questi obiettivi, aggiustati rispetto alla previsione della crescita della popolazione. Simili proiezioni sono riportate per i cittadini pendolari e per i visitatori⁵³.

Il piano contiene poi una parte specifica sui problemi tecnici di implementazione.

Con riguardo all'organizzazione servente l'implementazione del piano, l'imputazione delle responsabilità e le azioni di coordinamento si afferma, nel documento, che tutti i dipartimenti rappresentati nello *steering group* condividono la responsabilità alla realizzazione delle azioni previste. Gli obiettivi, le condizioni e le strategie sono, infatti, sufficientemente dettagliate per guidare ogni dipartimento all'organizzazione del lavoro. La collaborazione interdipartimentale è un elemento chiave così come la cooperazione con i livelli superiori di governo, in particolare con la *Regional water and sewage company (VA SYD)*, la *civil protection (Räddningstjänsten Syd)*, la *regional public transportation authority (Skånetrafiken)*, la *Region Skåne*, il *project HMSkåne for sustainable mobility*, la *Swedish Transport Administration (Trafikverket)*, i comuni limitrofi, le altre agenzie nazionali, le università, le imprese e gli altri attori rilevanti⁵⁴.

Per quanto riguarda i livelli superiori di governo, il piano dovrà essere coordinato con le due strategie nazionali *in progress* per le città metropolitane: la *Sweden negotiation (Sverigeförhandlingen)*, che darà alla Svezia la sua prima infrastruttura ferroviaria ad alta velocità (da Stoccolma a Gothenburg in due ore e da Stoccolma a Malmö in due ore e mezza) e la *Urban environment agreements (Stadsmiljöavtal)*, per migliorare il coordinamento tra le linee di trasporto pubblico e lo *sprawl* urbano⁵⁵.

Per quanto riguarda il coordinamento orizzontale, invece, la città dovrà cooperare con i comuni del circondario nonché con la società civile, in particolare il mondo produttivo e i cittadini. Per migliorare queste *skills*, il piano incentiva la partecipazione della città ad iniziative di *networking* europeo per il *better knowledge*⁵⁶.

Infine, il coordinamento non è necessario solo esternamente (in modo verticale o orizzontale), ma anche internamente. Per facilitare l'implementazione si prevede la suddivisione del territorio in ripartizioni settoriali *sub-municipali* per un massimo di quindici, definite come "SUMP areas". Il criterio di divisione si baserà sullo scarto tra la densità abitativa e il livello infrastrutturale disponibile. Il livello di accesso ai trasporti è, infatti, molto vario nella città⁵⁷.

⁵² Malmö SUMP, 11.

⁵³ Malmö SUMP, 37 ss.

⁵⁴ Malmö SUMP, 59.

⁵⁵ Malmö SUMP, 36.

⁵⁶ Malmö SUMP, 61.

⁵⁷ Malmö SUMP, 31-32.

Il piano è finanziato principalmente da risorse provenienti dal bilancio del comune a cui si aggiungono, per specifici progetti, trasferimenti statali e regionali nonché i fondi dell'Unione europea. In particolare, si richiede che durante il periodo di vigenza del piano, l'ente locale prenda parte a quanti più progetti possibili di livello europeo (per fondi strutturali, diretti o di investimento strategico), dedicati alla mobilità sostenibile.

4.3. L'Area di influenza del piano

Oggi, l'obiettivo di sviluppo urbano sostenibile detta l'agenda politica della città⁵⁸. Così, il piano di mobilità urbana sostenibile produce i suoi maggiori effetti sul comune di Malmö. Si prevedono, però, numerose esternalità sull'area metropolitana, dato il ruolo della città nella regione anche in connessione con la Danimarca. Essa è infatti parte della *Skåne county* e della *Öresund region*, che include l'est della Danimarca e il sud della Svezia. Sin dal 1991, autorità locali, regionali e nazionali dei due paesi hanno lavorato per una politica regionale congiunta, attraverso il forum *Öresund Committee*. In quell'anno, infatti, si raggiunse un accordo tra i governi per costruire il ponte *Öresundsbron*. Nel luglio del 2000, la connessione fu attivata. Si è trattato di un progetto transfrontaliero supportato dall'Unione europea, nell'ambito dei programmi Interreg II (1994–1999)⁵⁹.

Così, l'influenza goduta oggi da Malmö come di un rilevante *hub* urbano gli deriva dalla sua posizione geografica, ma non solo. Anche le sue storiche origini dicono al riguardo qualcosa di interessante.

Differentemente dal resto della Svezia, dove l'urbanizzazione è emersa a metà del XIX secolo, Malmö ha importanti origini medievali. Così vicino alla Danimarca e all'Europa continentale, molte delle idee politiche e culturali tipiche del continente sono entrate nel paese passando per il porto di questa città.

Durante il tredicesimo secolo, in pieno basso medioevo, il prosperare della città di Malmö si deve a due fondamentali ragioni. Innanzitutto, come già ricordato, la sua posizione nella *Öresund region*: già all'epoca i traffici commerciali via mare tra l'arcidiocesi di *Lund* e la città di Copenhagen erano intensi. In secondo luogo, tali traffici erano sotto l'influenza della Lega Anseatica. Così Malmö era più dipendente dalla sua posizione nella *Öresund region* che dal circostante territorio svedese, per lo più agricolo. Storicamente la regione è stata alternativamente territorio danese o territorio svedese. Per secoli si sono succedute guerre, alla fine conclusesi con la definitiva annessione delle terre dal lato scandinavo della *Öresund region* sotto la corona svedese (1658). Tali avvenimenti hanno influenzato la storia di Malmö fino alla prima industrializzazione del XIX secolo. Durante tutto il XVIII secolo la città vive, infatti, una stagione di declino, diventando relativamente marginale nel Regno di Svezia. Durante le guerre napoleoniche, comincia però ad essere utilizzata come porto di contrabbando tra l'Europa e l'Inghilterra, ciò risveglia le passate competenze di polo per gli scambi commerciali. Nel 1850, si presenta così come il terzo porto della Svezia e centro per il

⁵⁸ S. Andrén, *Urban sustainable development from a place-based and a system-based approach: Case study Malmö*, Paper presentato all'*International Conference City Futures*, 2009, ancora non pubblicato, *passim*.

⁵⁹ G. Bent, M. Rydbjerg, *Country Report: The Öresund Region*, in *Cross-Border Commuting in the EU: Obstacles and Barriers*, Roskilde University, Research Paper no. 11, 2003.

commercio internazionale. Dal 1914, Malmö è stata tra le città svedesi e nord europee a crescere con più rapidità, guidando anche lo sviluppo industriale del paese⁶⁰.

5. Il progetto per un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Torino

5.1. La storia del piano e il procedimento di adozione

Il piano di mobilità urbana sostenibile della città di Torino è stato approvato nel 2011, dopo un percorso iniziato nel 2008 con la pubblicazione di alcune linee guida da parte del consiglio comunale⁶¹.

Nel 2004, già la Regione Piemonte aveva riconosciuto la necessità di una strategia per la mobilità urbana sostenibile che adottasse un approccio più organico per l'area urbana di Torino; ciò allo scopo di sostituire in una sola volta gli innumerevoli piani, programmi e strumenti già esistenti per la regolazione del traffico e della mobilità sul territorio (d. lgs. n. 422/1997 e l'art. 22, l. n. 340/2000)⁶². Nel 2007, il Ministero competente per i trasporti aveva poi pubblicato una serie di *standard* indirizzati alla pianificazione per la mobilità regionale mentre, nello stesso anno, la provincia adottava un piano strategico per la sostenibilità. Intervenire sulla sostenibilità attraverso la mobilità significava, però, coordinare gli interventi anche rispetto alla gestione del servizio pubblico per il trasporto locale, che all'epoca era supervisionato da un consorzio tra regione e enti locali nato nel 2003 ed impegnato nella realizzazione di un programma triennale di sviluppo (dal 2015 questo consorzio è stato rinominato *Agenzia per la mobilità piemontese*, in qualità di ente di governo dei quattro ambiti territoriali ottimali in cui la regione è suddivisa; la gestione concreta del servizio viene poi affidato ad imprese, attraverso gare pubbliche indette dalla città metropolitana o dalle province)⁶³.

Mentre a livello nazionale, regionale e provinciale si verifica tutto ciò, il comune nel 2009 discuteva il contenuto del piano di mobilità urbana sostenibile. Nel 2010, il governo locale (nella veste dell'assessore ai trasporti), inviava una nota informativa a tutte le dieci circoscrizioni torinesi, ai sensi del regolamento comunale per il decentramento (22 settembre 2010, prot. n. 20149/TO8.009.1). Il comune riceveva pareri favorevoli da otto *sub*-divisioni comunali e due astensioni. Nell'ottobre dello stesso anno, la bozza di piano veniva sottoposta all'opinione pubblica e il comune recepiva alcune osservazioni complementari ed indicazioni tecniche sul suo contenuto. Infine, l'anno successivo il piano veniva approvato. Negli ultimi anni, in base a quanto previsto dal piano stesso, sono stati adottati alcuni piani attuativi, ad esempio per la mobilità ciclabile e per alcuni altri progetti specifici esplicitamente nominati nell'atto.

Per molto tempo, non vi sono state indicazioni legislative nazionali e regionali sull'adozione di tale tipologia di piano, ad eccezione della possibilità di adottare un semplice piano di mobilità urbana (art. 22, l.

⁶⁰ Sulla storia della città si v. N. Vall, *Cities in Decline. A comparative history of Malmö and Newcastle after 1945*, Malmö, Holmbergs, 2007, *passim*. Cfr. S. Holgersen, *The Rise (and Fall?) of Post-Industrial Malmö. Investigations of city-crisis dialectics*, Lund University, 2014, *passim*.

⁶¹ Rispettivamente la delibera del Consiglio comunale del 7 febbraio 2011 (mecc. 2010 03195/006) e quella del 14 luglio 2008 (mecc. 2008 01770/006).

⁶² Si v. il *Piano regionale dei trasporti*, D.G.R. n. 16-14366, 20 dicembre 2004.

⁶³ Invitalia. 2016. *Assetti organizzativi del servizio pubblico locale. Stato di attuazione dei processi di riordino*, 34.

n. 340/2000). Dal recepimento della direttiva per la realizzazione di infrastrutture per combustibili da fonti alternative, è scaturito a livello nazionale un nuovo dibattito sulle linee guida ai piani di mobilità urbana sostenibile (Direttiva 2014/94/CE, recepita con d.lgs. n. 257/2017). Nel decreto si legge che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è tenuto a provvedere all'adozione di tali linee guida, anche se non vi sono indicazioni rispetto alle tempistiche né al possibile coinvolgimento del Ministero dell'ambiente (art. 3, d.lgs. n. 257/2017). Il Ministero ha, in realtà, già adottato le linee guida (Decreto ministeriale del 4 agosto 2017, 17A06675). Con questo decreto, i piani diventano obbligatori per ogni comune o gruppo di comuni superiore ai cento mila abitanti e per la città metropolitana; sono anche un prerequisito necessario per avere accesso ai fondi aggiuntivi per gli investimenti nelle infrastrutture (art.1, Decreto ministeriale del 4 agosto 2017, 17A06675). Prima di tale previsione, già quarantuno comuni aveva iniziato il procedimento di adozione, ma solo sette lo avevano definitivamente adottato⁶⁴.

Le linee guida del Ministero sono chiare sul procedimento da seguire, con indicazione anche di una scadenza ultima, ovvero, il 5 ottobre 2019. Le previsioni ministeriali si sommano alle linee guida ELTIS, di cui si riconosce esplicitamente l'influenza. Così, all'ente locale è chiesto, innanzitutto, di presentare lo stato dell'arte della mobilità territoriale; in un secondo momento può avviare un processo di partecipazione attiva sulla *mission* e gli obiettivi del piano. La pianificazione vera e propria ha inizio solo in un terzo momento, con la predisposizione della valutazione di impatto ambientale (VAS); infine, il piano può essere votato in consiglio, approvato e costantemente monitorato (Appendice A, Decreto ministeriale del 4 agosto 2017, 17A06675).

5.2. La natura giuridica del piano e gli effetti vincolanti

Il piano di mobilità urbana sostenibile di Torino è il primo ad essere adottato in Italia e, si può affermare guardando alle tempistiche, in Europa. Riflette molte delle caratteristiche delle linee guida ELTIS e di quelle nazionali (o *viceversa*, in quanto è probabile che sia stato lo stesso piano locale ad ispirare entrambe). Sin dall'inizio, è stato pensato come uno strumento di pianificazione settoriale più organico dei precedenti, capace cioè di coordinare al suo interno i differenti strumenti preesistenti come il piano del traffico, altri piani di dettaglio, piani per la realizzazione di progetti infrastrutturali, piani per il trasporto pubblico locale, piani per la mobilità, ecc. In questo senso, la deliberazione del consiglio comunale che lo ha approvato afferma che si tratta di un piano strategico di lungo periodo (quindici anni, con possibilità intermedia di aggiornamento).

Secondo le linee guida ministeriali, i piani di mobilità urbana sostenibile dovranno d'ora in poi essere considerati, all'interno del sistema di pianificazione per la mobilità locale, come piani di primo livello da cui dipenderanno i piani del traffico (Allegato A, Decreto ministeriale del 4 agosto 2017, 17A06675).

⁶⁴ Osservatorio Euromobility-MinAmbiente sui PUMS. Per aggiornamenti si v. il seguente link www.osservatoriopums.it/osservatorio/pums (ultimo accesso ottobre 2019).

Si tratta, dunque, di una mera strategia, di un programma o di un piano? Qual è il caso di Torino, anche alla luce delle nuove direttive ministeriali?

In realtà, il piano per la mobilità urbana sostenibile di Torino lavora non solo per obiettivi strategici, ma contiene anche indicazioni operative e di gestione. Appare, così, come un piano completo, capace di coniugare il livello strategico con quello operativo, almeno sotto alcuni aspetti, contemplando poi la possibilità di adottare ulteriori piani operativi subordinati. Di conseguenza, si può dire che il piano abbia non solo forza vincolante rispetto alla futura pianificazione e natura precettiva (ad esempio, dispone, similmente al caso di Malmö, per il completamento della rete ferroviaria e metropolitana), ma anche la capacità di incidere direttamente sulla sfera giuridica soggettiva dei privati (ad esempio, dalla sua adozione possono derivare conseguenze per i diritti di proprietà e altri diritti reali, come quelli di edificazione). Nei suoi effetti, si potrebbe forse considerare l'equivalente del *Piano regolatore generale* per il settore della mobilità a livello locale?

Di conseguenza, il piano di mobilità urbana sostenibile consta di tre differenti livelli di contenuto. Il primo, è un livello sistemico, dove vengono esposte le sette linee strategiche per i tre principali interessi pubblici da perseguire, ovvero, accessibilità, sicurezza e protezione ambientale, grazie alla sinergia che può essere ottenuta tra le differenti componenti della mobilità (dal trasporto su gomma alla qualità della vita e ai servizi *smart*). Il secondo è il livello di "processo", ovvero, la messa a punto di un cronoprogramma per tutti gli interventi. Il terzo livello consiste, invece, nella pianificazione del monitoraggio. Così strutturato, il piano riflette la sua natura di strumento "completa" o "composito", a cui si aggiungono poi *report* illustrativi, tabelle di dati, scenari, mappe, misure operative di dettaglio e indicatori.

5.3. La futura area di influenza del piano attraverso la presentazione del comune di Torino e la sua appartenenza ad un'area metropolitana

Sulla base di recenti proiezioni Istat, il territorio che in Italia si può considerare urbanizzato ammonta al 6.7 per cento del totale (dati 2011), in crescita rispetto al 2001. Il 91 per cento della popolazione vive in quel 6.7 per cento di aree urbane. L'urbanizzazione, intesa come il fenomeno dei grandi agglomerati urbani e dei rispettivi circondari (secondo parametri di densità), è più forte nel Nord Italia che nel Sud. Ciò nonostante, si deve osservare come il territorio sia ovunque costellato di piccoli e medi comuni, il che rende difficile a volte distinguere tra territorio urbano e quello rurale⁶⁵.

Il comune di Torino è parte di un ente di area vasta denominato città metropolitana, ovvero, un ente locale indirettamente eletto che ha preso il posto della provincia a partire dal 2014, pur ricalcandone gli stessi confini (l. n. 56/2004). Lo statuto della città metropolitana di Torino, approvato nel 2015, ribadisce retoricamente che il territorio metropolitano è costituito dalla somma dei territori dei comuni che ne prendono parte (art. 2, Statuto) e che variazioni dei confini devono rispettare la procedura prevista ai sensi della Costituzione (art. 133, Cost.). È però prevista la possibilità di dividere la città metropolitana in *zone*

⁶⁵ Si v. www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf (ultimo accesso ottobre 2019), 21.

omogenee (art. 7, Statuto). Tale previsione si spiega con il fatto che Torino, come comune, possiede 886.837 abitanti, mentre la città metropolitana ne ospita più di due milioni. In termini metropolitani, dunque, si tratta di una città alquanto grande. Da qui la possibilità di ridurre la frammentazione comunale del circondario dividendo per zone omogenee, tra le quali il comune di Torino conterebbe a parte.

Le città italiane, sia come comuni sia come enti di area vasta, non dispongono di molte risorse finanziarie e proprio l'adozione di un piano di mobilità urbana sostenibile dà accesso a fondi aggiuntivi (art. 1 e Allegato B, Decreto ministeriale del 4 Agosto 2017, 17A06675). Nel caso degli investimenti in infrastrutture, Torino ha beneficiato già nel 2011 di 600 milioni di euro, stanziati dal governo nazionale attraverso il *Fondo di sviluppo e coesione*⁶⁶.

Le città metropolitane, così quella di Torino, hanno competenze speciali per i trasporti e la mobilità (art.1, co. 44, *lett. d*) e co. 85, *lett. b*), l. n. 56/2014). Di conseguenza, essendo la città metropolitana stata istituita nel 2014, il piano di mobilità adottato nel 2011 dal Comune e le linee guida nazionali nel 2017, con la previsione che sia la Città metropolitana ad adottare il piano di mobilità urbana sostenibile, esso andrà necessariamente rivisto ed aggiornato (art. 3, Decreto ministeriale del 4 Agosto 2017, 17A06675)⁶⁷. Non è chiaro come il passaggio da un piano municipale ad uno metropolitano avverrà⁶⁸.

Sfortunatamente, al momento una comparazione non è possibile: nessuno dei comuni centrali delle quattordici città metropolitane istituite tra il 2014 e il 2015 aveva già adottato un piano di mobilità urbana sostenibile, ad eccezione di Milano che però lo ha approvato nel 2015 direttamente come piano metropolitano. Sorgono, così, alcuni dubbi. Ad esempio, se la natura giuridica del piano e il suo posto tra gli strumenti di pianificazione, così come sopra esplorati, si modificherà con la decisione di portare il piano ad un livello metropolitano. Infatti, tradizionalmente, il livello di pianificazione di area vasta differisce molto da quello comunale, sia in termini di contenuto (spesso meramente programmatico-strategico), sia in quelli di competenza (nel comune, infatti, risiede la competenza ad una pianificazione generale, mentre gli enti intermedi si occupano normalmente di una pianificazione settoriale). Inoltre, se è vero che un piano metropolitano sostituirà quello comunale, era il Ministro mediante decreto legittimato a poter prevedere ciò? Rimane, infine, non chiaro se un singolo comune appartenente all'area metropolitana potrà adottare o mantenere uno personale piano di mobilità urbana, come previsto dalla l. n. 340/2000.

6. Il progetto per un piano di mobilità urbana sostenibile nella città di Dortmund: il procedimento di adozione *in fieri*, l'area di influenza ed alcune ipotesi sulla natura giuridica

Il piano di mobilità urbana sostenibile di Dortmund o, più propriamente, il *Dortmund masterplan mobilität 2030*, succederà alla sua precedente versione del 2004. Il piano non è stato ancora approvato dal Consiglio

⁶⁶ Si v. www.regione.piemonte.it/pinforma/images/DOCUMENTI/patto22novembre.pdf (ultimo accesso 2019).

⁶⁷ Piano di mobilità urbana sostenibile di Torino, *Sintesi non tecnica*, disponibile al link www.comune.torino.it/geoportale/pums/cms/ (ultimo accesso ottobre 2019).

⁶⁸ Il dibattito è iniziato il 30 maggio 2018 in occasione del forum regionale "Muoviamoci bene". Qui la notizia www.viviconstile.org/magazine/articoli/forum-mobilita-a-torino-il (ultimo accesso luglio 2019).

comunale. La fase politica è stata avviata nell'autunno del 2016. Il piano è, così, uno strumento strategico per la mobilità del futuro, al momento costituito dal quadro degli obiettivi, delle prospettive e degli interventi, a cui si aggiungono una serie di prime ipotesi sul concreto dispiegarsi dei procedimenti e degli strumenti. Durante le fasi di consultazione pubblica, i cittadini sono stati chiamati a pronunciarsi su otto differenti linee di intervento che il precedente piano per la mobilità non era stato in grado di seguire: la mobilità per tutti, la sicurezza e l'accessibilità, l'idea degli spostamenti a misura d'uomo ("Dortmund as a city of short distance"), la riduzione dell'impatto ambientale; la promozione della mobilità pedonale, ciclabile e mediante i trasporti pubblici, il miglioramento della sicurezza e la coniugazione della buona mobilità con il trasporto delle merci e con la rigenerazione degli spazi urbani. Alla fase politica, in base alle linee guida ELTIS, seguirà quella amministrativa, con la definizione dei contenuti concreti e del funzionamento dello strumento. Il procedimento, in totale, dovrebbe durare tre anni⁶⁹.

Il piano per la mobilità urbana sostenibile di Dortmund dovrebbe coprire il territorio comunale ma, sempre in base alle linee guida ELTIS, dovrà tenere in considerazione anche le esternalità sul circostante ambiente urbano. È per ciò importante capire in quale contesto urbano sia collocata la città, sia rispetto alla sua area vasta, sia rispetto al *land*.

6.1. La zona della Ruhr

Dortmund è una *Großstadt* nel *land* della Renania Settentrionale-Vestfalia ed è anche parte della così detta zona della Ruhr. Quest'ultima è un'area che ha giocato un ruolo importantissimo sia per la storia del paese, sia per la sperimentazione nella *governance* metropolitana⁷⁰. Istituzionalmente parlando, è un territorio molto frammentato in cui i rapporti tra soggetti pubblici e privati riproduce su scala ridotta la *governance* multilivello⁷¹. La prima riforma metropolitana vede l'istituzione, nel 1920, della *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*, un tipo di cooperazione volontaria tra i comuni per le funzioni di protezione degli spazi e delle corone verdi, nonché per la pianificazione infrastrutturale. Nel 1966 viene sperimentato un prototipo di associazione regionale per le funzioni di pianificazione e viene adottato un primo piano regionale vincolante per l'area della Ruhr (l'associazione, pur basata sulla cooperazione comunale, è riconosciuta come "strategica" dalla regione). Tra il 1975 e il 1979, il governo della Renania Settentrionale-Vestfalia decide di riappropriarsi della competenza alla pianificazione regionale, affidandola ad un ufficio dell'amministrazione del *land* (*Bezirksregierungen*). Il prototipo dell'associazione, all'epoca conosciuta come *Kommunalverband*, sopravvive ma con competenze marginali e basato sulla sola volontà di cooperazione volontaria tra i comuni (l'organizzazione supporta le funzioni di gestione degli spazi verdi,

⁶⁹ SUMP *guidelines*, 109. Già il 22 marzo 2018, il Consiglio comunale di Dortmund ha approvato le linee strategiche per il "Mobility Master Plan", messo a punto da uno speciale *working group*. Si v. www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/verkehr/masterplan_mobilitaet_2030/nachrichten_mm2030/detailseiten_mm2030.jsp?nid=532481 (ultimo accesso ottobre 2019).

⁷⁰ K. Kunzmann, *The Ruhr in Germany. A laboratory for regional governance*, in L. Albrechts, J. Alden, A. da Rosa Pires (a cura di), *The Changing Institutional Landscape of Planning*, cit., 133 ss.

⁷¹ L. Hooghe, G. Marks, *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, in *American Political Science Review*, vol. 97, n. 2, 2003, 233-243.

delle attività ricreative, dell'approvazione di programmi di indirizzo politico per la rigenerazione del territorio e la raccolta di dati sulle dinamiche urbanistiche ed edilizie). A metà degli anni novanta del XX secolo, il *land* riconosce, per la prima volta formalmente nel piano per lo sviluppo territoriale, il ruolo della *larger Metropolis Rhine-Ruhr* come sistema territoriale autonomo ed integrato ai fini della pianificazione. Nonostante ciò, la percezione dell'esistenza di un'area metropolitana non ha seguito e nessuna cooperazione tra i principali centri urbani si realizza; infatti, nonostante la forte integrazione funzionale, non esiste un senso di comune identità e le tradizioni municipali sono molto forti. Nel 2004, ri-acquista nuovo vigore l'ancora dormiente associazione *Regionalverband Ruhr* (*Regional Association Ruhr* o RVR) e nel 2009 gli viene riaffidata la competenza per la pianificazione. Dall'associazione dipende anche un'agenzia regionale per lo sviluppo, nella forma di un soggetto di diritto private. Nel 2015, il parlamento del *land* ha approvato una nuova legge che trasferisce all'associazione regionale, alle contee-province (*kries*) e alle città una serie di nuove competenze, tra cui la pianificazione del trasporto⁷².

6.2. La legislazione del *land* per il governo del territorio

La città di Dortmund è, dunque, parte di un sistema di organizzazioni ed autorità con competenze sull'area vasta-metropolitana. In questo senso, il comune condivide con altri comuni e altri enti sovraordinati alcune funzioni amministrative, tra cui la pianificazione o l'erogazione dei servizi pubblici locali. Non è necessario entrare nel dettaglio delle leggi per il governo del territorio per osservare questa dinamica. Già il codice municipale della regione (*Nordrhein-Westfalen Gemeindeordnung*), infatti, prevede che i comuni, ai fine dell'efficientamento, possano tra loro coordinarsi ed esercitare congiuntamente funzioni pubbliche, stipulando un accordo amministrativo orizzontale. Tali accordi possono essere stretti anche tra le *kreisfreie stadt* (nel senso di comuni di grandi dimensioni che riuniscono in un unico ente le funzioni municipali e quelle provinciali) e altri *kreis* (ovvero i livelli provinciali presenti come livelli intermedi per i comuni più piccoli (art. 3, V, SGV. NRW, Vom 14. Juli 1994). Il codice municipale prevede, inoltre, che «The municipalities shall, within the limits of their capacity, create the public facilities necessary for the economic, social and cultural support of their inhabitants» (art. 8, I, SGV. NRW, Vom 14. Juli 1994). Inoltre, il governo locale ha il potere di regolare le proprie finanze, dirigere la sua organizzazione e approvare la personale pianificazione territoriale. I comuni, dunque, sono autonomi pur dovendo rifarsi, per alcune materie, alle indicazioni della legislazione (come nel caso di quella regionale sul governo del territorio o di quella federale per l'edilizia) e pur dovendosi atteggare, per alcune funzioni, ad agenti del *land* o del governo federale (nel senso di amministrazione periferica).

La Renania Settentrionale-Vestfalia aggiornerà il proprio *Landesentwicklungsplan* nel corso del 2018, a conclusione di un procedimento iniziato nel 2013, seguendo il combinato disposto della *Federal Regional Planning Act* (*Raumordnungsgesetz*, ROG) e della *Land Planning Act* (*Landesplanungsgesetz*, LPIG). Il Ministero per gli affari economici del *land* è l'autorità statale responsabile per la pianificazione del

⁷² K. Zimmermann, *Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany*, Berlin Heidelberg, Springer, 2017, *online edition*, *passim*.

territorio. È questo ufficio a guidare l'adozione del nuovo *Regional Development Plan* (LEP NRW), che sostituirà il precedente *North Rhine-Westphalia Regional Development Plan*, in vigore dal 1995 (LEP NRW 95). In passato, a questa tradizionale pianificazione doveva essere coordinata con una serie di altri piani e programmi come, ad esempio, il *Land Development Programme* (LEPro), che ha perso validità il 31 dicembre 2011, il *Regional Development Plan IV* "Protection from Aircraft Noise" e il *Sectoral Sub-plan for Large-Scale Retail Developments*. La nuova strategia del *land* consiste, diversamente, nell'adottare uno strumento unico capace di coniugare dentro se stesso anche altri piani settoriali. Il LEP NRW, si legge nel documento in via di approvazione, sviluppa, organizza e protegge il territorio della Renania Settentrionale-Vestfalia secondo un metodo *comprehensive*, interdisciplinare e che guardi in modo organico a tutto ciò che è pianificazione sul territorio. In particolare, nel *report* ambientale allegato al documento di preparazione del piano regionale, è scritto: «the new LEP NRW provides the regional plans as a whole with a comprehensive and differentiated set of instruments aiming to protect and develop the environment, expected to have a significant positive impact on the environment».

Gli *standard* e le regole generali (Sections 2-5), nonché i *target* per specifiche tipologie di territorio (Sections 6-10) contenuti nel LEP, sono vincolanti per tutti gli strumenti di pianificazione sub-regionali, siano essi generali o settoriali, compresi quelli per lo sviluppo urbano. Sono rari nella pianificazione regionale i contenuti operativi capaci di regolare nel dettaglio l'esercizio di funzioni amministrative. Gli aspetti concreti sono, infatti, lasciati ai livelli sottostanti di governo, secondo il generale "principle of countervailing influence", in base al quale vi è un obbligo ad incentivare fruttuosamente la cooperazione tra i diversi livelli di pianificazione e la sussidiarietà amministrativa.

6.3. Il trasporto e la mobilità nella Renania Settentrionale-Vestfalia

La linea di intervento n. 8 del nuovo LEP NRW è dedicata al trasporto e alle infrastrutture. Innanzitutto, si prevede che tutte le vigenti pianificazioni per il trasporto e l'edilizia debbano in futuro essere coordinate, dato che si tratta di aspetti territoriali fortemente interdipendenti. Da una parte, infatti, la pianificazione del trasporto può aiutare a risolvere problemi sociali in molti casi causati dall'urbanizzazione; si tratta, ad esempio, dei problemi di accessibilità (si pensi ai problemi legati all'invecchiamento della popolazione o all'obbligato pendolarismo dalle periferie di nuova costruzione) o di consumo di suolo. Dall'altra, è lo stesso trasporto ad avere effetti negativi che necessitano di una pianificazione coordinata; si tratta o di effetti economici, come per il valore degli edificati, o ambientali, come per l'inquinamento acustico e dell'aria. In secondo luogo, una pianificazione intelligente dei trasporti può aiutare la mobilità tra i diversi centri urbani, rilevante soprattutto per le aree policentriche. In terzo luogo, nonostante l'autonomia di gestione dei singoli enti locali, una pianificazione dei trasporti pubblici locali in linea con le indicazioni strategiche sovraordinate, concorre a garantire una qualità di vita omogenea su tutto il territorio regionale e a favorire il senso di vicinanza dei cittadini alle istituzioni.

Ad oggi, la *Public Transport Act* della Renania Settentrionale-Vestfalia dispone che il livello "provinciale", le città indipendenti (ovvero, quella in cui il livello di area vasta coincide con quello comunale

e dove, dunque, è assente il livello intermedio di governo) e le associazioni (consorzi) funzionali devono adottare un piano di trasporto pubblico locale. Il piano, in senso gerarchico, deve seguire le linee strategiche dei piani di livello regionale (in futuro lo stesso LEP NRW) e tenere in considerazione gli aspetti di protezione ambientale e della lotta al cambiamento climatico, l'alternatività dei metodi di mobilità, come le piste ciclabili e pedonali, e la garanzia dell'accessibilità per tutti (art. 8, *Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen* 1995)⁷³. Si deve osservare, così, che non solo nella Renania Settentrionale-Vestfalia ma in molte città della Germania, grazie a simili previsioni e linee strategiche, si siano progressivamente affermati più generali piani di trasporto urbano. Nonostante la competenza normalmente "provinciale" alla pianificazione dei trasporti, essi sono stati adottati anche a livello comunale (il che rileva soprattutto per quei comuni che appartengono ad un *kreis*), sebbene si tratti spesso di piani giuridicamente non vincolanti. Vincolanti sono infatti solo i piani per il trasporto pubblico locale: in molte città e aree urbane essi hanno natura simile all'equivalente tedesco del Piano regolatore generale ma per lo specifico settore dei trasporti (*Verkehrsentwicklungsplan* -VEP)⁷⁴.

In base a questo quadro normativo, non è facile capire come collocare il piano di mobilità urbana sostenibile di Dortmund. Qual è, infatti, la sua natura giuridica? È una nuova generazione di piani di mobilità urbana? Avrà, dunque, effetti vincolanti? O sarà un mero documento strategico? Rientrerà nella pianificazione generale del Comune, continuando nel solco di un modello *comprehensive*? Come la riforma regionale influenzerà la pianificazione comunale e di area vasta? E il dibattito federale?

Sul sito del comune si legge, infatti, che il governo federale ha avviato un programma intitolato "Sustainable Mobility for the City", il quale sarà condotto nell'esercizio delle competenze per la materia ambientale, in particolare per la riduzione delle emissioni e la qualità dell'aria. Il progetto sarà parte dell'iniziativa più generale del "Clean Air 2017-2020" e già coinvolge sessanta comuni, tra cui Dortmund, per la messa a punto di piani di mobilità urbana sostenibile⁷⁵.

⁷³

Disponibile

al

seguente

link

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=9&ugl_nr=93&bes_id=3913&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Gesetz%20FCber%20den%20F6ffentlichen%20Verkehr#det0 (ultimo accesso febbraio 2019)

⁷⁴ La pianificazione è, quindi, anche settoriale e altrettanto stratificata verticalmente (paesaggio, trasporto, distribuzione dell'acqua, ecc.). Sono regolati da leggi settoriali regionali e da altrettanti piani ai quali le province e i comuni devono far riferimento. Si v. www.eltis.org/mobility-plans/member-state/germany (ultimo accesso marzo 2019). È possibile approfondire con la *Leitfaden fuer Verkehrsplanungen* [Guide for Transport Planning], Köln, FGSV (Road and Transportation Research Association), Dossier Nr. 116, 2013 e *Hinweise zur Verkehrsentwicklungsplanung* [Hints for traffic development planning], Köln, FGSV, Dossier Nr. 162, 2013. Queste note analizzano i procedimenti e il contenuto dei piani per i trasporti regionali e di quelli per lo sviluppo del traffico di livello provinciale/comunale.

⁷⁵

Si

v.

www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/verkehr/masterplan_mobilitaet_2030/nachrichten_mm2030/detailseiten_mm2030.jsp?nid=532481 and www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/sofortprogramm-saubere-luft-2017-2020.html (ultimo accesso luglio 2019).

III PARTE. CONCLUSIONI

7. Risultati finali dalla comparazione a livello micro: una tendenza comune verso una pianificazione più “comprehensive”?

La scelta in favore dell’adozione di un piano di mobilità urbana sostenibile sembra far convergere le città, almeno in parte, verso obiettivi, procedimenti ed effetti comparabili nonché verso un’integrazione tra i diversi strumenti di pianificazione preesistenti. Questo è vero soprattutto nei casi di Torino e Malmö. Al contrario, per la città di Dortmund la comparazione è rilevante solo per la fase politica al momento, soprattutto per il coinvolgimento dei cittadini, mancando ancora l’approvazione formale del Consiglio comunale. La scelta di inserire il piano nell’agenda politica locale e la possibilità di una concreta implementazione sembrano beneficiare, inoltre, dell’orientamento politico del governo comunale e dell’autonomia fiscale (o, più in generale, della disponibilità di risorse)⁷⁶. Ovviamente, i governi nazionali e gli altri livelli di governo rilevanti non sono neutri per l’adozione del piano ma, anzi, influenzano la città, che è qui considerata come un’amministrazione locale, sia politicamente, sia amministrativamente. Ad esempio, nel caso di Dortmund, il suo approccio al piano risente del livello regionale; non è un caso che il *land* del Nord-Vestfalia, a cui la città appartiene, stia al momento riformando il settore del governo del territorio e della pianificazione settoriale. Anche nella altre due città, i livelli superiori di governo non possono essere ignorati: nel caso di Torino, per la sua appartenenza ad un ente metropolitano intermedio; nel caso di Malmö, per la sua appartenenza ad una regione transnazionale.

Si guardi, ora, alla tendenza comune ad una pianificazione maggiormente *comprehensive*. Essa si sviluppa lungo tre direttrici: tra la pianificazione generale e quella settoriale, tra le diverse modalità di trasporto (l’inter-modalità) e gli obiettivi strategici e quelli operativi.

La prima direttrice è quella ad avere più implicazioni giuridiche, motivo per il quale un’influenza europea può essere meno probabile. È più facile, poi, che si realizzi in Svezia, piuttosto che in Italia o in Germania. Nella città di Malmö, il piano si inserisce in un contesto in cui la pianificazione *comprehensive* è già sperimentata (come è possibile capire dalla lettura del documento di presentazione del piano). Al contrario, il sito *web* di Dortmund lascia pensare che la città abbia difficoltà a seguire le linee guida ELTIS, essendo il piano di mobilità urbana sostenibile descritto come un documento meramente strategico che sostituirà il precedente piano di azione. In questo senso è, forse, significativo che le linee guida ELTIS descrivano uno strumento con origini ibride. Da una parte, esse si ispirano al *Local Transport Plan* (LTP) del Regno Unito, dove il sistema di pianificazione si avvicina di più a quello dei paesi scandinavi nel senso del suo essere *comprehensive*. Dall’altra, esse sono state influenzate anche dai *Plans de Déplacements Urbains* (PDU) della Francia, in cui la pianificazione del territorio appartiene alla tradizione napoleonica (similmente

⁷⁶ A Malmö, *Vänsterpartiet* (il *Left Party*) ha vinto le elezioni nel 2014 e il piano di mobilità urbana sostenibile è stato approvato nel triennio 2014-2016. A Dortmund, la SPD ha prevalso nel 2014 (SPD 36 Sitze, CDU 26 Sitze, Grüne 15 Sitze) e il processo di adozione del piano è iniziato nel 2016 e non è ancora terminato. A Torino, invece, il piano è stato adottato nel 2011 per iniziativa del Partito democratico (governo 2008-2011); la fase di aggiornamento dipende ora da un governo Cinque stelle.

all'Italia, infatti, vi è una tendenza a distinguere tra la pianificazione generale e quella settoriale e ad una stratificazione verticale dei poteri). In ogni caso, diversamente dalla Germania, dall'Italia e dalla Svezia, la Francia ha, tradizionalmente, una forte politica urbana nazionale che può aver influenzato comunque le città a guardare ai problemi urbani in un'ottica maggiormente integrata. Nonostante tutte queste differenze e la singolarità di ogni esperienza urbana, le città analizzate stanno sperimentando uno strumento giuridico comune.

La seconda direttrice, invece, riguarda maggiormente l'*agenda setting* nell'analisi delle politiche pubbliche. In altre parole, riguarda elementi che, Europa o non Europa, Stato o non Stato, sono generalmente più flessibili per l'ente locale. Si tratta, nello specifico, dell'*inter*-modalità, ovvero, quell'approccio di politica pubblica che guarda alla *routine* dei cittadini residenti, all'organizzazione degli spazi nella città, al pendolarismo, ecc. In questo senso, l'adozione di un piano di mobilità urbana sostenibile può influenzare le città in una direzione comune lavorando per obiettivi di *policy*.

La terza direttrice considera lo strumento come un piano allo stesso tempo strategico ed operativo. Tale formulazione può avere poco senso in molti ordinamenti giuridici, in cui vige una generale distinzione tra ciò che è programma, ciò che è piano strategico, ciò che è piano operativo-attuativo e ciò che è progetto. Proprio per questo, collocare il piano di mobilità urbana sostenibile tra gli strumenti esistenti può risultare complicato. Si può, però, guardare ad esso da una prospettiva diversa. Si pensi, cioè, al fatto che un comune è un ente a competenze generali, chiamato ad esercitare tanto poteri strategici, quanto quelli operativi. La difficoltà a collocare il piano, dunque, non consiste tanto in un problema di sostanza, quanto piuttosto in uno di formalità: quanti e quali sono gli strumenti ad esso preesistenti di cui tener conto (nel senso di una maggiore o minore distinzione tra piani strategici e piani operativi nella tradizione nazionale)? Quanta e quale dipendenza dai livelli superiori di governo? Di conseguenza, in paesi in cui il livello municipale non ha rivali e dove vi è già un certo livello di corrispondenza tra l'area amministrativa e quella funzionale, è più facile, anche politicamente parlando, pensare ad una pianificazione con doppio effetto. È il caso della Svezia e di Malmö, dove il piano di mobilità urbana sostenibile prevede una strategia ma è anche autosufficiente per la sua implementazione (ad esempio, in termini di finanziamento). Diversamente, in paesi dove il livello comunale deve prendere in considerazione un livello provinciale, regionale e nazionale di governo e dove vi è un elevato livello di frammentazione municipale con annessi problemi di coordinamento, sarà più difficile collocare un piano dalla natura ibrida. Infatti, il potere di pianificazione comunale dovrà considerare le influenze provenienti dall'alto e sarà nella fase di implementazione, soprattutto per la pianificazione settoriale, che il comune avrà l'occasione di esprimere la sua autonomia (ad esempio, in singoli progetti). Questo è il caso di Dortmund ma, anche, quello dell'Italia e delle sue città più in generale.

SCHEMI E TABELLE

Tab. 1 Synthetic comparison among Local government systems. Particularly attention for urban areas.

1. Local government tradition
Sweden: unitary state; <i>self-government</i> tradition; low fragmentation. ⁷⁷
Germany: federal state; Prussian tradition; high fragmentation. ⁷⁸
Italy: originally a unitary state of Napoleonic tradition; today with tendencies towards regionalism and decentralization; high fragmentation. ⁷⁹
2. Constitutional provisions about urban authorities; municipal and/or urban competences
Sweden: a. Any constitutional provision regarding city and urbanization. b. no urban authorities, just municipalities (<i>kommuner</i>) without any distinction between rural or urban local governments (there was in the past). c. No a true subsidiarity principle but broad municipal functions: general powers (maintenance of road, building of social housing, public transport, childcare, cultural activities, water management) widening legislation (expert services abroad, financial support to tourist centres, contribution to international aids), special statutory powers (under the Environmental Code, Educational Act, Building and Planning Act, Social Service Act). Both regulatory and planning administrative powers (collective and individual addressed); both discretionary or compulsory functions; great role in cooperation and enforcement of EU law.
Germany: a. The provision about city-state is the only reference to cities in the Basic Law. b. The Constitution recognizes functional areas and differences between small and large municipalities in terms of population, in the article dedicated to territorial changes (Art. 29, IV and VII, Basic Law). c. The doctrine

⁷⁷ For the Sweden Local government system's overview see V., Persson. 2012. Local government in Sweden: flexibility and independence in a unitary state. in C., Panara and M., Varney (eds.). *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, Routledge: London-New York, 309. Cfr. S., Häggroth *et al.* 1996. Swedish Local Government. Tradition and reforms. Swedish Institute, 2nd ed., *passim*. L.E., Rose and K., Ståhlberg. 2005. The Nordic Countries: Still the "Promised Land"? in B., Denters and L. E., Rose (eds.), *Comparative Local governance: trends and developments*, Houndmills, Palgrave macmillan, ch. 6.

⁷⁸ For the German Local government system's overview see E. M., Frenzel. 2013. Germany, Local government in Germany: an indispensable level of EU governance, in C. Panara and M. Varney (eds.). *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, cit., 97 ss. Cfr. O.W., Gabriel and S., Eisenmann Germany. 2005. A New Type of Local Government, in B., Denters and L. E., Rose (eds.), *Comparative Local governance: trends and developments*, cit., ch. 8. Cfr. D., Schefold. 2012. Local government in Germany, in A. M. Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid: INAP, ch. 10. Regarding metropolitan governance see J., Luther. 2010. Le regioni metropolitane tedesche, in G. F., Ferrari and P., Galeone. *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*. Il Mulino: Bologna: 126-133. Cfr. K., Zimmermann. 2017. *Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany*, Springer: Berlin Heidelberg, online edition. Regarding local functions classification see R., Stober. 1996. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3rd ed. Stuttgart: Kohlhammer, 164-182. Regarding municipal cooperation and joint bodies see A., Hörster. 2007. Höhere Kommunalverbände, in T., Mann and G. Püttner (eds.), *Handbuch der kommunalen wissenschaft und praxis, Volume I: Grundlagen un kommunalverfassung*, Heidelberg-New York: Springer, 3rd edn, 307-329.

⁷⁹ See in general for the Italian Local government system overview L., Vandelli. 2013. Il sistema delle autonomie locali. Bologna: Il Mulino, *passim*. Cfr. G., Vesperini. 2004. I poteri locali. Catanzaro: Meridiana Libri, *passim*. For contributions in comparative books see S., Villamena. 2013. Italy. Organization and responsibilities of the local authorities in Italy between unity and autonomy. In C. Panara and M. Varney (eds.). *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, Routledge: London-New York, 183 ff. Cfr. L., Bobbio. 2005. Italy after the storm. In B. Denters e L. Rose (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, cit., ch. 3. Cfr. L. Vandelli. 2012. Local government in Italy, in A. M. Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, cit., 14.

usually provides a list of local competences as follows: administration of municipal capital reserve and enterprises, local traffic and road construction, the provision of water, light, gas and electricity for residents, provision for food safety, town planning; the building and supervision of housing, local policy and fire services, marriage and maternal guidance as well as provision of care for newly born, school hygiene and the physical development of juveniles, public baths, funeral services, the preservation of local monuments and building of historical interests). Municipal functions depend on national and regional laws, according to legislative competences. All regions have Municipal Codes where also functions' issue is addressed.
Italy: a. Art. 114 of the Constitution makes an explicit reference to the local authority called Metropolitan city, together with municipalities, provinces and regions. b. In terms of municipalities, a way to systematize the list of functions is to divide them in three groups: economic, development and industrial activities; land, environment and infrastructure; services for the person and the community. Even if there is the principle of administrative subsidiarity, effectively municipal functions are not so broad. c. Instead, metropolitan cities have the same provincial functions (old and new, because the Law n. 56/2014 gives also some new functions to the provinces), new tasks provided explicitly by the law (three-yearly metropolitan strategical planning, general land planning, the coordination among public services of metropolitan level, mobility planning taking into account each municipal general planning, promotion and coordination of the economic and social development, promotion and coordination of the digital strategy), and those that the regions and the state shall transfer.
3. Typology of urban authority: with general competences or sectorial ones
Sweden: a. urban areas are managed through municipalities (no distinction between rural and urban territories). Some functions are assigned to the district level. b. Eventually, the municipality can cooperate with other entities thanks to local federation, common committee, agreement, informal network in order to manage problems of broader territorial competence. c. They can create municipal enterprises or joint bodies to face with services, needs and problems. d. There are cases of special national legislations, as happens for the capital Stockholm.
Germany: a. Local systems are differentiated among Länder. Notwithstanding the absence of Constitutional provisions on urban matters, traditionally there is a difference between rural and urban territories and their governments. The <i>Gemeinde</i> is still the basic unit. In big urban centres the city- <i>gemeinde</i> is "free from the district level". b. The system of urban government is complex. There are both: 1. authorities with general competences (<i>Stadt-Gemeind</i> , <i>Stadtkreis</i> , <i>Metropolregion</i> and <i>Städtenetze</i>). 2. authorities with special competences (<i>kommunale Zweckverbände</i> , <i>planungsverbände</i> or <i>Regionalverbände</i>).
Italy: a. the metropolitan city is a territorial authority with general competences but indirectly elected. b. There are fifteen metropolitan cities but the municipal level continues to be relevant, in particular that of the core city. Hence, being influenced by the Napoleonic system, uniformity prevails still today and the municipality is the relevant authority both in urban and rural territories. c. There are also aggregating institutional instruments (see "fusioni di comuni" o "Unioni di comuni"), functional instruments (see

“accordi” o “convenzioni”) and sectorial entities, especially for services management (i.e. competent authorities for water and waste optimal size areas).
4. Urbanisation data
Sweden: a. 290 <i>kommuner</i> with mean 450 km ² and 11.000 pop. And variation 9-19.000 km ² and 3000-900.000 pop. b. 20 land sting (county council). c. 12 cities with more than 100.000.
Germany: The total number of municipalities is 11.054, whose ca. 2.000 are towns and cities. a. There are communities of less than 100 and cities of more than 500.000 inhabitants. b. The territorial dimensions vary from less than one square kilometres to more than 300 square kilometres. c. Urban districts vary in size from 34.000 inhabitants up to 1.35 million. Rural district span population from 50.000 up to approximately 650.000 and territories form 230 up to more than 5.4000 square kilometres. d. About 96 per cent of German territory are assigned to a rural district, leaving about 4 per cent to city states and urban district, even if 56 million people live in rural area and 26 million in urban ones.
Italy: a. ca. 8000 municipalities as first tier of governmnt. b. 107 as second tier of government (included 14 metropolitan cities). c. 20 regions. d. Other local entities are mountain communities, island communities and union of municipalities. e. Italian urban level is in the amount of 6.7 percent for the entire national territory (reference year 2011), but percentage variation compared to 2001 amounts to 8.7 percent, that constitutes more than 1,600 km ² . 91 per cent of the population lives in Urban centres even if it represents only the 6.7 per cent of the territory. In general terms, urbanization, as larger agglomerations and in the sense of commuter zones, is stronger in the North than in the South even if the entire territory is mostly disseminated of small municipalities.
5. Functional local elements (municipality): level of financial independence; borders and changes; know-how and internal organization; Local public services management
Sweden: a. <i>kommuner</i> can levy taxes and its fiscal autonomy is high in terms of revenue and expenditure. b. Municipal abolishment and establishment, only as consequence of division or amalgamation of existing municipalities; municipalities can propose revisions of their borders and the Government shall consider the wishes of population in the final decision. c. The assembly can decide to give some task or services to companies or other private bodies, owned or not by the municipality. This kind of decisions need the support of the Parliament. d. The internal organization is quite discretionary, and it depends on each new elected Assembly. There is great variation in the creation and functioning of executive committees. The committees are entrusted with most of the decision that are not of major importance and they work also as administrative authorities, providing services and making decision that directly affect individuals. Their staff is, on one hand, composed of laymen politicians and, on the other hand, of public servants. The assembly can also create joint bodies and drafting committees. There are also auditors with the duty to inspect all the activities performed within the committees' sphere. There is a lack of expertise at the local level regarding the enforcement and implementation of EU law.
Germany: a. The municipal power of taxation is very limited, even if the Constitutional provision Art. 28, II, Basic Law. b. Changes in territorial borders, amalgamation and division depend on each Land

Local Government Act and on specific agreements between different tiers of government and referenda. The Constitutional provision on the topic is Art. 29, Basic Law. Since municipal codes provide various forms of cooperation, integrating or merging municipalities are a last resort. A municipality may wish to merge with another and it is a voluntary option but the approval must be by the State, on the base of a common agreement; there is also the case of compulsory merges imposed by the legislature or by a statutory order of the executive of the federal state (see next point for referenda). c. sectorial entities, especially for services management, can be created according to the regional legislation. d. Traditionally it is possible to classify four kinds of municipal systems but some of them are residual today: the northern monistic style (that is retreating), the southern dualistic one, the rare system known as a magistrate constitution where the administrative management is assigned to a board instead of one person (only in Hesse and Bremerhaven) and, finally, the municipal structure that incorporates the election of the mayor by the council (now considered to be outdated).
Italy: a. Fiscal autonomy is both of revenues and expenditure (Art. 119, Cost. and Law n. 42/2009) but concretely it cannot be said that Italian municipalities enjoy a great fiscal autonomy. b. territorial modification, fragmentation, migration of a municipality from a region to another, and merges between municipalities are regulated by the Constitution, through different processes that involve different tiers of government and, in certain cases, need a consultation with the population involved (artt. 132-133, Cost.). c. In order to manage public services for wider areas (such as water management), some sectorial entities exist as well as private, public or private-public companies. d. The local government is a form of presidentialism, with the direct suffrage of the Mayor that justifies the important powers he can exercise. He chairs the Council, appoints and revokes the members of the executive, selects the directors of the local offices and services. He is the corner store of the municipality and he is also responsible for some governmental tasks. At the same time, the local government is a sort of “soft” presidentialism where the Council can oblige the Mayor to resign, put him in minority with a vote of the assembly. However, if a Mayor resigns, also voluntary, the Council automatically dissolved and new election must be taken: <i>simul stabunt simul cadent</i>. The Council, in addition to this important power, approves the statute (an important sign of the municipal autonomy) and all the other regulations. However, it lacks general competence, being limited by the law. The executive depends on the mayor, but it is the very responsible for the approbation of the Regulation on the organization of the Offices and services. This means that municipalities have also a well-structured administrative body, with public managers for each office and service. The administrative organs have a double relation with the political ones, in the sense that the <i>spoil system</i> is partially valid for higher managers but it is not for the rest of the administration. Some problems concern also the difference between administrative functions and political ones, in terms of competences for acts adoption and the role of strategic provisions.
6. Political sphere (municipality): elections; bye-law; means of public participation
Sweden: a. The municipal assembly is directly elected; municipal elections take place together with the national ones and normally the political parties are the same of the national ones. The electoral system is

proportional and there is not a Mayor. b. No charters. The Assembly can issue standing orders for the functioning of the assembly, but they are not legally binding for future assemblies. Moreover, municipal functioning is established and managed through a complex legal framework: the Constitution with the principle of self-government, the Local Government Act-1991 which provides the general functions, competence-widening legislation (i.e. Act 2009/47), special statutory powers concerning specific tasks assigned to municipalities. In general, the <i>Riksdag</i> decides in organization, working procedures and competences). c. Possible referendum in modifying borders but not mandatory.
Germany: a. The most fortunate structure is, at the moment, the dualistic system based on the independence of the council on the one hand and the mayor on the other, both elected by the citizens. b. municipalities are entitled to govern itself (statutory orders, bye-laws and administrative regulations or decree). Especially through bye-laws (substantially, the local basic law), municipalities are able to shape the subjects concerning the municipal constitution, territory and procedure. c. Referendum as an instrument of direct democracy is not very popular in Germany, especially at a federal level. Many instruments of indirect democracy, as petitions, exist. Binding referendum (<i>Volksentscheid</i>) and advisory referendum for territorial changing are expressly provided by the Constitution (Art. 29 and 118, Basic Law). A binding referendum is also necessary, according to the Constitution, for enacting a new Basic Law but not for Constitutional changes. Each regional state can discipline the referendum system; normally there are two types of regional and local direct consultations (not constitutionally mandatory): 1. <i>Volksbegehren</i> (literally people's request) is a citizens' initiative – if the government ignores the request it could directly lead into a “<i>Volksentscheid</i>” (at local level they are known as <i>Bürgerbegehren</i>). 2. <i>Volksbefragung</i> (literally people's inquiry) is non-binding facultative ballot question and the most common type of referendums (at local level they are known as <i>Bürgerentscheid</i>).
Italy: a. Every local municipality has three political organs: the Municipal Council, the Municipal Executive and the Mayor (art. 36, Legislative Decree N. 267/2000). Since 1993, both the Council and the Mayor are directly elected, thanks to a majoritarian electoral system with a single turn for municipalities below 15.000 inhabitants (first-past-the-post) and with a double turn for municipalities over 15.000 inhabitants; they remains in office for five years (artt. 38, 71-75, Legislative Decree N. 267/2000). b. The Council approves the statute. c. Territorial, consultative and confirmative local and regional referenda (artt. 116, 123 and 132-133 Cost.; art. 8, Law Decree n. 267/2000); instruments of indirect democracy and participation, as petitions, also exist.
7. Cooperation: state-city; regions- cities; city-city; suburban-city
Sweden: “Territorial Coordination” is a general rule in Sweden. a. The constitution says expressly that the state should not interfere with and regulate municipal activities more than is necessary. At the same time, there is not an equivalent for the subsidiarity principle (the <i>Riksdag</i> is not really restricted in deciding on the distribution of powers between the country’s public bodies). b. A regional coordination exists for development programs among municipalities, county councils and government county administrative boards (i.e. common strategy for sustainable economic growth); There are no proper regions, in the sense of

continental tradition. c. There are different ways to cooperate among municipalities such as “local federation”, common committees or agreements and informal networks. d. Sweden has lived both a top-down and a bottom-up amalgamation process in the 1960s and 1970s. e. In some cases, some of the larger municipalities have even divided their internal territories and have appointed district committees. f. The country has also a Swedish Association of Local Authorities and Regions.
Germany: The alternative to State-supervision powers consist in “coordination” among different levels of government. a. Formal multilevel coordination tools (i.e. municipal, district and federal level in the security field). b. Federal states and rural district sometimes provide the so called “silent-coordination”. c. It is possible to observe today a preference for flexible and context-sensitive institutional solutions, especially regarding urban matters. d. Apart from that, there is a strong attitude towards municipal cooperation, in particular, in the form of joint bodies (<i>Zweckverband</i> , <i>Verwaltungsgemeinschaft</i> , <i>Regionalverband</i>); for example, there are associations or organizations of municipalities, rural and urban districts at state level (i.e. the <i>Town and City Association of North Rhine-Westphalia/Städte- and Gemeindebund North Rhine-Westphalia</i>); normally, there are at least three head organizations in each federal state and for each level of local government. There are also associations at the federal level (i.e. the <i>German Association of Town and Municipalities/ Deutscher Städte- and Gemeindebund</i> ; the <i>German Association of cities</i> , especially urban district/ <i>Deutscher Städtetag</i>).
Italy: as a consequence of difficulties in terms of interinstitutional dialogue, many instruments are been created to link the different tiers of government, both between the State and the local authorities and the regions and local authorities. a. It is the case of the State-cities-local autonomies conference. b. The State-regions Conference. c. The joint conference (<i>Conferenza unificata</i>) as permanent table of discussion for the stipulation of agreement and as organs that are consulted on legislative proposal concerning the regional and local tiers (Legislative Decree n. 281/1997). d. Provinces and municipalities have also proper association, as ANCI and UPI. e. Regarding the optimal size and the fragmentation of the territory, municipalities may create, in addition to Unions of municipalities and Mountain and Island Communities, also Conventions and Consortium (artt. 30-32, Legislative Decree N. 267/2000). f. big municipalities have normally sub-divisions, called in different ways (<i>circoscrizioni</i> in Turin, <i>municipi</i> in Rome, <i>zone</i> in Milan, <i>quartieri</i> in Firenze, etc.).

(personal elaboration)

Tab. 2 Influence of the ELTIS guidelines on the cities SUMP

	Malmö	Dörtmund	Turin
1. Binding legal effects	yes	no	yes
2. Council based adoption	yes	yes	yes

3. Length of the adoption procedure (24-36 months)	yes	-	yes
4. Distinction between political and policy-administrative phases (same procedural steps)	yes	yes	yes
5. Involvement of citizens	yes	yes	yes
6. Pre-existent similar instruments at national level	Yes (recent)	no	no
7. intermodality as a priority	yes	yes	yes
8. Reference to the integrated sustainable development principle (environmental, social and economic challenges).	yes	yes	yes

(Personal elaboration)

Tab. 3. Summary of cross-observations

	Malmö	Dörmund	Turin
1. Tendency for comprehensive approach in planning at the city level in terms of general and sectorial tools	yes	no	no
2. Tendency for comprehensive approach in mobility planning at the municipal level (in terms	yes	yes	yes

of intermodality and sustainability)			
3. Municipal autonomy for mobility planning with respect of other tiers of government (local government system)	High	Low	Low
4. Weight of municipal competence in European Law implementation (in general terms)	High-direct implementation	Low-Region's dependance	Low- Region and State's dependence
5. Weight of national or regional urban agendas (in terms of competitiveness with the European Urban Agenda)	Low	Intermediate	High
6. Political involvement and citizen participation in the SUMP process (presence or not of public consultation)	High	High	High
7. Municipal and national financial restrains or conditionality for access to National or European funds	No	Yes	Yes
8. Political orientation during the SUMP adoption	Vänsterpartiet- The Left Party- 2014 (SUMP adoption process 2014-2016)	SPD (SPD 36 Sitze, CDU 26 Sitze, Grüne 15 Sitze) - 2014 (SUMP adoption process 2016-on going)	Democratic party (2008-2011). Now, Cinque Stelle (updating phase).

(Personal elaboration)

CAPITOLO 8. Gli strumenti di coordinamento per la sicurezza urbana e il ruolo delle città tra Modena, Lille e Tilburg: il modello europeo dei patti territoriali e delle strategie di sicurezza urbana

Sommario: I PARTE. IL QUADRO EUROPEO. 1. Introduzione. 2. Il quadro normative Europeo per la sicurezza urbana e la sovrapposizione tra le politiche pubbliche. 2.1. Le competenze e i poteri europei per la materia della sicurezza interna: *Hard Law* e una definizione più ampia di sicurezza, verso un'idea di "sicurezza urbana europea". 2.2. La "sicurezza urbana europea" attraverso le lenti della *Soft Law*. 3. Il manifesto EFUS e gli strumenti metodologici per la definizione di politiche locali per la sicurezza: security, sviluppo sostenibile ed integrazione europea. II PARTE. IL QUADRO LOCALE. 4. I profili della città. 4.1. Il profilo di Lille. 4.2. Il profilo di Modena. 4.3. Il profilo di Tilburg. 4.4. Alcuni fattori da evidenziare per aiutare la comparazione tra i sistemi nazionali di governo locale e delle politiche di sicurezza. 5. La strategia territoriale per la sicurezza urbana a Lille. 5.1. I contenuti della strategia e lo spazio per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana? 5.2. L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti. 5.3. Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia. 6. La strategia di sicurezza urbana a Tilburg. 6.1. I contenuti della strategia e gli spazi per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana? 6.2. L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti. 6.3. Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia. 7. La strategia di sicurezza urbana a Modena. 7.1. I contenuti della strategia e gli spazi per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana? 7.2. L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti. 7.3. Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia. III PARTE. CONCLUSIONI. 8. I risultati finali dalla comparazione del livello micro: verso una tendenza comune alla cooperazione per la sicurezza urbana?

1. Introduzione

Il caso studio prende in considerazione il frammento "sicurezza" della materia trasversale "sviluppo sostenibile", quando riferito alle aree urbane. Si tratta di un ambito di competenze particolarmente difficile da far emergere in termini formali (cioè, in linea con l'attuale sistema giuridico sovranazionale), dato che alla trasversalità della politica urbana europea si sovrappone la complessità della politica europea di sicurezza. Se è difficile ricostruire il sistema di competenze e poteri dell'Unione europea per la sicurezza, in particolare interna, si può immaginare lo sforzo richiesto per approfondirne la sua variante "urbana".

Vi sono altre ragioni che spiegano questa complessità.

Innanzitutto, la politica di sicurezza europea (interna ed esterna) è un argomento sensibile politicamente, dato che esso riguarda l'esercizio di poteri legati alla nascita dello Stato (sia nel senso di difesa esterna, sia nel senso di ordine pubblico). Da ciò derivano due ulteriori considerazioni, ovvero, da una parte il prendere atto che il tema della sicurezza è una sfida per il processo di integrazione. Si tratta, non a caso, di una materia composita che già in passato non rifletteva, in modo piano, la separazione dei pilastri e che, oggi, sovrappone diverse materie (ad esempio, la politica di immigrazione è parte della politica di

sicurezza? Si tratta di sicurezza interna o esterna?) e a cui corrispondono diversi tipi di competenza (la politica di sicurezza europea risponde al sistema di governo comunitario o intergovernativo? Sono predominanti le competenze esclusive, concorrenti o di supporto?)¹. Dall'altra parte, le implicazioni politiche rendono necessario un chiarimento sulla definizione di sicurezza, proprio nella dialettica interno-esterno.

In secondo luogo, la difficoltà nell'affrontare il caso studio deriva sempre da un problema di definizione, questa volta rispetto al significato di sicurezza "urbana" o "umana", come varianti ai più tradizionali "sicurezza ed ordine pubblico". Alla luce delle recenti sfide sociali, come l'immigrazione, appare necessario un aggiornamento delle strategie con le quali si affronta la sicurezza, soprattutto sul territorio. Viene naturale ragionare nel perimetro dell'ordinamento nazionale, ad esempio nei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali e nel senso di una sicurezza come repressione e criminalizzazione. Le sicurezze di tipo "urbano" o "umano" sono, invece, sicurezze di tipo "sociale", di cui si sono fatte carico fino ad oggi le politiche di *welfare*, spesso attraverso le competenze dei livelli di governo più vicini alla comunità (come le città o le regioni). Si pensi alle politiche volte a ridurre la percezione del rischio (ad esempio, attraverso progetti di riqualificazione urbana) o il contrasto al disagio sociale (ad esempio, attraverso la promozione della coesione sociale).

Un terzo elemento problematico, così, è l'emersione di una strategia sociale europea, la quale è "sociale" nel modo in cui si interessa delle città e, quindi, anche di sicurezza. La politica urbana europea appare, di fatto, un tentativo da parte dell'Unione europea di prendersi cura del territorio, anche solo ascoltando più da vicino le comunità. Non deve sorprendere, dunque, se una tredicesima *partnership* esclusivamente dedicata alla sicurezza nei luoghi pubblici sia stata recentemente aggiunta alle dodici inizialmente previste dall'Agenda urbana per l'Unione europea. Ciò non fa che confermare l'ipotesi secondo cui la Commissione europea si sarebbe "messa in ascolto" dei bisogni della società. Non deve neanche sorprendere il coinvolgimento, in questo partenariato, dello *European forum for Urban safety* (Efus), uno dei più risalenti *network* europei di città di natura settoriale e anche il meno "istituzionalizzato" tra quelli esistenti, almeno fino ad oggi.

Il caso studio è, quindi, il tentativo di mettere in evidenza la rilevanza del segmento materiale "sicurezza" nella politica urbana europea, analizzando le strategie territoriali per la sicurezza urbana di tre città europee di medie dimensioni, Modena, Lille e Tilburg. Dall'analisi del caso emergeranno alcuni spazi materiali in cui l'Unione europea e le città possono dialogare, pur rispettando il sistema di competenze disegnato dai trattati e la presenza dello Stato nazionale.

¹ L'espressione "pilastro" è qui richiamata per rimarcare, con un termine più risalente ma forse più comprensibile, la differenza tra il modello europeo comunitario (sovranaZIONALE) e quello intergovernativo (basato più sugli Stati e su un ordine più vicino a quello internazionale). Come noto, dal 2009 il sistema dei pilastri è stato formalmente abbandonato, a favore di una distinzione tra le competenze esclusive, concorrenti e di supporto.

I PARTE. IL QUADRO EUROPEO

2. Il quadro normativo Europeo per la sicurezza urbana e la sovrapposizione tra le politiche pubbliche

Per cominciare, si farà chiarezza sul quadro giuridico europeo in materia di sicurezza, richiamando alcuni contenuti già illustrati al capitolo quattro. L'analisi metterà in luce non solo il diritto vincolante (i trattati, le direttive, i regolamenti e le decisioni) ma anche quello non vincolante, così come influenzato dai principi e dagli obiettivi generali dell'ordinamento europeo (in particolare le comunicazioni della Commissione ma anche la *Soft Law* dei *network* di città). Questa seconda parte dell'analisi farà emergere una definizione più ampia di sicurezza che se non è valida giuridicamente, perché la *Soft Law* dell'Unione, delle reti o delle singole città non si può considerare sufficientemente legittimata o vincolante, almeno lo è dal punto di vista sociologico (in modo che possa, normativamente, ispirare in futuro il legislatore o l'amministrazione nazionale ed europea). Una domanda utile da tenere a mente sembra poter essere la seguente: cosa implica, per il modo di intendere le competenze nei trattati, la presa d'atto che la sicurezza, se si osserva dal punto di vista urbano (cioè delle città e, se si vuole, della società), è diversa da quella tradizionalmente concepita (quella, cioè, dello Stato nazione intesa restrittivamente come "ordine pubblico e sicurezza")? Detto in altri termini, cosa può fare, dato lo *status quo* dell'ordinamento giuridico europeo, il diritto (nazionale e sovranazionale) per rispondere ai mutati bisogni collettivi e individuali? Cosa può fare l'Unione europea? Cosa le città? Cosa rappresenta, dunque, la nascita della politica urbana europea per questo singola sfida?

2.1. Le competenze e i poteri europei per la materia della sicurezza interna: *Hard Law* e una definizione più ampia di sicurezza, verso un'idea di "sicurezza urbana europea"

Tra i primi riferimenti alla sicurezza nei trattati vi è, senz'altro, l'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea, lo stesso in cui anche lo sviluppo sostenibile trova un importante riconoscimento. In realtà, lo sviluppo e la sicurezza si ritrovano nello stesso paragrafo 5, dopo essere stati menzionati separatamente al paragrafo 2 e 3.² Mentre il paragrafo 2 abbraccia l'idea di una sicurezza "europea", così come il paragrafo 3 fa con lo sviluppo sostenibile, il paragrafo 5, al contrario, fa riferimento alla sicurezza e allo sviluppo sostenibile "globale"³. Senz'altro la combinazione "Europeo-globale" non è l'equivalente, né tantomeno la

² Art. 3, par. 2, Tue: «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima». Art. 3, par. 3, Tue: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. [...]».

³ Per la connessione tra lo sviluppo e la sicurezza, soprattutto nell'ambito delle relazioni internazionali, e per una definizione di "sicurezza" oltre quella statale, si v. A. Sen, *Home Security Report*, in *Commission on Human Security*, 2003, disponibile al seguente link www.humansecurity-chs.org (ultimo accesso giugno 2019), box 1.3: «Human security is concerned with reducing and – when possible – removing the insecurities that plague human lives. It contrasts with the notion of state security, which concentrates primarily on safeguarding the integrity and robustness of the state and thus has only an indirect connection with the security of the human beings who live in these states. That contrast may be clear enough, but in delineating human security adequately, it is also

sostituita, di quella “interno-esterno”. Per quest’ultima è probabilmente più esplicativo comparare l’articolo 3, paragrafo 2 con l’articolo 4, paragrafo 2, dove è stabilito che l’Unione rispetta le funzioni nazionali, inclusa la competenza dello Stato a garantire la propria integrità territoriale. È, quindi, chiaramente statuito che la sicurezza nazionale rimane una responsabilità piena di ogni Stato membro.

La sicurezza “esterna”, l’ex secondo pilastro per una *common foreign and security policy*, rimarrà, però, fuori dalla presente trattazione. La “sicurezza” rilevante per il caso studio sarà, invece, quella definita come “interna”, una politica in passato divisa tra il primo e il terzo pilastro e oggi, invece, una combinazione di materie e competenze in parti rientranti nel sistema intergovernativo e in parte in quello comunitario. Molte delle materie coinvolte nella politica di sicurezza interna sono, non a caso, di competenza concorrente dove, cioè, lo Stato Membro esercita i suoi poteri quando l’Unione non ha ritenuto di dover intervenire personalmente.

È forse facile rendersi conto di come l’opposizione tra sicurezza interna ed esterna, come anche quella tra globale ed europea, non sia sempre così netta. Ad esempio, perché per garantire un’area interna senza frontiere che sia sicura, è necessario vigilare anche sulle frontiere esterne (art. 67, par. 2, Tfeue); o perché, come succede per l’obiettivo di sviluppo sostenibile quando è influenzato dalle dinamiche internazionali, fenomeni che destabilizzano la geopolitica hanno ricadute sull’ordinamento europeo (sembra rendersi conto di questa connessione il legislatore all’art. 3, par. 5, Tfeue). A questo proposito, si osservi più da vicino l’articolo 3 del Trattato sull’Unione europea. La norma al paragrafo 2 fa riferimento ai contenuti della politica europea di sicurezza interna. L’Unione deve, infatti, garantire ai propri cittadini un’area di libertà, sicurezza e giustizia senza confini interni nella quale, dunque, la libera circolazione delle persone sia bilanciata da adeguate misure di sicurezza e giustizia. Rispetto a queste indicazioni, la politica è poi specificata dal Titolo V del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

Data l’unicità della politica, questa è considerata tra le più composite nell’ordinamento giuridico europeo, soprattutto con rispetto alla sua implementazione⁴. Da un lato, nei termini delle altre politiche settoriali coinvolte (solo per fare un esempio, l’articolo 3, Tfeue fa riferimento al mercato interno per la libera circolazione delle persone, il rispetto dei controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione e il contrasto al crimine; oppure, la lotta contro le frodi, date le conseguenze che questo fenomeno ha per gli investimenti europei, o la protezione delle infrastrutture, con il coordinamento rispetto all’agenda territoriale). Dall’altro lato, nei termini delle competenze, considerato che il funzionamento della politica è garantito sulla base di materie concorrenti, ex articolo 4, paragrafo 2, Tfeue (*lett. j*), spazio di libertà

important to understand how the idea of human security relates to – and differs from – other human-centred concepts, such as human development and human rights. These concepts are fairly widely known and have been championed, with very good reason, for a long time, and they too are directly concerned with the nature of human lives. It is thus fair to ask what the idea of human security can add to these well- established ideas». Cfr. H. Arévalo, *Construisons une nouvelle vision de la sécurité urbaine*, in A. Wyvekensfor (a cura di), *La sécurité urbaine en questions*, Le Pré-Saint-Gervais, Pollen, 2011, 1 ss., per la connessione tra sicurezza urbana e sviluppo sostenibile, quando nell’introduzione si afferma: «Jusqu’à présent, très peu d’élu-es écologistes se sont vus con er dans les municipalités des délégations dans la sécurité urbaine. Deux raisons expliquent cela. Une première est que leur histoire militante les conduit naturellement à se saisir en priorité de domaines d’action dont ils se sentent coutumiers. La deuxième, il faut le dire clairement, est que la sécurité urbaine confronte au pouvoir de restreindre les libertés individuelles et à celui de la capacité à réprimer; or ces logiques sont mineures dans le socle de la pensée écologique. [...] É lu-es écologistes, nous aspirons à assumer la totalité de la gestion de nos communes».

⁴ Si v. E. Chiti, B. G. Mattarella, *La sicurezza europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2008, 305 ss., specialmente 313 e 328.

sicurezza e giustizia, e *lett. k*), problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel trattato).

Oltre alle difficoltà nella definizione delle competenze, la complessità della politica dipende anche dalla polisemia delle parole “interna” e “sicurezza”⁵.

Per quanto riguarda la seconda, essa può corrispondere, teoricamente, ad una definizione ampia come gli obiettivi degli articoli 3 e 4, del TUE sembrano suggerire (ma si vedano anche gli articoli 36, 67, 73 e 79, del TFUE): pace, giustizia sociale, protezione, controllo, rispetto reciproco, assistenza⁶. Si tratta di interpretare le competenze, i poteri e le politiche rispetto a cosa gli obiettivi e i principi nei trattati vogliono indirizzare. Se questa è l'operazione da eseguire, le finalità di sviluppo sostenibile, pace e rispetto dei diritti umani sono chiaramente statuiti ed hanno tutti una corrispondenza rispetto a specifici principi: sostenibilità, solidarietà e dignità umana⁷. Concretamente, la definizione di “sicurezza” può essere più limitata rispetto alle competenze europee, ad esempio, nel senso di “prevenzione” da una serie di pericoli che fisicamente possono minacciare le persone e la tranquillità della loro vita. La lista di queste minacce comprende il crimine organizzato, la dipendenza da droghe, alcuni aspetti dell'immigrazione illegale e della salute pubblica. I caratteri dei poteri dell'Unione rilevanti per la sicurezza sono la prevenzione, la strumentalità e il coordinamento, piuttosto che la repressione o l'esercizio di poteri finali (ad esempio, la condanna o l'arresto). Anche gli strumenti a disposizione sono limitati, ad esempio rispetto alle sanzioni amministrative o penali, se paragonati a quelli disponibili per altre politiche, come per quella sulla concorrenza. La politica europea di sicurezza (interna) subisce, in modo evidentissimo, la forza dello Stato nazione, come sembra dimostrare anche la marcata tendenza alla “legalità” della normativa sovranazionale in materia di sicurezza. L'Unione europea vuole essere sicura di agire nelle competenze che le sono attribuite dai trattati, un comportamento che si ritrova anche per la messa a punto e l'implementazione della politica urbana⁸. Sono settori che giuridicamente soffrono l'incompletezza del progetto politico europeo.

⁵ L. Ortega Álvarez, *Hacia un concepto integral the seguridad europea*, in L. Ortega Álvarez (a cura di), *La seguridad integral europea*, Valladolid, LexNova, 2005, 25 ss.. Sempre per una definizione più ampia di sicurezza, cfr. A. Crawford (a cura di), *Crime and Insecurity: the governance of safety in Europe*, Cullompton, William Publishing, 2002, *passim*.

⁶ S. Deneulin, L. Shahan (a cura di), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, London-Sterling, Earthscan, 2009, 62: «Along with human rights, another idea that was increasingly prominent during the 1990s was human security. The idea of security has long been central to the military world. Again, narratives that unfolded in the 1990s played a role in emphasizing the importance of security considerations beyond the military arena. Indeed, the rise of internal conflicts in many developing countries led to an increasing consolidation of security and development goals. Under- development, poverty and injustice have also been considered as breeding grounds for civil conflicts. Development, along with the reduction of poverty and inequality, was therefore seen as a way of achieving security and peace».

⁷ Ad esempio, alla luce di questo obiettivo, è possibile leggere l'art. 36, TFUE, in particolare nella sua capacità di bilanciare l'art. 34 e 35, TFUE. In questa norma, gli obiettivi nel mercato unico sono bilanciati con rispetto ad una sicurezza interna dal significato piuttosto ampio: “moralità pubblica”, “ordine pubblico”, “tutela” della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, e di “protezione” del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. Il bilanciamento è tra la dimensione economica da una parte e quelle sociali ed ambientali dall'altra. L'Unione ha, per quest'ultime, determinate competenze (oltre ad averle per il mercato unico), di norma concorrenti, ex art. 4 e 6, TFUE (sicurezza sociale e salute, turismo, istruzione e cultura, protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale, ecc.). Anche l'art. 67, par. 3, TFUE assume una certa rilevanza: «L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali». Ciò che più colpisce di questa disposizione è il riferimento a “misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia”, ovvero, a tre dei più comuni fattori che mettono a rischio la sicurezza urbana nel mondo di oggi, come anche l'analisi dell'Agenda urbana e del Manifesto di Saragoza provà (si v. infra).

⁸ E. Chiti, B. G. Mattarella, *La sicurezza europea*, cit., *passim*.

Tornado, invece, alla prima parola, l'aggettivo "interna", è sufficiente guardare di nuovo all'articolo 4, del TUE proprio là dove la norma fornisce chiarimenti su quali "non" sono le competenze dell'Unione. Abbracciando una stretta interpretazione, è facile spiegare perché la politica europea per la sicurezza interna è concentrata sulle "persone" piuttosto che sulla "difesa del territorio", con l'eccezione dell'abbattimento delle frontiere interne. Quello che può essere accettato è, al più, un effetto extraterritoriale (nel senso di "oltre i confini dello Stato") sulla circolazione delle persone attraverso una regolazione, piuttosto che un potere o una influenza diretta sul territorio nazionale. Ad ogni modo, l'articolo 4 del TUE afferma che i poteri fondamentali dello Stato devono essere salvaguardati, quindi, quelli della protezione dell'integrità territoriale, del mantenimento dell'ordine pubblico e della tutela della sicurezza nazionale. Ci sono, però, almeno due ragionamenti che possono essere proposti per guardare a questa disposizione attraverso le lenti di una nozione di sicurezza "interna" più ampia. Innanzitutto, la sicurezza non è solo una questione di mantenere la legalità e l'ordine ma, anche, e specialmente oggi, quella di intervenire sulla *safety* o sulla percezione dell'insicurezza, di norma di competenza delle regioni o degli enti locali o, comunque, di enti decentrati (e, quindi, nel senso del principio di sussidiarietà, o di prossimità o di *self government*, a seconda della forma di Stato che caratterizza il paese membro) ma non delle forze di polizia o della giustizia penale. In secondo luogo e come conseguenza, quello che è impedito all'Unione, è di interferire con i poteri dello Stato nel garantire l'integrità del territorio statale; ciò non vuol dire, però, che l'Unione non possa prendersi cura del suo "proprio" territorio.

Ciò che si suggerisce è di non separare la "sicurezza interna" a livello sovranazionale (con una sua chiara risonanza attraverso il movimento delle persone), dalla "sicurezza interna" a livello nazionale che ha, anche e a ancora, una dimensione europea (pur emergendo con meno facilità perché è chiaro che il "territorio", contrariamente alle persone, non può spostarsi o circolare).

Per tutti questi motivi il caso studio è principalmente costruito sul cosiddetto "primo pilastro", dove, cioè, il ruolo della Commissione e dell'amministrazione europea è, in generale, più piena (lo si potrebbe anche definire come il "pilastro comunitario"). Se, infatti, il sistema delle competenze legislative è rigido, quelle amministrative sono più flessibili. La rilevanza dell'amministrazione nel *policy-making* europeo, qualsiasi sia il suo atteggiarsi (diretta, indiretta, composita, ecc.) è un esempio, così, del modo in cui i poteri legislativo ed esecutivo nell'ordinamento sovranazionale non sono chiaramente separati; o, volendo, del modo in cui politica e amministrazione, o *policy-making* e *rule-making*, si sovrappongono.

Questo modo di guardare alle definizioni è utile anche per riempire quegli spazi vuoti di competenza per una politica di sicurezza in Europa che è "composita". Tali spazi si riempiono grazie alla sovrapposizione di competenze europee in altri segmenti materiali, sempre fermi gli obiettivi e i principi dei trattati (ad esempio, quello di sussidiarietà). Di fatto, la sicurezza come *safety*, percezione, prevenzione, inclusione sociale-esclusione sociale, strategie per prevenire il radicalismo o incentivare la collaborazione su base di reti è un "tipo" di sicurezza basata sull'azione degli enti locali e delle regioni, sovrapponendosi con le politiche di *welfare* in cui gli Stati lasciano normalmente margini di manovra. Sorprendentemente, come

visto, queste caratteristiche sono tipiche anche dei poteri che l'Unione europea normalmente esercita in materia di sicurezza "interna", come completamento ai poteri statali di "sicurezza ed ordine pubblico"⁹.

Come queste competenze dell'Unione europea in materia di sicurezza "interna" ma "urbana" sono legittimati? Per riempire gli spazi vuoti nel settore di *policy* qui analizzato saranno necessari alcuni sforzi investigativi e, in particolare, un continuo lavoro per obiettivi e principi, la sovrapposizione tra materie e il sostegno della *Soft Law*. E questi ultimi sono, di nuovo sorprendentemente, gli strumenti attraverso i quali si giustifica anche la politica urbana europea.

2.2. La "sicurezza urbana europea" attraverso le lenti della *Soft Law*

La *Soft Law*, europea ed internazionale, assume particolare rilievo quando si approccia il tema dello sviluppo sostenibile e delle sue dimensioni, in questo caso quella sociale rispetto alla sicurezza urbana. Nonostante si tratti di un diritto non vincolante senza effetti diretti sui soggetti destinatari, almeno apparentemente, tali fonti aiutano a chiarire gli interessi in gioco nella dimensione politica e i bisogni sociali a cui le istituzioni tentano di dare una risposta, premesse le ristrettezze giuridiche. Concretamente, ragionando in chiave giuridica, la *Soft Law*, soprattutto europea, indirizza l'*Hard Law* sia rispetto al potere legislativo, sia rispetto a quello amministrativo. Inoltre, fornisce una interpretazione della realtà e di norme e principi capace di giustificare, coerentemente con lo *status quo* del quadro normativo (ad esempio, quello dei trattati), l'esercizio aggregato di poteri in nicchie di competenze fino ad oggi ignorate.

Appare esplicativo, ad esempio, il *Manifesto for a new urbanity*. Si tratta della seconda Carta europea approvata dal Consiglio d'Europa sul tema urbano nel 2008, dopo la prima versione del 1992. In essa viene ri-affermata, con forza, la rilevanza dell'*aquis* urbano e l'importanza delle competenze europee per lo sviluppo nelle e delle città¹⁰. Curiosamente, in entrambe le due versioni del documento viene sottolineata l'importanza del metodo per *partnership* nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo urbano¹¹. Si ricorderà come sul modello del "partenariato" sia costruita l'intera Agenda urbana per l'Unione europea.

Per quanto riguarda, nello specifico, la sicurezza, il Consiglio d'Europa affronta il tema della sicurezza urbana nel capitolo sei della Carta del 1992. Viene statuito che la sicurezza è una preoccupazione quotidiana di ogni cittadino e che il "diritto alla città" (*right to a town*) non può essere pienamente garantito a meno che la percezione del rischio e della criminalità da parte dei residenti non si

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Manifesto for a new urbanity*, European Urban Charter II. Del Consiglio d'Europa, 2008, disponibile al seguente link https://5cidade.files.wordpress.com/2011/06/urban-charter_en.pdf (ultimo accesso ottobre 2019), 17 ma, anche, 22: «We believe, moreover, that some issues can not fall exclusively within the scope of local management (urban sprawl, transport and information infrastructure, right to housing, environmental protection, etc.) and that it should be possible for local policy issues to be regulated at regional, national and European level on the basis of a balanced and respectful partnership».

¹¹ Il metodo per *partnership* è un elemento caratterizzante l'Agenda urbana per l'Unione europea ed è anche uno strumento già sperimentato, anche se in forme diverse, nell'ambito della politica regionale e di coesione territoriale.

riduca. Il crimine, infatti, ha una varietà di cause e le risposte devono essere diversificate ma, allo stesso tempo, coordinate. Si tratta, ad esempio, del coinvolgimento di tutti i membri della comunità, la vicinanza della polizia ai bisogni della collettività, una politica efficace di contrasto alla droga, programmi alternativi di incarcerazione, supporto alle vittime e un aumento delle risorse finanziarie disponibili per queste micro politiche¹². Nella dichiarazione sui diritti urbani, che immediatamente ha seguito la Carta del 1992, il primo diritto ad essere menzionato è quello alla sicurezza, nei termini di *secure and safe town*, da interpretarsi nel modo più esteso possibile e, in particolare, nel contrasto alla criminalità, alla delinquenza e all'aggressione. È un problema reale il fatto che manchi, nella *European Urban Charter II* (2008), il riferimento esplicito alla sicurezza? In realtà la risposta è in senso negativo in quanto ciò che differenzia i due documenti, a circa quindici anni di distanza, è l'approccio allo sviluppo urbano. Nella prima versione del 1992, il metodo è semplicemente settoriale o per singole sfide. Nella seconda versione del 2008, la tendenza è, invece, ad affrontare lo sviluppo urbano rifacendosi al paradigma della sostenibilità e, quindi, con strategie comprensive ed integrate tra differenti settori di *policy*, abbiano esse rilevanza sociale, economica o ambientale. La sicurezza urbana è quindi una sfida assorbita in una visione più strategica e, specialmente, nel senso della coesione sociale e dell'inclusione.

Un riferimento ad “urbano” e “città” è normalmente assente nell'*Hard Law* europea sulla politica di sicurezza (interna), specialmente quando è riferita alla libera circolazione delle persone, all'immigrazione e all'asilo¹³, pur se con qualche eccezione¹⁴. La situazione muta con riguardo alla *Soft Law*, in particolare nelle comunicazioni della Commissione, ma non solo¹⁵. In particolare, immigrazione, integrazione, contrasto al terrorismo e contrasto alla radicalizzazione sono quattro temi che, connessi con

¹² *European Urban Charter I*, del Consiglio d'Europa, 1992, capitolo 6.

¹³ Ad esempio nelle seguenti fonti: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221 / EEC, 68/360 / EEC, 72/194 / EEC, 73/148 / EEC, 75/34 / EEC, 75/35 / EEC, 90/364 / EEC, 90 / 365 / EEC and 93/96 / EEC. COM (2011) 561 final, Schengen Governance - Strengthening space without internal border controls and the second generation Schengen Information System. Regulation (EU) n. 1053/2013 of the Council of 7 October 2013, establishing an Evaluation and Control Mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the decision of the Executive Committee of 16 September 1998, establishing a Standing Evaluation and Evaluation Commission of Schengen application. Regulation (EU) n. 516/2014, which establishes the Asylum, Migration and Integration Fund, which amends Council Decision 2008/381/EC and which repeals Decisions n. 573/2007/EC and n. 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC. Council Decision (EU) 2015/1601 establishing temporary asylum measures for the benefit of Italy and Greece. Recommendation (EU) 2015/914 on a European Resettlement Program. Regulation (EU) 2016/399, the regime for crossing the borders by persons.

¹⁴ Si v. ad esempio Council Decision 2009/902/JHA, setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427/JHA, dove il crimine è anche caratterizzato come “urbano” ma dove il coinvolgimento degli enti locali, ad esempio sullo scambio di informazione ex art. 5, avviene in modo mediato attraverso le autorità nazionali.

¹⁵ Un buon esempio dell'interazione tra l'Ue e le città attraverso la *Soft Law* in materia di sicurezza come “prevenzione”, anche nel senso di tutela delle infrastrutture e nella pianificazione urbanistica, sono gli *European standards for Crime Prevention through Urban Design and Planning* (CP-UDP), adottati dalla *European Committee for Standardisation* (CEN/TR 14383). Diversamente da altri settori, gli standard CEN non sono obbligatori in questo caso e non sono stati inclusi nella normativa europea. Nonostante ciò, in casi di emergenze sicurezza, la responsabilità delle autorità proprietaria o del gestore dello spazio pubblico può dipendere anche dall'aver osservato tali standard. Si basano, infatti, sull'idea dalla prevenzione del crimine e della percezione del rischio, temi così trattati per la prima volta da Jane Jacobs (1961). Questo tipo di approccio preventivo si connette anche agli standard interazionali per la qualità del *management* (ISO 9000 series). Se questi standard sono promettenti, perché non sono adottati con maggior diffusione nelle città? Perché il prezzo degli interventi è alto e la disseminazione è stata debole. Si v. European Cooperation in Science and Technology, *Review of CEN 14383. The death and life of great European standards and manuals – Development and implementation of the CEN 14383 standards. EU Standard Implementation Resource*, 2014, disponibile al seguente link www.costtu1203.eu/wp-content/uploads/2014/10/03.-Review-of-CEN-14383-The-death-and-life-of-great-European-standards-and-manuals.pdf (ultimo accesso novembre 2019). Cfr. C. Cardia, *Progettare la sicurezza dello spazio urbano*, in F., Corradini (a cura di). *Dalla città all'Europa. Strategie di sicurezza urbana*, Città di Castello, Edizioni Nuova Prhomos, 2014, 69 ss.

una definizione più ampia di sicurezza, richiedono un coinvolgimento forte delle autorità locali, per la loro vicinanza al territorio.

Innanzitutto, c'è un riferimento alle città nella *EU Internal Security Strategy* del 2010.¹⁶

In secondo luogo, il ruolo delle autorità locali è apertamente riconosciuto sia nella *European Agenda on Security*¹⁷, sia nella *European Agenda on migration*¹⁸, entrambe adottate nel 2015, nonostante il loro contenuto debba essere costantemente monitorato sulla base dell'odierno dibattito politico e legislativo.

In terzo luogo, è la *Common agenda for the integration* ad assumere rilevanza, anche se adottata nel 2005. Ciò per via dell'attenzione che viene prestata all'inclusione dei cittadini provenienti dai paesi terzi e per le proposte di *policy* ivi contenute¹⁹.

In quarto luogo, tentativi più recenti da parte dell'Unione europea per sostenere le politiche di integrazione si basano sia sulle tre edizioni dell' *Handbook on Integration* (2004, 2007, 2010), sia sulla *European agenda for the integration of third-country nationals* (2011)²⁰, sia sull'*Action Plan on the integration* (2016)²¹ e sia sullo *Skills Profile Tool for third country nationals* (2017).²² In tutti i documenti sopra menzionati, il punto di partenza della Commissione europea è sempre il governo locale

¹⁶ COM(2010) 673, dove la Commissione esplicita il suo supporto a progetti sperimentali per prevenire il crimine nelle città. Oltre a questa affermazione, nell'*Action III* si sottolinea la volontà di incrementare la protezione intorno alle infrastrutture strategiche, specialmente i trasporti ferroviari regionali e locali e dell'alta velocità. È poi affermato: «To date, EU level activity has been limited to exchanging information and best practice, reflecting subsidiarity concerns and the absence of an international organisation comparable to the *International Maritime Organisation* or *International Civil Aviation Organisation* requiring a co-ordinated European approach. The Commission considers that as a first step towards further action, it would be useful to explore the establishment of a standing committee on land transport security, chaired by the Commission and involving experts in transport and in law enforcement, and of a forum for exchanging views with public and private stakeholders».

¹⁷ COM(2015) 185, *The European Agenda on security*. Rispetto alla precedente agenda, in particolare per il supporto ai progetti sperimentali, si riconosce che, 15: «The EU has been a pioneer in helping communities under pressure to learn from other parts of the Union. [...]The [Radicalization Awareness] network [RAN] enables the exchange of experience and practices facilitating early detection of radicalisation and the design of preventive and disengagement strategies at local level». Vi sono, poi, due altri riferimenti alle autorità locali. Uno riguarda il contrasto al crimine organizzato e l'altro, invece, la prevenzione della radicalizzazione. Nel primo caso, 18: «Local authorities have a critical role to play in tackling organised crime, alongside the work of law enforcement and judicial authorities. Organised crime often thinks globally but acts locally and thus requires a multi-disciplinary approach to effectively prevent and counter it. The EU has accordingly developed an approach that combines tools at administrative level to prevent infiltration in the public sector or the economy. In many cases, local authorities are in the front line to identify and prevent the infiltration of the licit economy by criminal networks, for example when allocating public tenders or granting casino licences, and they should have the tools to share information with other public administrative authorities or law enforcement. More prominence should also be given to the work of the European Union Crime Prevention Network. With financial support from the EU, the network shares best practices in preventing crime». Nel secondo caso, 16: «Local actors are the people in direct contact with those most at risk of radicalisation [...]the Commission will promote the exchange of best practices and training on de-radicalisation and prevention of radicalisation in prisons. Training and support can usefully be extended to other actors, such as social workers, teachers and healthcare workers».

¹⁸ COM(2015) 240, *A European Agenda on migration*, quando si afferma, al primo pilastro sulla «Reducing the incentives for irregular migration», che c'è bisogno di mitigare gli impatti delle crisi a livello locale. In questo senso e nel tentativo di affrontare le cause di lungo periodo, la Commissione, 8: «sustained effort: more than 70% of the world's refugees and Internally Displaced Persons (IDPs) are trapped in situations of displacement for five years or more. The EU is a leading international donor for refugees [...]».

¹⁹ Ad esempio: «[...] the reinforcement and development of consultation mechanisms at local and regional level to maintain a dialogue between migrant communities and local people, institutions and others involved in the integration process. This is particularly important in the towns and cities where many immigrants settle» o «At EU level, strengthening the integration dimension in Social Inclusion and Social Protection Policies is important» o «Integration is not an isolated issue, it cuts across various policy fields, such as employment, education and urban policies». Come si afferma all'art. 79, par. 4, Tfeu, mentre le competenze per l'integrazione risiedono principalmente negli Stati membri, l'UE può adottare misure volte ad offrire incentivi e supporti agli stessi stati per la promozione dell'integrazione di cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sui loro territori.

²⁰ COM(2011) 455 definitivo, *European agenda on the integration of third-country nationals*.

²¹ COM(2016) 377 final, *Action Plan on the integration of third country nationals*.

²² Per un aggiornamento sulle politiche europee per l'integrazione si v. il seguente link www.integrazionemigranti.gov.it/normativa/normativaeuropea/Pagine/Quadro-europeo.aspx (ultimo accesso ottobre 2019).

con il suo controllo strategico sul territorio²³. Che poi l'esercizio di tali poteri concorra alla promozione della sicurezza urbana è una naturale conseguenza.

Ad esempio, nella *European agenda on the integration of third-country nationals*, delle tre azioni in cui il documento è suddiviso, le prime due sono intitolate "integration through participation" (nel senso di partecipazione locale) e "more actions at the local level"²⁴. Per quanto di rilievo per il presente caso studio, due elementi meritano di essere segnalati. Da una parte, il riferimento esplicito ai patti territoriali e, dall'altra, quello alle prospettive future per i finanziamenti europei in materia di integrazione, a partire dai progetti per lo *European Fund for the Integration of third-country nationals*, creato nel 2007.²⁵

Un altro esempio può essere rintracciato nell'*Action Plan on the integration*, quando il documento riconosce esplicitamente la sua connessione con l'Agenda urbana per l'Unione europea, ricordando come le sue *partnerships* offrano un'occasione per le città, le istituzioni europee, gli stati membri e gli altri *stakeholders* di scambio di buone pratiche e di sostegno alle *best practices* nelle strategie di inclusione e di gestione dell'immigrazione, compresi i metodi per evitare gli "effetti ghetto" e quelli di isolamento geografico.

Infine, per completare il quadro sulla *Soft Law*, bisogna osservare come, fino a poco tempo fa, non esisteva una *partnership* urbana dedicata esplicitamente alla sicurezza. Ad ogni modo, nel c.d. Patto di Amsterdam è scritto che l'Agenda urbana: «will contribute to the implementation of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, notably Goal 11, "Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable" and the global "New Urban Agenda" as part of the Habitat III process». Tra le organiche dodici sfide, la numero uno (*Inclusion of migrants and refugees*) e la numero tre (*Urban poverty*) riguardano due aree di intervento che hanno una elevatissima influenza sulla percezione della sicurezza nelle città²⁶. La mancanza di una *partnership* sulla sicurezza urbana può in parte essere spiegata con l'influenza che EUROCITIES ha avuto nell'adozione dell'Agenda. Il *network*, infatti, non possiede uno specifico *working group* sull'argomento. Al contrario, ne ha uno dedicato all'integrazione.

²³ Ad esempio, in the *European agenda on the integration of third-country nationals*, delle tre azioni presentate, le prime due sono "integration through participation" (nel senso di partecipazione "locale") e "more actions at the local level". Proprio all'inizio dell'Azione n. 2, 9: «Integration policies must be formulated and implemented with the active involvement of local authorities. Local authorities, responsible for a wide range of services and activities, play an important role in modulating the interaction between immigrants and the host society» e, di seguito, è esplorato, tra le altre, il problema delle aree urbane particolarmente svantaggiate.

²⁴ All'inizio dell'Azione n. 2 la Commissione afferma, 8: «Integration policies should be formulated and implemented with the active involvement of local authorities. Local authorities are responsible for a wide range of services and activities and they play an important role in shaping the interaction between migrants and the receiving society». Segue l'esplorazione di tre concrete aree di intervento: affrontare i problemi delle aree urbane svantaggiate, migliorare la cooperazione multi-livello ed incrementare i fondi europei per sostenere i territori locali.

²⁵ Nel documento si trova scritto, 9: «The focus of future EU funding on integration should be on a local, more targeted approach, in support of consistent strategies specifically designed to promote integration at local level. These strategies would be implemented mainly by local or regional authorities and non-state actors taking into account their particular situation».

²⁶ Si v. l'*Action plan* "Partnership on Inclusion of migrants and refugees", disponibile al seguente link https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_inclusion_of_migrants_and_refugees.pdf (ultimo accesso ottobre 2019), ad esempio a pagina 4: «Migration is a local reality. Cities are places where both migrants and non-migrants interact, be it through working, studying, living or raising their families. Cities offer great opportunities for migrants and refugees, but cities are also faced with challenges regarding integration and inclusion». Si v. l'*Action plan* "Urban poverty partnership", disponibile al seguente link https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_urban_poverty.pdf (ultimo accesso ottobre 2019), ad esempio a pagina 4, «Action 7 – Cohesion policy post 2020: Local pact for the regeneration of urban deprived areas and neighbourhoods (UDAN)».

Concentrando per un attimo l'attenzione sui *network* più in generale, l'*Action Plan on the integration* ricorda l'importanza di questi strumenti, in particolare dello *European Integration Network* e dello *European Migration Forum*, quali evoluzioni del *Network of the National Contact Points on Integration* e dell'*Integration Forum at European level*. Questi, però, non sono *network* urbani basati, esclusivamente o principalmente, sulla partecipazione delle città. Di questa ultima fattispecie è rappresentativo il *network* EUROCITIES, con il suo gruppo di lavoro "migration & integration" e il progetto *Integrating Cities*. Quest'ultimo è stato lanciato a Rotterdam nel 2006 e rappresenta un partenariato tra EUROCITIES e la Commissione europea per promuovere l'adozione, a livello locale, di principi comuni in materia di integrazione. Il progetto è evoluto nel corso del tempo, con i progetti INTI-CITIES e DIVE, anche sull'impulso della *Charter on Integrating* approvata su iniziativa di EUROCITIES. Un altro importante *network* urbano di città è lo *European forum for urban safety* (Efus), con i suoi circa trenta anni di esperienza ma un livello di istituzionalizzazione minore, nel senso di meno integrazione rispetto all'attività della Commissione europea e dell'Agenda urbana. Ad ogni modo, diversamente da EUROCITIES, si tratta di una rete settoriale, quasi unica nel campo della sicurezza urbana. La sicurezza, come visto, è un settore di *policy* in cui la Commissione europea ha competenze più deboli e ciò spiegherebbe i minori progressi nell'integrazione tra istituzioni comunitarie ed enti locali (si pensi, al contrario, al *Covenant of Mayors* attivo nel campo della politica ambientale, in particolare per il cambiamento climatico). Indice di una certa evoluzione è il diretto coinvolgimento di Efus nella nuova tredicesima *partnership* dell'Agenda urbana per l'Unione europea.

2.3. Il manifesto Efus e gli strumenti metodologici per la definizione di politiche locali per la sicurezza: *security*, sviluppo sostenibile ed integrazione europea

I *network* urbani di città con una rilevanza europea sono organizzazioni chiave per il funzionamento della politica urbana europea e il suo cappello, l'Agenda urbana. Essi contano in termini di *governance* (per la loro capacità di rafforzare la dimensione orizzontale) e di *government* (attraverso il dialogo verticale con le istituzioni europee e nazionali). Se i governi locali partecipano ad un *network*, questo significa che sono pronti a scambiare buone pratiche, imparare reciprocamente e condividere obiettivi. Senza contare che alcuni *network*, come EUROCITIES, svolgono oggi un ruolo rappresentativo della "voce urbana" e di negoziazione con altri livelli di governo, in quanto coinvolti a pieno titolo nell'implementazione dell'Agenda urbana. In questo senso, non è veramente importante che una specifica città sia membro di un *network* o di un singolo progetto per venire influenzata da strategie di *policy*. Lo sarà ugualmente. Il ruolo di queste reti non sostituisce o si sovrappone, ovviamente, a quello del Comitato delle regioni. Quest'ultimo, infatti, esercita un ruolo, oltretutto marginale, nella fase legislativa. Al contrario, le reti coinvolgono le città e sono parte esse stesse dell'amministrazione europea composita, a volte come semplici *stakeholders*, altre volte come speciali agenzie della Commissione, in possesso di una specifica *expertise*. E' importante ricordare, infatti, che anche se queste reti sono spesso organizzazioni non governative, operano a tutti gli effetti come *network* di

amministrazioni pubbliche, benché locali. Questo è il caso in cui la scelta di definire giuridicamente la città come un comune, pur rispettando specifici parametri statistici, si rivela particolarmente utile. Nonostante il loro essere enti locali con un proprio potere politico, giuridicamente sono amministrazioni sub-nazionali.

Nel precedente paragrafo è stata ricostruita la *Soft Law* europea rispetto alle comunicazioni della Commissione e altri documenti di *policy*. In questo paragrafo, invece, è la *Soft Law* prodotta dalla rete Efus ad essere analizzata. Lo scopo di questa presentazione è quello di evidenziare il percorso politico-amministrativo suggerito dalle città per ottenere un livello più alto di sicurezza urbana. In particolare, la trattazione rappresenta la transizione al “micro” del caso studio (l’osservazione di un singolo strumento, ovvero, i patti o strategie territoriali per la sicurezza urbana), attraverso la messa in evidenza dell’importanza ma, anche, della necessità della cooperazione amministrativa verticale ed orizzontale per l’obiettivo di sicurezza urbana. In un secondo momento, l’analisi si concentrerà sull’adozione di questo strumento nelle tre città analizzate.

Il Manifesto *Security, Democracy and Cities: Co-producing Urban Security Policies* è un futuro piano di azione indirizzato alle autorità locali. È stato adottato alla fine del 2017 da Efus durante la conferenza internazionale tenutasi a Barcellona. Il documento si pone in continuità con i principi e le raccomandazioni contenute nelle precedenti versioni del manifesto, ovvero, *Security, Democracy and Cities: the future of prevention* (Aubervilliers and Saint-Denis 2012), *Security, Democracy and Cities* (Saragossa 2006) e *Security, Democracy and Cities* (Napoli 2000).

Il Manifesto, sin dall’introduzione, ricorda la crisi dell’Europa, soprattutto dal punto di vista della fiducia. Gli europei, infatti, trovano difficile identificarsi nelle istituzioni, siano esse nazionali o europee, in quanto le considerano distanti o distaccate dai loro problemi²⁷. Su queste premesse, secondo quanto si legge nel documento, la strategicità del livello locale per il coinvolgimento dei cittadini dovrebbe ottenere un riconoscimento più esplicito. Ciò soprattutto riguardo alla sicurezza, in particolare urbana, dal momento che essa ha una forte influenza sul sentimento di fiducia. Di tale quadro vanno evidenziati, in particolare, due elementi²⁸. Prima di tutto, le amministrazioni e i governi locali stanno evolvendo in tutta Europa assumendo dimensioni più grandi e meccanismi personalizzati di *governance*, specialmente nelle aree urbane più rilevanti²⁹. In secondo luogo, la sicurezza è una componente chiave della sostenibilità o, detto diversamente, la condizione *sine qua non* dello sviluppo sostenibile, nel senso che «the more inclusive a city is, the safer it is». Perciò, la lotta alle ineguaglianze sociali ed economiche nelle città è centrale, anche e soprattutto come strategia complementare al contrasto di fenomeni di terrorismo e radicalismo, rispetto ai quali comunque i cittadini locali si sono dimostrati spesso resilienti³⁰.

Il manifesto poi afferma che Efus riconosce i benefici che il progetto di costruzione europea ha portato ai cittadini. Allo stesso tempo, il *network* è ben consapevole che un numero molto elevato di sfide territoriali

²⁷ Manifesto, 9.

²⁸ *Ibidem*, 11.

²⁹ *Ibidem*, 12.

³⁰ *Ibidem*, 12 and 14.

sono condivise dalle autorità locali di tutto il continente ma che le città si trovano spesso a doverle affrontare da sole. Tali sfide, al contrario, necessiterebbero di una strategia comune³¹. Nel documento, quindi, vi è una chiara richiesta ad essere ascoltati da parte delle istituzioni europee³².

Secondo la visione di Efus, il quale rappresenta almeno duecento cinquanta autorità locali come membri *standard*, le città europee dovrebbero essere sostenute nello scambio di buone pratiche e approcci *standard* e nella costruzione di un quadro comune per affrontare le sfide condivise. Dovrebbe, cioè, nascere una comunità (formale o informale), nonostante sia poi naturale che ogni città adotti strumenti diversi, che si adattano allo specifico scenario locale³³.

In questo quadro, Efus sceglie la co-produzione alle politiche di sicurezza urbana. Questo significa che il manifesto sta suggerendo un approccio olistico che coinvolga diverse istituzioni oltre alla città, ovvero, la polizia, il potere giudiziario e altri *stakeholders* che insieme dovrebbero adottare un metodo di lavoro fondato sulla mediazione, il confronto e la legalità³⁴.

In realtà, non è solo l'approccio ad essere olistico ma, anche, la definizione di sicurezza alla base. Innanzitutto, vi è la componente della "prevention".³⁵ In secondo luogo, la sicurezza è più volte definita come: un "common good" (un termine che evidenzia la dimensione democratica e della legittimità), un "public good" (una nozione che si riferisce ai principi del Welfare State e della *rule of law*) e come uno "human right" (così come garantito da tutte le più importanti carte dei diritti universali, come la *Charter of fundamental rights of the Eu* e la *European Convention on human rights*)³⁶.

Nella seconda parte del Manifesto, Efus presenta undici raccomandazioni tematiche. Per cinque di loro, il *network* richiede un intervento europeo.

Con riguardo a "Cities and organized crime", le istituzioni europee dovrebbero coinvolgere (o prevedere un coinvolgimento) le autorità locali nelle strategie europee per la prevenzione contro il crimine, ad esempio incoraggiando le soluzioni amministrative. Inoltre, il diritto europeo dovrebbe prevedere strumenti per classificare con più cura le tipologie di crimini nonché per poterli individuare all'interno delle comunità³⁷.

Con riguardo alle "drugs and addictions", ogni politica di prevenzione dovrebbe essere basata sulla *Eu Action Plan on drugs 2017-2020*. Tale osservazione appare un implicito riferimento alle politiche nazionali fino ad oggi non allineate. Inoltre, Efus chiede un maggiore coinvolgimento locale in tali pianificazioni nonché un intervento del diritto dell'Unione sulle modalità di ricorso alla *cannabis*³⁸.

Per l'assetto "Diversification of security stakeholders", il manifesto ricorda che è assente un approccio comune a livello europeo sul modo in cui il settore privato dovrebbe essere coinvolto in problemi di sicurezza. Manca, cioè, un'armonizzazione tra le leggi nazionali e questo ostacolo dovrebbe essere superato

³¹ *Ibidem*, 10: «Rooted locally, our horizon is European but also wider [...]».

³² *Ibidem*, 15: «We call on the European institutions to adopt these guidelines and contribute to implementing them throughout Europe. We, European local and regional authorities, have the capacities to knowledge and the instruments to provide security to citizens».

³³ *Ibidem*, 10.

³⁴ *Ibidem*, 11.

³⁵ *Ibidem*, 15: «[a] balance between prevention, sanction and social cohesion».

³⁶ *Ibidem*, 13-14.

³⁷ *Ibidem*, 20.

³⁸ *Ibidem*, 22.

il prima possibile. Oltre a ciò, nel documento viene riconosciuto il valore delle strategie *smart cities*, e i collegati investimenti, per le sfide urbane associate alla sicurezza³⁹.

Con riguardo a “security risk management and cross-border cooperation”, viene osservato come le autorità locali e regionali dovrebbero offrire risposte coordinate e collaborative anche oltre i confini amministrativi degli stati e che questi ultimi e l’Unione europea dovrebbero supportare i progetti transfrontalieri⁴⁰.

Anche nelle raccomandazioni sulle “technologies for prevention”, si commenta la necessità di un quadro normativo chiaro e trasparente a livello europeo, specialmente nell’utilizzo dei *social media* e la raccolta dei dati. Per quanto riguarda le città, il *network* osserva come sarebbe necessario provvedere alla formazione degli attori locali attivi per la sicurezza rispetto a queste specifiche tematiche.

Le rimanenti raccomandazioni riguardano la gestione della vita notturna e quella degli spazi pubblici, la prevenzione del radicalismo, da cui dipendono gli atti di violenza associati all’estremismo religioso, la battaglia contro la violenza sulle donne, la comunicazione tra istituzione e cittadino e la modalità di conduzione delle indagini rispetto alla criminalità urbana. Alcuni di questi temi sono già stati menzionati nel corso del paragrafo 2, con riguardo al ruolo dell’Unione europea, soprattutto rispetto alle strategie per l’immigrazione e l’integrazione nonché con riguardo all’Agenda urbana per l’Unione europea.

Sempre nel 2017, è stato pubblicato il documento *Methodological tools for the definition of local security policies in Europe*. Esso raccoglie i risultati di un lavoro condotto tra il 2013 e il 2016 rispetto ad un omonimo progetto europeo, cofinanziato dalla Commissione europea in collaborazione con Efus e i suoi *forum* nazionali in Francia, Germania e Italia nonché con le città di Rotterdam e Stoccarda. Già dieci anni prima, Efus aveva pubblicato la *Guidance on local safety audits: a compendium of international practice*.

Lo scopo della pubblicazione consiste nell’incoraggiare i *policy-maker* alla costruzione di politiche per la sicurezza che partano dalla consultazione con le realtà locali e da una corretta rappresentazione dei problemi e delle opportunità.

Il processo di adozione di una politica di sicurezza urbana dovrebbe essere costituito da tre fasi: *audit, strategy and implementation*.

La prima fase consisterebbe in un’analisi sistematica dei problemi di criminalità e vittimizzazione nella città (o della loro percezione). Solo su queste basi andrebbe poi stilata la lista di priorità e i contenuti dei programmi, progetti e strategie. Il documento stima per questa fase dai sei ai dodici mesi: tre mesi per la pianificazione delle consultazioni e dai tre ai nove mesi per completare le ulteriori quattro *sub*-fasi. Nella fase di *audit* è senz’altro fondamentale stabilire chi sarà il gruppo di lavoro responsabile (il c.d. *steering group*), selezionare, con attenzione, le persone coinvolte nonché assegnare i rispettivi compiti. Queste scelte sono fondamentali in quanto saranno tali persone a guidare la fase di contatto con i cittadini e le attività devono essere condotte con coscienza e responsabilità⁴¹.

³⁹ *Ibidem*, 28.

⁴⁰ *Ibidem*, 38.

⁴¹ *Methodological tools for the definition of local security policies in Europe* (da questo momento in poi, la “Guidebook”), 21 ss.

I cittadini saranno poi direttamente coinvolti nella terza ed ultima fase, quella di implementazione⁴².

Ad ogni modo, per quanto di interesse di questo caso studio, è la seconda fase, quella definita come “strategica”, a venire in rilievo. In particolare, assume una certa centralità la forma, anche giuridica, della strategia territoriale per la sicurezza urbana. Dato che, come osservato, la sicurezza urbana è una politica complessa, più livelli di governo e più attribuzioni amministrative sono coinvolte. La strategia si fa momento di negoziazione e centro di equilibri di potere ma, anche, fulcro del coordinamento tra vari strumenti e piani. La fase di *audit*, al contrario, ha una rilevanza quasi interamente politica; essa è necessaria, infatti, in quanto costruisce la fiducia con il cittadino, giustificando il futuro contenuto della strategia. La fase di implementazione, poi, sembra avere una maggiore rilevanza giuridica; ciò soprattutto perché è dagli effetti che la strategia è in grado di produrre che è possibile risalire alla natura dello strumento di programmazione-pianificazione. Allo stesso tempo, però, è inevitabile che la concreta implementazione si realizzi sulla base di un insieme composito di strumenti che sarebbe impossibile analizzare nel dettaglio. L’analisi di strumenti troppo specifici, inoltre, rende quasi impossibile la comparazione tra città. Essa rimarrebbe, cioè, necessariamente avvinghiata nei particolarismi degli ordinamenti nazionali.

II PARTE. IL QUADRO LOCALE

3. I profili della città

Le tre città sono state scelte tenendo in considerazione alcuni elementi di uniformità, affinché fossero a certe condizioni comparabili. Allo stesso tempo, è impossibile scegliere città che non abbiano tra loro differenze ma la presenza di queste ultime non è, ovviamente, un aspetto negativo. Infatti, le peculiarità di ogni città dimostrano che, nonostante sia impossibile ignorare la diversa origine e le specificità territoriali e sociali, le città europee possono adottare politiche e strumenti simili se condividono principi e obiettivi comuni. Quindi Modena, Lille and Tilburg sono tutte e tre piccole e medie città in termini di popolazione (leggermente sotto la media europea) e sono tutte e tre distanti dalle città capitali. Si potrebbe dire esse siano città “al margine” che, nonostante tutto, hanno resistito alla storia (hanno tutte almeno un’origine medievale) anche esercitando una certa influenza sul territorio circostante (ciò, d’altra parte, è normale in Europa in quanto le città appartengono quasi sempre ad aree policentriche, più o meno istituzionalizzate e più o meno densamente urbanizzate). Due di loro, Lille e Tilburg, sono anche città di confine, nel senso che si situano a cavallo tra due stati membri. Cosa si può dire riguardo a Modena? Questa città appartiene ad un’area dell’Italia dove lo spirito comunale originario è stato preservato. In questo senso, essa è “al fronte” non geograficamente ma concettualmente, come la sua storia dimostra. Guardando al quadro nazionale delle politiche di sicurezza, è quasi ovvio (culturalmente parlando) che Modena sia stata la prima città ad adottare un patto per la sicurezza nel paese, addirittura prima che il governo centrale si rendesse conto dell’esistenza

⁴² Guidebook, 36.

di questo strumento e nonostante la città sia sede dell'Accademia militare nazionale. Nelle tre città, poi, ciò che sarà comparato è la strategia territoriale per la sicurezza urbana, specialmente nel senso della cooperazione istituzionale. La potenzialità dello strumento non è ancora stata sperimentata pienamente in nessuno dei tre ordinamenti giuridici nazionali, anche se vi sono *best practices* sia in Francia, sia in Italia. Di conseguenza, tale strumento potrebbe avere un forte impatto nel futuro ma, al momento, può dirsi sia ad un livello sperimentale. Questo è un elemento richiesto dall'approccio metodologico. Strumenti pienamente affermati, infatti, possono falsare la comparazione di livello macro.

Ogni città, quindi a livello micro, ha un differente grado di maturità nell'adozione dello strumento. La comparazione avverrà sia a livello dei contenuti, sia a livello formale, ovvero, rispetto alle caratteristiche dell'atto e del procedimento da seguire per la sua adozione. Ad ogni modo, il punto di partenza sarà sempre il contenuto, essendo l'elemento più facilmente influenzabile dalla *Soft Law* europea e dei *network* di città. Ciò non significa che un avvicinamento formale o giuridico non sia osservabile, nonostante il peso degli ordinamenti nazionali.

In aggiunta a tutto ciò, poiché qui la tesi sostenuta è, di fondo, il funzionamento della politica urbana europea, anche nel controverso settore della sicurezza ("interna" ed "urbana"), la scelta delle città è dipesa anche dallo Stato di appartenenza. Nei tre stati selezionati, la forza dello Stato non è *tout court* ma storicamente influenzata, pur se in modi diversi. Sicuramente tutti e tre, almeno in origine, sono stati ordinamenti unitari, con evoluzioni divergenti nel rapporto tra Stato e autonomia (la Francia e l'Olanda lo sono ancora, mentre l'Italia è evoluta verso un'organizzazione regionale; in tutti e tre gli stati, però, almeno il consiglio municipale è eletto direttamente). Tutti e tre sono stati influenzati, d'altra parte, dalle riforme napoleoniche. Per la Francia si può dire esso sia lo Stato per antonomasia. L'Italia è, al contrario, uno di quegli stati di più recente formazione (similmente alla Germania) che, però, ha subito la deriva autoritaria. L'Olanda è, invece, parte di quel gruppo di stati del centro-nord Europa che sono ancora monarchie. Sono, poi, tutti e tre stati che hanno sperimentato negli ultimi trenta anni riforme fluttuanti sulla sicurezza interna e che stanno ora sperimentando nuovi approcci. Si tratta, infatti, di un settore fortemente influenzato dalla curva destra-sinistra, che nel tempo ha visto le politiche di repressione trasformarsi in politiche di prevenzione e *viceversa* ma, anche, in modo combinato. Curiosamente, come si vedrà, stagioni alternative non sono state solo nel senso di "prevenzione-repressione" ma, anche, in una dinamica "centro-locale" o "centro-periferia", una dimensione che consente di analizzare il ruolo dell'autonomia locale anche in stati unitari e meramente decentralizzati.

Vi è un ultimo elemento da esplicitare rispetto alla selezione delle città, a cavallo tra il *cleavage* "uniformità-differenza" e l'aspetto della "dipendenza dal tipo di stato", come sopra ricordato. Le città appartengono a paesi dove le politiche urbane o non ci sono state o hanno seguito approcci non unitari. Sono mancate, cioè, agende urbane nazionali (come in Olanda fino a poco tempo fa) o, dove esse sono tradizionalmente presenti, sono composite (come in Francia) o non esplicite (come in Italia). Questo spiega, anche, i diversi modelli di coordinamento con l'Agenda urbana per l'Unione europea. In generale, la qualità e l'intensità delle relazioni con l'Unione europea (specialmente con la Commissione), rispetto alle questioni

urbane, dipende dal tipo di dialogo interno tra i livelli di governo (ad esempio, in termini di autonomia finanziaria e/o politica degli enti locali). Di conseguenza, un ruolo di primo piano per la comprensione comune dei problemi urbani, cioè di livello europeo e indipendentemente dall'assetto istituzionale interno ad ogni paese, è giocato dalla partecipazione delle città nei *network* urbani di rilevanza continentale. Le tre città selezionate sono, quindi, membri dell'Efus e di altre principali reti. Allo stesso tempo non sono necessariamente coinvolte negli stessi partenariati o gruppi di lavoro di più piccole dimensioni. Un legame diretto (lavorare, ad esempio, su uno stesso progetto) non è una condizione necessaria in quanto, con il modello di rete urbana sopra descritto, è possibile affermare che la circolazione delle idee, delle conoscenze, degli *standard* e delle buone pratiche sia ormai abbastanza forte nel continente, tale da garantire una condivisa visione dei problemi urbani e un reciproco intendimento.

3.1. Il profilo di Lille

La città ha una popolazione di 232.741 abitanti (2015) all'interno dei confini amministrativi; ha, poi, una popolazione dell'area funzionale urbana di 1.182.127 abitanti, tale da collocarla al quarto posto tra le aree urbane più grandi della Francia.⁴³ La *Métropole Européenne de Lille* è stata creata nel gennaio del 2015, prendendo il posto della *Communauté urbaine de Lille*. Si tratta di una autorità con competenze settoriali; in particolare, ha ottenuto, a seguito di uno specifico accordo in convenzione, molte delle competenze del Dipartimento (*ex art. 90, loi n. 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*). Appartiene, inoltre, alla regione *Hauts-de-France* nonché al *Département du Nord*. Lille è anche parte della *Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis*, l'area metropolitana transnazionale più estesa d'Europa, a cavallo tra Francia e Belgio (con una popolazione quasi doppia rispetto all'area urbana di sola parte francese)⁴⁴.

La *Ville de Lille* è stata capitale europea della cultura nel 2004. Come *Métropole Européenne de Lille*, cioè allo scopo di rispettare i requisiti minimi di popolazione per essere considerati membri a pieno titolo del network, è coinvolta in EUROCITIES. Come comune è, invece, membro di Efus (e del suo *forum* nazionale francese) e del *Covenant of Mayors*.

È una città che ha almeno origini medievali. Il primo riferimento storico alla città risale al 1066, quanto era chiamata *apud Insulam* (latino per l'"isola"). Ciò perché, all'epoca, era localizzata su di un isolotto, nel francese arcaico *Isle*. Oggi è conosciuta anche come la "Capitale delle Fiandre", perché appartenente alla storica ed omonima regione, nonostante sia sempre rimasta estranea all'area linguistica fiamminga. Lille ha una storia turbolenta tra il Medioevo e la Rivoluzione francese. In successione, è appartenuta al Regno di Francia, al Primo Regno di Borgogna, al Sacro Romano Impero e ai Paesi Bassi spagnoli, ciò prima di essere definitivamente annessa dal Regno di Francia da Luigi XVI alla fine della

⁴³ *L'Aire métropolitaine de Lille, un espace démographiquement hétérogène aux enjeux multiples*, in *Pages de profils*, 98, 2011: 2-3.
⁴⁴ Per maggiori informazioni si v. <http://fr.eurometropolis.eu/qui-sommes-nous/territoire.html> e www.lille.fr/Votre-Mairie/Les-relations-internationales/Une-capitale-internationale (ultimo accesso novembre 2019).

guerra per la successione spagnola. Viene ancora assediata nel 1792 durante la guerra franco-ungarica e gravemente colpita dai due conflitti mondiali, durante i quali fu occupata dai tedeschi⁴⁵.

Lille è parte di un Stato dove l'approccio cooperativo alla sicurezza ha visto la luce nei primi anni ottanta del XX secolo, in risposta alla crescita della delinquenza, più in generale, e del problema del sottosviluppo delle periferie, più in particolare. Osservando la scarsa efficacia dei metodi repressivi, l'allora Commissione dei sindaci per la sicurezza (*Commission des maires sur la sécurité*), presieduto da Gilbert Bonnemaison, sostenne il ruolo delle politiche locali alla prevenzione. Tali politiche, coinvolgendo tutti gli attori rilevanti per la sicurezza e stringendoli attorno alla figura del sindaco, sembravano in grado di far fronte, con maggiore efficacia, all'accresciuto senso di insicurezza evitando, allo stesso tempo, dispendiosi *silos* istituzionali e forzate cooperazioni tra i diversi poteri pubblici attivi nel settore. Tutti gli attori (dal sindaco al magistrato, alle forze di polizia, al prefetto, agli operatori sociali, ecc.) avrebbero dovuto costruire, insieme, un intervento strategico con il beneficio di poter mettere in comune il *know-how* e l'esperienza. Seguendo questo approccio, nel 1983 fecero la loro prima comparsa i consigli municipali e dipartimentali per la prevenzione del crimine. Alcuni di questi originari organi sono ancora oggi operativi in molti comuni. Sin dall'autonoma iniziativa dei sindaci, con la contestuale adozione del *report Bonnemaison* indirizzato al governo centrale⁴⁶, il successo del modello di co-produzione alla sicurezza non è mai stato messo in discussione, nonostante esso abbia prodotto risultati ambigui e, da quel momento in poi, si siano alternate stagioni di riforma di destra e di sinistra⁴⁷. Nel 1988, la politica di sicurezza diventa uno degli *asset* di intervento della politica urbana nazionale (*Politique de la ville*, si veda *infra*). In quell'anno, infatti, viene creata una delegazione interministeriale per gli affari urbani, con una *task force* specializzata sulla prevenzione del crimine. Nel 1991 nasce anche un istituto di ricerca specializzato sulla sicurezza, sotto la responsabilità del Ministero dell'interno (*Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure*). Cominciano ad essere firmati i piani locali di sicurezza (1992) e quelli dipartimentali (1993)⁴⁸. Tra il 1993 e il 1996, sotto un governo di destra, il modello di prevenzione sociale indietreggia, per essere gradualmente sostituito da riforme securitarie, maggiormente improntate alla repressione. Nel 1995 viene approvata la *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, la quale, però, continua ad affermare il ruolo fondamentale degli interventi locali ai fini della prevenzione del crimine.⁴⁹

Il governo di sinistra guidato da Jospin (1997) introduce riforme nel settore della sicurezza con un duplice scopo: allargare il novero dei soggetti attivi contro la lotta alla delinquenza e la non separazione delle

⁴⁵ Si v. P. Guignet *et al.*, *Lille, d'un millénaire à l'autre*. Paris, Éditions Fayard, 1999. Cfr. J. M. Duhamel. *Lille, Traces d'histoire*, in collection «Les patrimoines», Éditions La Voix du Nord, 2004. P. Marchand, *Histoire de Lille*, Éditions Jean-Paul Gisserot, 2003.

⁴⁶ Commission des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française, 1982. Nel suo contenuto il Report non era differente da quello pubblicato qualche anno prima di Alain Peyrefitte, *Réponses à la violence, rapport du comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance*, Paris, La Documentation française, 1977.

⁴⁷ V. Gautron, *Les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité*, in A. Wyvekensfor (a cura di), *La sécurité urbaine en questions*, cit., 27 ff.

⁴⁸ M. Giovannetti, *Le politiche europee in materia di sicurezza urbana e prevenzione della criminalità*, in S. Campioni *et al.*, *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, Rapporto Anci-Cittalia, Fondazione IFEL, 2009, 170 ss.

⁴⁹ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005617582 (ultimo accesso ottobre 2019).

politiche di prevenzione da quelle di repressione⁵⁰. Attraverso questa riforma (e, dunque, non solo su iniziativa autonoma dei comuni e dei dipartimenti, come fino a quel momento), si diffondono i *Contrats locaux de sécurité* (CLS)⁵¹, affiancati, nel 2002, dai (CLSPD), anche questi già sperimentati in ambito comunale da numerosi anni e ora formalizzati attraverso l'attività di un *pilotage municipal*⁵². Quindi, a un tipo di contrattazione a carattere ibrido (verticale ed orizzontale, si veda *infra*), si affianca una struttura organizzativa guidata dall'ente locale. Sul lato della "repressione", il governo Jospin riforma nel mentre l'ordinamento della polizia amministrativa comunale e di quella nazionale (1996) e, qualche tempo dopo, l'ordinamento della cosiddetta polizia di quartiere (2000)⁵³.

I *Contrats locaux de sécurité* continuano ad essere nel mirino del governo centrale. Un nuovo decreto ministeriale viene approvato nel 2006. In esso si afferma che questi contratti devono assumere una veste formale. Innanzitutto, devono basarsi su una *diagnostic local de sécurité* (DLS), allo scopo di misurare l'intensità e capire le cause della delinquenza. In secondo luogo, gli attori rilevanti devono accordarsi sugli obiettivi, le priorità e le azioni da portare avanti. Una volta che le due prime fasi sono concluse, il contratto deve indicare chiaramente la lista dei vari *partner* coinvolti, i cronoprogrammi, le risorse stanziare, le fasi di monitoraggio e gli adeguati indicatori per la valutazione⁵⁴.

Nel 2007, la nuova legge sulla prevenzione della delinquenza indica il sindaco come il centro propulsivo della politica pubblica per la prevenzione della delinquenza (*loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*)⁵⁵. La relazione tra il livello statale e quello locale continua, però, ad essere ambiguo. Nonostante il riconoscimento del ruolo chiave del sindaco, il potere centrale è ancora molto forte, non solo sul versante della repressione ma, anche, per l'influenza che esercita sul versante della prevenzione. Ad esempio, dal 2007, il *Code général des collectivités territoriales* (CGCT), come modificato dalla *loi n. 2007-297*, prevede che i programmi di prevenzione della delinquenza di livello locale debbano essere compatibili con quelli dipartimentali (art. L2215-2, CGCT). Inoltre, le risorse provenienti dal *Fonds interministériel de prévention de la délinquance* (FIPD) sono destinati a finanziare progetti sulle priorità indicate dalla Stato.

⁵⁰ Per questo commento si v. S. Roché, L. Dumollard, *La Francia*, in *Quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*, in Quaderni di Cittasicurezza, n. 24, 2001, 55 ss. Cfr. Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, *Le livret de prévention du maire*, 2012, Parigi, 3rd Edizione, 4 ss.

⁵¹ Si v. la *Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité* (JORF n°253 du 30 octobre 1997, page 15757) e la *Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité* (JORF n°136 du 15 juin 1999 page 8719). Nell'ultima vi si trova scritto: « [...] les contrats locaux de sécurité ne doivent pas rester formels mais permettre d'assurer à tous nos concitoyens un droit égal à la sécurité. Les contrats locaux de sécurité sont l'expression d'une politique globale qui prend en compte la prévention, la répression et la solidarité. Dans ces trois aspects, ils reposent sur le partenariat et la proximité de l'action par rapport aux citoyens en matière de police, de justice et d'éducation civique ».

⁵² Si v. il Décret n. 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance. Cfr. V. Gautron, *Les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité*, cit., 28: «réunissent, sous la présidence du maire ou du président de la structure intercommunale, le préfet, le procureur de la République, le président du conseil général, des représentants des services de l'État (police, gendarmerie, Éducation nationale, etc.), des représentants d'associations, d'établissements ou d'organismes œuvrant dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques ».

⁵³ Si v., per una completa ricostruzione dell'approccio alla sicurezza e alle riforme degli anni novanta del XX secolo in Francia S. Roché, *Towards a new governance of crime and insecurity in France*, in A. Crawford (a cura di), *Crime and Insecurity: the governance of safety in Europe*, Cullompton, William Publishing, 2002, 213-233.

⁵⁴ *Circulaire interministérielle du 4 décembre 2006, relative aux contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*.

⁵⁵ *LOI n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance* (JORF n°0056 du 7 mars 2007 page 4297). Cfr. A. Wyvekens, *De la sécurité publique à l'espace public*, in A., Wyvekensfor (a cura di), *La sécurité urbaine en question*, cit., 7 ss. Cfr. Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, *Le livret de prévention du maire*, cit., 4: «La politique de prévention de la délinquance se construit dans la durée et l'État en définit les grandes orientations nationales. Son fondement territorial est la commune. Elle associe autour du maire l'ensemble des acteurs de la prévention ».

Ancora, si rafforza il ruolo congiunto del prefetto e del procuratore, i quali devono assicurarsi che le politiche di sicurezza locale si adattino alle indicazioni dell'amministrazione centrale. Infine, continua ad essere centrale il *Comité départemental de sécurité* (CDS), assistito da un "état-major de sécurité" e composto esclusivamente da dipendenti di amministrazioni pubbliche nazionali, con lo scopo di implementare e coordinare la strategia di sicurezza dipartimentale. La conseguenza di ciò è, così, che la strategia territoriale improntata alla prevenzione non ha quasi alcuna opportunità di esercitare la sua discrezionalità (si veda anche l'art. L2211-3, CGCT)⁵⁶.

In termini generali, i CLS non sono obbligatori anche se, ai sensi dell'articolo D. 2211-4 del CGCT (oggi anche l'art. L. 132-4 *du Code de la sécurité intérieure*), lo sono i CLSPD per i comuni con più di 10.000 abitanti. È ovviamente il sindaco a presiedere il CLSPD⁵⁷. Questo non significa, però, che in questi comuni il CLS sia divenuto obbligatorio. Piuttosto, esistendo un comitato apposito, l'accordo è un risultato auspicabile, senza contare che esso rappresenta la possibilità, per l'ente locale, di esprimere concretamente la sua autonomia, in un ordinamento in cui il principio gerarchico e di decentramento è ancora molto forte e in cui la figura del prefetto, specialmente per l'ordine e la sicurezza pubblica, gioca un ruolo di primo piano⁵⁸.

Nel 2009, durante un incontro del *Comité interministériel de prévention de la délinquance*, il governo ha annunciato la sostituzione dei CLS con le *stratégie territoriales de sécurité et de prévention*. Tale atto, deciso dal CLSPD e approvato, con durata triennale, da una delibera del consiglio municipale, ha un approccio simile ai CLS ma non assume necessariamente l'aspetto formale di un contratto, accordo o *partnership*⁵⁹. Di conseguenza, si apre una fase transitoria, con comuni che hanno CLS già approvati (da mantenere fino a scadenza) e con altri alle prese, invece, con l'adozione della nuova strategia. Ci sono, poi, comuni dove CLSPD non sono richiesti per legge ma dove funzionano ancora gli originari CCPD e dove, inoltre, i CLS sono stati adottati in autonomia. Ad ogni modo, è periodicamente adottata una strategia nazionale per la prevenzione al crimine, aggiornata dal *Comité interministériel de prévention de la délinquance* (al momento vi è stata la strategia per il triennio 2010-2012 e quella per il quinquennio 2013-2017). Tale documento è un modo per affermare la competenza esclusiva dello Stato nella materia della sicurezza (pur intesa, qui, come prevenzione). Si deve notare come, essendo la Francia uno Stato unitario, la competenza legislativa è accentrata *tout court* ma quella amministrativa, al contrario, deve fare i conti con un

⁵⁶ V. Gautron, *Les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité*, in A. Wyvekensfor (a cura di), *La sécurité urbaine en questions*, cit., 30.

⁵⁷ Oggi il CGCT deve essere letto in combinato disposto con il *Code de la sécurité intérieure issu du décret n. 2013-1113 du 4 décembre 2013* dove vi si trova scritto, articolo D. 132-7, par. 1, che il CLSPD: «constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes». Cfr. il capitolo *La gouvernance locale de la prévention de la délinquance*, in *Comité interministériel de prévention de la délinquance, Le maire et la prévention de la délinquance*. Parigi, La documentation Française, 2014, 29 cc.

⁵⁸ S. Roché, L. Dumollard, *La Francia*, in *Quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*, cit., 73-75.

⁵⁹ Si v. il *Plan national de prévention de la délinquance 2010-2012* disponibile al seguente link www.sgeipd.interieur.gouv.fr (ultimo accesso ottobre 2019). Un nuovo piano è stato adottato dopo quest'ultimo, la *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017*, disponibile al seguente link www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/strategienationalepreventiondelinquance.pdf (ultimo accesso ottobre 2019). Il piano è stato adottato sulla base delle indicazioni della *LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, modificata da ultimo nel 2018 e con conseguenze anche sulla CGCT. Nel periodo di staffetta tra i due piani nazionali, il *Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance* ha approvato il documento *Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance - Approche méthodologique* (2012) dove il concetto, il contenuto, il procedimento e la natura giuridica dello strumento ricevono numerose precisazioni.

quadro normativo molto complesso e, ciò, a prescindere dal settore della sicurezza. In generale, la complessità interessa tutte le funzioni e i poteri amministrativi degli enti locali, i quali non sono chiaramente attribuiti, con evidenti problemi di sovrapposizione tra i livelli di governo. Nel caso di specie, ferma la competenza legislativa dello Stato, il quadro degli obiettivi generali rispetto all'approccio alla sicurezza sui territori è fornito dalla strategia nazionale, con l'auspicio che questo generi una certa uniformità nei risultati. Su questa base, anche il prefetto adotta strategie dipartimentali. Solo alla fine di questa catena vi è lo spazio per l'autonomia comunale, dove, cioè, il Sindaco può comportarsi come rappresentante della propria comunità e non come mero agente dello Stato⁶⁰. Questo è lo spazio dei CLS o delle nuove strategie.

In conclusione, si deve osservare come, dopo gli attacchi terroristici del 2015 e i due seguenti anni di "stato di emergenza", il tema della sicurezza interna è entrato in una nuova fase e anche l'approccio alla prevenzione deve essere ri-letto alla luce della nuova tendenza securitaria, specialmente nelle aree urbane (*loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*).

Dato che la sicurezza urbana è basata su un approccio cooperativo e ciò che verrà qui osservato è un esempio concreto del passaggio dal CLS alla *stratégie territoriale*, quale risultato dell'attività del CLSPD, è importante tenere a mente il più generale approccio dell'ordinamento giuridico all'amministrazione cooperativa o per accordi. A causa della frammentazione territoriale e funzionale, sin dagli anni ottanta del XX secolo si sono diffusi, in vari settori, gli accordi amministrativi orizzontali (in generale, nella cooperazione *inter-municipale*; ad esempio, dai *contrats de plan* ai *plans locaux d'urbanisme intercommunaux*). L'attività dei CLSPD, specialmente grazie alla cooperazione tra il prefetto e il sindaco (ma non solo), ha portato in numerosi contesti territoriali alla firma di accordi istituzionali o, diversamente, a veri e propri contratti o accordi amministrativi. In questa attività, il CLSPD non ha svolto una funzione regolatoria ma, più che altro, una di raccordo. Ad ogni modo, prima del 1997, erano rare le teorie basate sulla possibilità che lo Stato entrasse in una contrattazione con l'autorità locale (ma, anche, con un soggetto privato) nel settore della sicurezza⁶¹. La scienza giuridica continua, ancora oggi, a non avere una posizione chiara sulla natura giuridica di tali contratti, non a caso recentemente evoluti in "strategie" (descrizione sicuramente meno problematica). Ad esempio, non è chiaro se si tratti di veri strumenti amministrativi con effetti diretti, anche azionabili davanti ad una Corte. Si ricordi come, però, siano principalmente regolati da circolari ministeriali, ciò che lascerebbe spazio alla sperimentazione locale. O se, al contrario, si tratti di meri atti di indirizzo politico, non vincolanti e senza destinatari specifici. Si può osservare, però, come simili strumenti siano già stati adottati dal legislatore in settori limitrofi, ad esempio, con la *convention de coordination entre les forces de sécurité de l'Etat et la police municipale*, per ai quali è, però, più facile

⁶⁰ È importante ricordare che, nonostante il sistema francese sia comunemente considerato il "prototipo dello stato unitario" e al massimo di uno decentrato, le relazioni tra il centro e la periferia sono sempre state molto complesse. Due aspetti devo qui essere sottolineati. Innanzitutto, la forte attenzione del governo centrale e dei ministeri per gli affari locali e, all'apposto, il persistente accento localista della cultura politica francese. In secondo luogo, l'abilità degli attori locali nel tempo di influenzare il centro attraverso una quotidiana negoziazione per le politiche pubbliche. Per questa ricostruzione si v. G. Pinson, *Sub-national governments and central-local relationships in France*, 2010, disponibile al seguente link <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf> (ultimo accesso ottobre 2019). L'a. fa riferimento anche a Y. Mény, *France*, in M. Goldsmith, E. Page (a cura di), *Central and Local Government Relations*, Londra, Sage, 1987, 88-106.

⁶¹ Si v. più in generale sulla diffusione degli approcci contrattuali nel governo locale e del settore dei pubblici servizi J. P. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Parigi, Presses de Sciences Po, 1987, *passim*.

sostenere una natura giuridico-amministrativa (*LOI n. 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales*). Questo strumento può essere assimilato ai patti per la sicurezza anche se, qui, ciò su cui si trova un accordo è il modo in cui esercitare una certa funzione, già specificata dal legislatore. Sarebbe, quindi, un accordo pubblico con una rilevanza principalmente interna o organizzativa, nella quale, cioè, non si esercita alcun potere amministrativo veramente discrezionale o a rilevanza esterna⁶².

Per concludere il quadro di presentazione della città di Lille e del suo paese di appartenenza, è necessario ricostruire il contesto delle politiche nazionali urbane. La Francia è uno di quei rari paesi in Europa dove l'attenzione per le questioni urbane è, tradizionalmente, forte⁶³. Allo stesso tempo, non è scontato raccogliere tutti gli interventi nel tempo susseguites sotto il cappello di un'unica agenda urbana nazionale⁶⁴. L'avvio di ciò che può essere definito come la *Politique de la Ville* risale al 1977, quando i primi contratti tra il governo nazionale e gli enti *inter-municipali* furono firmati per rispondere all'emergenza abitativa. Nel corso del tempo, l'utilizzo dei contratti urbani si è esteso ad altri settori e priorità così che l'Agenda urbana nazionale ne è la somma: la gestione dei cambiamenti demografici, la promozione di approcci territoriali innovativi (in particolare, rispetto al legame città-campagna), della pianificazione delle infrastrutture e dei servizi, dell'uso efficiente del suolo, dello sviluppo sostenibile, della resilienza al cambiamento climatico, di fattibili piani di bilancio e di investimento, il supporto alla cooperazione e ai partenariati tra gli attori urbani (sia nella dimensione orizzontale, sia in quella verticale) nonché all'inclusione e partecipazione sociale (nel senso del contrasto all'inuguaglianza e alla segregazione e di sviluppo di un senso di sicurezza) e lo sviluppo di modelli efficienti di *governance* urbana, che potessero contare su una robusta raccolta dati, sulla comparazione e la connessione tra le varie città⁶⁵. Nel decennio 1994-2006, i contratti urbani hanno specificato progressivamente le loro priorità, cominciando a coprire uno spettro meno ampio di sfide. Ad esempio, lo sviluppo economico e sociale ha continuato ad essere un *asset* centrale, mentre ha perso intensità, il sostegno integrativo alla pianificazione urbanistica e alla sostenibilità e resilienza ambientale. Successivamente, nella finestra temporale 2006-2014, non solo si è confermata la tendenza a ridurre gli ambiti di intervento ma, anche, a limitare i *target* territoriali di azione, con un'attenzione particolare alle zone periferiche o ai quartieri con disagio sociale. Questa progressiva specializzazione può ovviamente essere spiegata con il successo delle precedenti politiche, che hanno ridotto la necessità di un intervento più generalizzato e con l'avvio dei progetti europei. Nel 2014, la Francia ha

⁶² S. Rochè, L. Dumollard, *La Francia*, in *Quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*, cit., 78.

⁶³ Si v. E. D'Albergo, *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Anci, Cittalia, 2009, 32, 51, 55, 59, 64, 97, 109. L'a. osserva, ad esempio, come delle quattro metodologie da lui osservate per costruire le politiche urbane, la Francia le ha messe in pratica tutte: politiche urbane esplicite e con effetti diretti sia per le priorità economiche, sia per quelle sociali (ad esempio, *Développement social des quartiers*, *Développement social urbain*, *Grands projets urbains*, *Pacte de relance pour la ville*, *Grands projets de ville*, *Opérations de renouvellement urbain*); politiche urbane esplicite e con effetti indiretti (ad esempio riforme del sistema degli enti locali, in termini di tentativi di aggregazione o di sostegno all'inter-municipalità); politiche urbane implicite con effetti indiretti (ad esempio con i *contrats des villes* e i *plans locaux de sécurité*); le politiche urbane implicite con effetti diretti, c.d. *mainstream* approach (ad esempio con i piani per la coesione sociale).

⁶⁴ *Ibidem*, 32 e 65, se si guarda agli attori coinvolti nella *governance*: *Ministère du Logement et de la Ville* (1990), a *Secrétariat d'Etat à la Politique de la ville*, la *Délégation interministérielle à la Ville* che segue le indicazioni del *Comité interministériel des villes* (1988) o delle fue agenzie *Agence nationale pour la rénovation urbaine* (2005) e *Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances* (2006).

⁶⁵ OECD, *National Urban policy in OECD countries*, Parigi, OECD Publishing, 2017, 45-48. Cfr J. Maillard, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Parigi, LGDJ, 2004, *passim*.

aggiornato la sua politica urbana con la nuova stagione di contratti 2015-2020. L'intervento torna ad essere più ampio, assestandosi su tre principali pilastri: lo sviluppo economico e occupazionale (compresi gli interventi sugli uffici territoriali di collocamento, a beneficio dei giovani disoccupati e degli imprenditori locali in difficoltà); la coesione sociale (compreso il supporto all'istruzione, alla sanità e alle attività sociali, culturali e sportive); il miglioramento delle condizioni di vita e la rigenerazione urbana (compresa l'attenzione per il diritto all'abitazione, alle attività e servizi di vicinanza nei quartieri e all'intensificazione dei rapporti tra le forze di polizia e la comunità).

3.2. Il profilo di Modena

Modena ha una popolazione di 185.045 abitanti (2017) ed è la città capoluogo dell'omonima provincia, con una popolazione di 701.642 abitanti e composta, in totale, da 47 comuni⁶⁶. Formalmente, la città è solo adiacente alla Città metropolitana di Bologna ed è parte della regione Emilia-Romagna, circondata, oltre che da Bologna capoluogo di regione, da Ferrara, Parma, Reggio-Emilia e Mantova. Secondo alcuni studi, che guardano alla densità di popolazione, Modena apparterebbe all'area urbana emiliana e sarebbe piuttosto integrata, in termini di flussi, con l'area urbana di Bologna⁶⁷.

Modena non è un membro di EUROCITIES, dal momento che non rispetta il parametro minimo di 250.000 abitanti. Potrebbe, eventualmente, partecipare come provincia. Allo stesso tempo, è un membro storico di Efus, sin dal 1996, e del suo forum italiano. È anche membro del *Covenant of Mayors* dal 2010 e di altri network settoriali come Civitas o Energycities.

La città ha origini pre-romane, in particolare etrusche. Ha, inoltre, una significativa storia medievale. Fino al sedicesimo secolo, la città ha mantenuto inalterata la sua fisionomia medievale e il duca della casa D'Este, sebbene non in buoni rapporti con i regni circostanti, governò ininterrottamente la città per cinque secoli, fino all'arrivo di Napoleone. Si è, dunque, trattato di una piccola città, destinata a resistere a lungo, anche per fortuna, in una penisola sconvolta da lotte tra sovrani italiani ed europei fino quasi (quindi, con l'eccezione dell'invasione napoleonica) all'unità d'Italia.

Le politiche di sicurezza nel paese hanno subito approcci altalenanti negli ultimi venticinque anni. Nonostante la produzione legislativa magmatica, tutte le discipline hanno in comune il non aver mai soffocato completamente gli approcci collaborativi e gli strumenti amministrativi di cooperazione alla materia. Ciò può spiegarsi anche con l'avvio della stagione riformatrice per uno Stato con accentuati caratteri regionali e favorevole all'autonomia locale. Le prime previsioni normative concernenti il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali in materia di sicurezza e polizia risalgono in realtà già agli anni settanta e ottanta del XX secolo⁶⁸, seguite da altri interventi legislativi nel corso degli anni novanta⁶⁹. Ad

⁶⁶ Si v. i dati Istat reperibili al seguente link <http://demo.istat.it/bilmens2017gen/index02.html> (ultimo accesso novembre 2019).

⁶⁷ Si v. per questa espressione il 42° Rapporto Censis (2008). Nel 49° Rapporto Censis (2015), i risultati per la sezione "Territorio e reti" si riferisce a Bologna come ad una regione urbana media, qui www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=121040 (ultimo accesso novembre 2019).

⁶⁸ Ad esempio gli artt. 18-19, D.P.R. n. 616/1977.

⁶⁹ Ad esempio gli artt. 158-164, d.lgs. n. 112/1998.

esempio, sia forme di collaborazione strutturale⁷⁰ ed operativa⁷¹ hanno preso piede in quel periodo per volontà del Governo centrale e, successivamente, delle regioni⁷².

Nel 2006, ha inizio la stagione dei “patti per la sicurezza” (prima conosciuti come “protocolli”). È un periodo in cui il settore della sicurezza è aperto alla collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra i diversi livelli di governo, per progetti tra i più svariati come, ad esempio, a favore della formazione degli agenti di polizia locale o per l’assistenza tecnica in casi di emergenza. Più in generale, i vari livelli di governo collaborano con il fine più generale di far sentire sicuri i cittadini (art. 1, co. 439, l. n. 296/2006). I “patti” sono forme di intervento concrete a livello territoriale che presto si impongono come buone pratiche, tanto che il Ministero dell’interno adotta delle linee guida nazionali, nella forma di circolari amministrative e poi decreti ministeriali. Nel 2007, lo stesso Ministero dell’interno stipula un patto con l’Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), presentato come una guida alla stipulazione dei “patti per la sicurezza”⁷³. Lo strumento (che assume l’aspetto di un accordo tra pubbliche amministrazioni) è poi combinato con altre forme di collaborazione: operativa (i c.d. “patrocinati misti”), strutturale (come con il Comitato provinciale che dà la linea guida per l’approccio territoriale alla sicurezza di area vasta) o con iniziative integrate più specifiche (come in materia di video sorveglianza o di progetti di rigenerazione urbana)⁷⁴.

Nel 2017, una nuova normativa è stata approvata in materia di sicurezza (il d.l. n. 14/2017) insieme ad un testo sull’immigrazione (il d.l. n. 13/2017). Il primo è intitolato *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città* e poteva essere considerato, prima dei più recenti avvenimenti, un testo capace di dare il via ad una nuova stagione per le politiche di sicurezza in Italia, specialmente per l’attenzione dedicata alle città e al coordinamento con la materia dell’immigrazione. Nonostante sia stato adottato in un momento di

⁷⁰ Ad esempio, l’art. 20, l. n. 121/1981 per la creazione del *Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica*, che successivamente ha coinvolto anche i sindaci, con il d.lgs. n. 279/1999 e di cui il Comitato metropolitano costituisce ex art. art. 6, d.l. n. 14/2017 costituisce una ulteriore evoluzione.

⁷¹ Ad esempio, l’art. 15, l. n. 121/1981 con il quale le autorità provinciali responsabili per la sicurezza pubblica possono sollecitare la collaborazione delle amministrazioni locali e possono mantenere rapporti con i sindaci dei comuni; o l’art. 3, l. n. 65/1986 con il quale si provvede alla collaborazione della polizia locale con quella nazionale, sotto la supervisione del sindaco.

⁷² Gli anni novanta, in particolare, vedono consolidarsi una specifica disciplina per gli strumenti pattizi, che si modifica in chiave evolutiva all’inizio degli anni duemila. È il caso, ad esempio, dei “Piani coordinati di controllo del territorio” da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell’Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale poi estesi ai maggiori centri urbani e da ultimo, anche ai centri minori (rispettivamente art. 12, co. 8, d.l. n. 152/1991, convertito in l. n. 203 del 1991; art. 17, co. 1, l. n. 128/2001; l. n. 125/2008). O, ancora, dei “protocolli d’intesa” che, coinvolgendo gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, possono accompagnarsi ai “patti territoriali” e ai “contratti d’area”, a cui si sono aggiunti, in un secondo momento, i “protocolli di intesa” e gli “accordi” promossi dal Ministero dell’interno oltre ai “protocolli” tra comuni e prefetto per l’assistenza delle forze dell’ordine ai soggetti disabili (rispettivamente deliberazione Cipe del 21 marzo 1997; art. 7, dpcm 12 settembre 2000; art. 17, l. n. 28/2001).

⁷³ Dopo integrate in una nuova convenzione tra il Ministero degli interni e i sindaci, grazie ad una esplicita previsione normativa, d.l. n. 92/2008.

⁷⁴ Per una ricostruzione simile si v. V. Antonelli, *L’esperienza dei patti per la sicurezza nel biennio 2007-2008*, in A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Roma, Maggioli, 2010, anche in www.astrid-online.it, capitolo V; per una ricostruzione alternativa si v. R. Selmini, *la sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004 o, della stessa autrice, il contributo dal titolo *Origine, sviluppo ed esiti delle politiche di governo locale della criminalità nell’Italia contemporanea*, in F. Corradini (a cura di), *Dalla città all’Europa. Strategie di sicurezza urbana*, Perugia, Edizioni Nuova Prhomos, 2014, 33 ss. in cui si prevede la suddivisione in due fasi storiche: la fase dell’“oro” per lo sviluppo di politiche decentrate, corrispondente al periodo che va dall’inizio degli anni novanta fino al 2007, e una fase di declino e fallimento in cui si assiste ad un nuovo accentramento, con il momento di punta nella l. n. 94/2009. Ancora per un’altra ricostruzione, orientata all’analisi delle politiche pubbliche, si v. M. Calaresu, *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, Torino, Franco Angeli, 2013, 46 ss., in particolare per il riferimento al passaggio dalla fase *macro* (la stagione dei protocolli) alla fase *meso* (la stagione dei patti per la sicurezza). Per una ricostruzione della scienza politica sull’evoluzione degli strumenti contrattuali tra pubbliche amministrazioni che esula dall’ambito settoriale della sicurezza si v. L. Bobbio, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2000, 116 ss.

emergenza, soprattutto migratoria, il decreto va in entrambe le direzioni caratterizzanti l'approccio alla sicurezza, la repressione e la prevenzione, fornendo anche una chiara definizione di "sicurezza urbana" e "sicurezza integrata". Mette poi a disposizione due strumenti per rendere effettivo il principio di integrazione amministrativa nel settore, ovviamente non completamente nuovi all'ordinamento: gli accordi, nel senso di convenzioni, e i patti, nel senso di accordi territoriali (rispettivamente la Sezione I e II, Capo I, d.l. n. 14/2017).

Gli accordi fra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sono definiti dal decreto come gli strumenti di competenza per l'attuazione delle Linee generali; quest'ultime sono proposte dal Ministero dell'interno e approvate con accordo in Conferenza unificata per coordinare le attività di interesse comune e le forze di polizia statali e locali, in particolare per lo scambio informativo, l'interconnessione delle sale operative e l'aggiornamento professionale integrato (artt. 2, c. 1, e 3). Gli accordi rappresentano anche un modo, per le regioni, di stemperare le competenze legislative e amministrative dello Stato, dando così attuazione alla sicurezza integrata. Ciò è possibile perché l'Italia è, dal 2001, uno Stato regionale, con tendenze al federalismo legislativo e amministrativo. Anche se la sicurezza è una competenza legislativa esclusiva dello Stato, da essa è esclusa, ad esempio, la polizia locale (art. 117, Cost.). Inoltre, i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale collaborazione rappresentano una base giuridica solida per l'autonomia amministrativa locale, anche rispetto alle regioni.

I patti tra Sindaco e Prefetto sono adottati, invece, con accordo sancito in Conferenza Stato-città e autonomie locali, in coerenza con le Linee generali di cui sopra e in base alle Linee guida adottate dallo stesso Ministero dell'interno; essi devono tenere conto, inoltre, della specificità dei contesti e delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano. Le finalità dei patti consistono, da una parte, nella "prevenzione" e nel "contrasto" dei fenomeni di criminalità diffusa o predatoria e delle turbative al libero utilizzo degli spazi pubblici; dall'altra, nella promozione dell'inclusione, della protezione, della solidarietà sociale e del rispetto del decoro urbano (art. 5, c. 1).

In conclusione, un nuovo decreto è stato recentemente adottato in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica (d.l. n.113/2018). I temi della sicurezza, dell'immigrazione e del terrorismo sono trattati tutti nello stesso testo. Ciò suggerisce l'adozione di un comune approccio alla sicurezza, tendenzialmente repressivo, che si estende anche agli altri settori. Vi è, d'altra parte, scarsa attenzione per le strategie di coesione sociale, di prevenzione del crimine e di contrasto al senso di insicurezza. Il decreto non presta alcuna attenzione alle differenze territoriali (ad esempio in materia di aree urbane). Gli enti locali non sono quasi mai nominati né se ne è valorizzato il ruolo (se si esclude la previsione volta a tagliare le risorse a disposizione dei sindaci per la gestione dei migranti).

Premesso il contesto, stabilire la natura degli accordi tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano può risultare complesso; lo stesso per la natura giuridica dei patti tra Sindaco e Prefetto. Si può dire, però, che l'Italia abbia una tradizione forte di strumenti amministrativi al servizio del coordinamento orizzontale e verticale, sia tra soggetti pubblici, sia tra i privati (si pensi al settore della pianificazione urbanistica, delle opere pubbliche, della rigenerazione urbana o dello sviluppo locale; si

vedano, ad esempio, gli artt. 30 e 34, d.lgs. n. 267/2001 o l'art. 2, co. 203, l. n. 662/1997). Ad ogni modo, non è sempre semplice distinguere tra un coordinamento amministrativo, nel senso di “giuridico”, e uno invece più squisitamente politico, nel senso di “istituzionale”. Ad esempio, i *patti* oggetto di questo caso studio possono essere assimilati ad accordi politici (*ex art. 4, d.lgs. n. 281/1997 o art. 7, l. n. 131/2003*) o ad accordi amministrativi (*ex art. 15, l. n. 241/1990*). Questa non è una discussione vuota, ma l'opposto. Se i patti per la sicurezza sono accordi amministrativi tra pubbliche amministrazioni questo significa, da una parte, che la collaborazione con l'ente locale è più stabile e, dall'altra parte, che i cittadini privati possono legittimamente affidarsi al contenuto del patto.

È possibile dire che in Italia ci sia un'Agenda urbana nazionale, pur se non esplicitamente come in Europa grazie all'adozione del cosiddetto Patto di Amsterdam (2016). Alcune istituzioni vi fanno esplicito riferimento nei loro siti istituzionali, ma non si tratta, a ben vedere, di una politica urbana organica. Non è preciso considerare il piano operativo nazionale “città metropolitane” come l'Agenda urbana. È pur vero che le città, sia come comuni e sia come città metropolitane, non possono contare su molte risorse finanziarie, soprattutto all'indomani della crisi economica. I trasferimenti nazionali e i fondi europei sono, perciò, fondamentali, in modo particolare per sostenere gli investimenti⁷⁵.

3.3. Il profilo di Tilburg

Tilburg ha una popolazione di 215.579 abitanti (2018) ed è il secondo comune più grande nella provincia del *North Brabant*, nonché la sesta città più grande dei Paesi Bassi. La città è anche parte della *Brabantse Stedenrij*, una regione urbana policentrica sempre della provincia di *North Brabant*, per un totale di 2 milioni di abitanti. Le principali città sono, oltre a Tilburg: Hertogenbosch, Breda, Eindhoven, Helmond⁷⁶. La città-regione non è istituzionalizzata ma la cooperazione intermunicipale, tipica del paese, è ben sviluppata.

La città di Tilburg è recentemente divenuta membro di Efus e lo è anche di EUROCITIES attraverso la sua partecipazione alla *BrabantStad*, una *partnership* tra i comuni di Breda, Eindhoven, Helmond, Hertogenbosch, Tilburg e la provincia di *North Brabant*. *BrabantStad* si è così sovrapposta all'area funzionale di *Brabantse Stedenrij* e a quella conosciuta come *Metropoolregio Eindhoven*, posizionandosi dentro il triangolo Eindhoven-Leuven-Aachen (il c.d. ELAT). La città è tra i firmatari della *Green Digital Chart* di EUROCITIES e partecipa, come comune, al *Covenant of Mayors*.

⁷⁵ Le principali risorse a disposizione dell'agenda urbana vengono dai fondi strutturali. L'Italia è l'unico paese europeo ad aver adottato uno specifico piano operativo nazionale per il tema urbano (il c.d. PON METRO). Anche altri due piani nazionali, uno sul miglioramento della *governance* nella pubblica amministrazione e uno sulla capacità istituzionale, hanno alcuni *assets* per il supporto alle riforme degli enti locali (ad esempio *action 3.1.5 PON governance*, in collaborazione con ANCI, è intitolato “Città strategiche”). A partire dal 2017, è stata bandita annualmente una call per finanziare progetti di rigenerazione nelle periferie urbane, a carico del bilancio dello Stato (art. 1, co. 974 ss., l. n. 208/2015 e art. 1, co. 140-141, l. n. 232/2016). Lo stanziamento dei fondi è stato posticipato al 2020 con l'insediamento del nuovo governo, secondo quanto previsto dall'art. 13, d.l. n. 91/2018, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*.

⁷⁶ Si visiti il sito della città qui www.tilburg.nl/stad-bestuur/stad/statistische-gegevens/ (ultimo accesso ottobre 2019).

Tilburg esisteva già in epoca medievale, quando era divisa in est e ovest (il sito originario oggi è parzialmente sovrapposto con il comune di Oisterwijk). Intorno al XV secolo, Tilburg era riconoscibile per un castello circondato da un'area rurale dedicata all'agricoltura e alla pastorizia, con una fitta rete di sentieri. Andando al diciottesimo secolo, la stessa zona agricola si scopre già urbanizzata. Nel 1809, Luigi Napoleone, secondogenito di Luigi Re d'Olanda, concede i diritti di città libera a Tilburg, dopo secoli di oppressione da parte delle politiche olandesi per il suo essere città cattolica. La città si espande rapidamente durante il secolo per trasformarsi da villaggio in una delle più grandi città di quelli che sarebbero poi diventati i Paesi Bassi. Con la rivoluzione industriale, infatti, i campi coltivati e da pascolo si riempiono di piccole industrie tessili. La lana e i tessuti di Tilburg erano ben conosciuti fino alla prima metà del XX secolo⁷⁷.

Nel 1993, viene pubblicata l'*Integral Safety Report* (IVR '93) e il governo nazionale dà il calcio d'inizio a quella che sarebbe divenuta nel tempo la "politica di sicurezza integrata". Il *report* incoraggiava le autorità locali a focalizzarsi sia sulle componenti sociali, sia su quelle fisiche della sicurezza, introducendo il concetto di "safety chain". Come si legge nel documento, le varie fasi (pro-attività, prevenzione, preparazione, repressione, cura e assistenza alle vittime) devono tutte essere prese in considerazione e meglio coordinate tra loro. L'IVR '93 voleva anche incoraggiare uno studio più serio e approfondito dei problemi legati all'insicurezza. L'ampiezza della *policy* portava con sé anche la necessità di un adeguamento organizzativo-amministrativo, oltre che ad una riflessione sui contenuti. Andava, infatti, stimolata la collaborazione tra tutte le parti coinvolte nella catena della sicurezza, ad esempio la polizia e il potere giudiziario. Il ruolo di promozione della collaborazione veniva affidato ai governi locali⁷⁸. Successivamente, il *White Paper Tackling Crime* (2001) proponeva un approccio in controtendenza, soprattutto con riguardo al controllo, che diventava più severo e meno tollerante rispetto ad alcuni comportamenti in luogo pubblico. Inizia una stagione in cui la prevenzione attraverso le politiche sociali perde la sua enfasi, in favore di un orientamento repressivo concentrato sull'ordine pubblico e sull'ordinamento penale. I politici nazionali diventano a mano a mano più critici verso le forze di polizia e i governi locali vengono accusati di essere inadeguati a svolgere i loro doveri di contrasto al crimine e del mantenimento dell'ordine pubblico. In quel momento viene istituita una squadra di investigazione sovra-regionale e i privati fanno il loro accesso nel settore. A partire dagli anni 2000, la possibilità per gli attori privati di offrire servizi di contrasto alla delinquenza diventa un'opportunità concreta di *business*. L'approccio repressivo viene confermato con la legge del 2010 sulle "incivilities and measures against football hooliganism"⁷⁹. Il settore della sicurezza si fa terreno di scontro difficile per la politica locale e molti sindaci, eccetto quelli delle città più grandi (come

⁷⁷ Si v. <https://en.wikivoyage.org/wiki/Tilburg> (ultimo accesso ottobre 2019), il quale rindirizza nuovamente al sito ufficiale della città.

⁷⁸ K., Nijssen, *Een effectieve samenwerking in de aanpak van ondermijning. Een onderzoek naar hoe de netwerkeffectiviteit in de aanpak van ondermijning door een projectleider kan worden beïnvloed* (Effective cooperation in the approach to prevent crimes. An investigation into how network effectiveness can be influenced in the approach of safety by a pilot project). Masterthesis opleiding Bestuurskunde Faculteit der Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen, 2018, 4 ss. Tradotto personalmente e disponibile in lingua originale al seguente link, [https://theses.uibn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/6051/Nijssen%2C Koen_1.pdf?sequence=1](https://theses.uibn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/6051/Nijssen%2C%20Koen_1.pdf?sequence=1), (ultimo accesso ottobre 2019).

⁷⁹ E. Devroe, *Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands*, in *European Journal of Criminology*, vol. 10, n. 3, 2013, 318 ss.

Amsterdam e Rotterdam), fanno fatica a formare coalizioni stabili di governo. Sebbene i sindaci delle città olandesi non siano direttamente eletti (formalmente sono nominati dal governo nazionale per sei anni), sono quasi tutti membri di partiti politici (non sono, cioè, solo o necessariamente dei *manager*), normalmente del partito che ha la maggioranza nel consiglio municipale, quest'ultimo direttamente eletto. Tale delicato assetto dei poteri può risentire di contrastanti indirizzi da parte del governo centrale e, quindi, influire sulla scelta e sulla *performance* dei sindaci (ciò dipende anche dal riflesso dei partiti nazionali a livello locale). È anche vero che, sebbene la nomina del sindaco spetti al governo, difficilmente quest'ultimo si allontana dalla proposta ricevuta dal consiglio comunale (che di solito propone una rosa di nomi). È significativo che i sindaci abbiano il dovere di implementare le politiche nazionali di sicurezza integrata sui loro territori. Quindi, il primo cittadino ha la possibilità di esercitare poteri molto rilevanti, può vantare un alto livello di *expertise* (e, quindi, di un tipo di legittimità) ed è nelle condizioni, se è disposto a farlo e con il supporto del consiglio, di dialogare con il governo centrale nel dettare l'agenda per l'implementazione della strategia di sicurezza⁸⁰.

Ad ogni modo, si deve sottolineare che la politica di sicurezza è fortemente centralizzata e che il Ministro della giustizia e della sicurezza è responsabile per la garanzia dello stato di diritto su tutto il territorio⁸¹. Il Ministro ha il pieno controllo e la piena responsabilità delle forze di polizia, che sono principalmente corpi nazionali (*Korps Nationale Politie*, divisi in dieci unità regionali e un'unità centrale)⁸². C'è anche un'altra forza, la *Koninklijke Marechaussee*, sotto la direzione, però, del Ministero della difesa. In anni recenti, la maggioranza dei consigli comunali hanno impiegato anche proprio ufficiali locali per la garanzia dell'ordine (i c.d. *Handhaving*). Questi agenti hanno lo *status* di *Buitengewoon Opsporingsambtenaar*, sono cioè forze d'ordine speciali ma con poteri di polizia limitati. La loro principale attività consiste nel dare attuazione alle ordinanze locali, al codice di infrazione comunale, anche stradale, a porre rimedio ai disordini giovanili e a comportamenti anti-sociali che, però, non costituiscono reati. Sono cioè responsabili per lo "Small Standard", ovvero per prevenire il crimine sul territorio e intervenire prima che le situazioni si traducano in minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico⁸³.

Negli anni più recenti, il settore della sicurezza ha vissuto nuovi sviluppi e numerose risorse sono state dedicate alla realizzazione, ancora una volta, della "Integral Safety". Infatti, nonostante i controversi sviluppi, l'idea della politica di sicurezza proposta nel 1993 non è mai scomparsa del tutto⁸⁴.

Giova qui ricordare che "Integral safety" significa la combinazione tra repressione e prevenzione, crimine e rischio, reale minaccia alla sicurezza e percezione della insicurezza⁸⁵. L'ultimo aggiornamento riguarda

⁸⁰ Si v. A. Toorman, M. den Engelsman, *Policing in Netherland*, Police and Safety Regions Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, OBT BV, Den Haag Drukkerij & De Bink, Leiden, 2009, 8 : «The extent to which the public suffer from crime and anti-social behaviour depends to some extent on local conditions. This is why it is largely the duty of municipalities, working with local partners, to prepare and implement policy on safety and security. The municipalities are in charge. Local policy on safety and security includes clear objectives and specifies where responsibilities lie. In each municipality, the mayor is responsible for public order and safety».

⁸¹ Si v. www.government.nl/ministries/ministry-of-justice-and-security (ultimo accesso ottobre 2019).

⁸² Si v. www.government.nl/topics/police/organisation-of-the-dutch-police (ultimo accesso ottobre 2019).

⁸³ Si v. A. Toorman, M. den Engelsman, *Policing in Netherland*, cit., 24-25.

⁸⁴ Si v. A. Cachet, R. S. Prins, *Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid* (Development of the local security policy), in E. R., Muller (a cura di), *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (Safety - Safety manuals: safety and security care in Netherlands), Deventer, Nederland, Kluwe,), II Ed., 2012, 477-495.

l'adozione della *Integrated International Security Strategy 2018-2022*, intitolata: *Working Worldwide for the Security of the Netherlands*. Questo documento poggia su tre basi: la prevenzione, la difesa e il rafforzamento. La direttiva principale consiste nel prevenire il senso di insicurezza ogni volta che ciò sia possibile e di prendere iniziativa con azioni repressive, sempre adottando l'approccio più all'avanguardia, solo quando strettamente necessario. Questo include la messa a punto di meccanismi deterrenti e piani devoluti al solo studio delle cause profonde di fenomeni di terrorismo, immigrazione irregolare, povertà ma, anche, cambiamento climatico, per saper affrontare le emergenze⁸⁶. Il contributo dell'ente locale è menzionato esplicitamente in due casi: all'obiettivo due, nel pilastro sulla prevenzione, *Eliminating the root causes of terrorism*, e all'obiettivo otto, nel pilastro sulla difesa, *societal resilience to foreign interference*.

In diverse parti dello stesso documento, la "Integral Safety" è spesso definita come "sicurezza umana" e ci sono espliciti riferimenti ai SDGs. Ciò che appare chiaro, tornando alle osservazioni in apertura al caso studio, è l'intenzione del Governo olandese di affrontare il tema della sicurezza, nel senso sopra ricordato di "integrata", sia rispetto alla prospettiva interna, sia rispetto a quella esterna e, in alcuni casi, anche a quella europea⁸⁷.

In aggiunta ai precedenti due significati, "integrale" è anche nel senso di "integrata" tra i diversi livelli di governo. Come conseguenza delle difficoltà in termini di dialogo interistituzionale, molti strumenti sono stati creati per aiutare tale coordinamento, sia tra lo stato e gli enti locali (verticale), sia tra questi ultimi (orizzontale, nel senso di intermunicipale e interprovinciale). Molte di queste soluzioni sono state utilizzate più in generale, oltre cioè il settore della sicurezza, nel tentativo di approcciarsi con profitto, e già in passato, al decentramento. Nel 2004, ad esempio, il governo centrale, l'associazione delle province e quella dei comuni si sono accordati su un Codice per le relazioni inter-amministrative (*Code interbestuurlijke verhoudingen*) ma, anche se all'epoca tale iniziativa è stata descritta come la chiave di volta della cooperazione amministrativa nel paese, essa ha prodotto, di fatto, scarsi risultati. Inoltre, ogni gabinetto del governo centrale, conclude accordi governativi insieme all'associazione dei comuni per ogni nuova legislatura⁸⁸. Per quanto riguarda il settore della sicurezza, per facilitare la collaborazione sull'obiettivo di contrasto al crimine tra i vari attori istituzionali, è stato siglato un patto tra i RIEC (*Regionale Informatie en Expertise Centra*) e il LIEC (*Landelijk Informatie en Expertise Centrum*). Si tratta di un accordo che ha al centro l'approccio integrato al contrasto al crimine organizzato, a situazioni a collo di bottiglia (rispetto ai

⁸⁵ Si v., per uno sguardo veloce allo *status quo* all'inizio del XXI secolo, V. Jammers, *Crime prevention in the Netherlands. Status quo and Future Development in the Netherlands*, in H.-J. Kerner, E. Marks, (a cura di), *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag*, 2004, Hannover, reperibile qui www.praeventionstag.de/content/9_praev/doku/jammers/index_9_jammers.html (ultimo accesso ottobre 2019), dove sono descritte le quattro aree principali di intervento: delinquenza giovanile, violenza, crimini legati all'economia, l'integrazione.

⁸⁶ *Working Worldwide for the Security of the Netherlands. Integrated International Security Strategy 2018-2022*, 6.

⁸⁷ *Working Worldwide for the Security of the Netherlands. Integrated International Security Strategy 2018-2022*, 9-10, 11, 13.

⁸⁸ C. Backes, W. Van Der Woude, *Local authorities in the Polder-Dutch municipalities and provinces*, in C. Panara and M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, Routledge, London-New York, 2012, 242 ss.

quali, cioè, è necessario intervenire per tempo prima che esse degenerino richiedendo un intervento securitario o di repressione) e alla promozione dell'integrazione sociale⁸⁹.

L'Olanda non ha mai avuto una esplicita politica urbana nazionale fino a poco tempo fa ma il Ministero dell'interno e delle relazioni nel regno, in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dell'ambiente e con quello degli affari economici (più, per singole sfide, con altri quattro ministeri), hanno recentemente cominciato a coordinarsi sulla nuova *Agenda Stad*. Anche gli enti locali e altri *stakeholders* devono essere coinvolti. L'Agenda nazionale è influenzata, in modo molto evidente, dall'Agenda urbana per l'Unione europea. Lo strumento adottato per la sua implementazione è il cosiddetto *City Deal* (una pianificazione strategica), che le città e i soggetti interessati pubblici e privati disegneranno per ogni territorio in collaborazione con il governo nazionale. L'agenda include misure volte a sostenere la crescita economica, la qualità della vita e l'innovazione nelle città olandesi. Si fonda, dunque, su tre principi: eliminare, innanzitutto, gli ostacoli che impediscono alle città di usare in modo profittevole le proprie risorse (sia finanziarie, sia naturali); promuovere, in secondo luogo, lo sviluppo di abilità regolatorie per sostenere la crescita, incentivare la cooperazione dentro e tra le aree urbane (così sorpassando i confini amministrativi) e rendere le città più competitive sulla scena internazionale; creare, infine, le condizioni favorevoli ad un tipo di innovazione, quella cioè che migliori la qualità della vita dei cittadini e attragga investimenti ed imprese, anche puntando sull'integrazione tra i settori dell'energia, del trasporto e dell'ICT⁹⁰.

3.4. Alcuni fattori da evidenziare per aiutare la comparazione tra i sistemi nazionali di governo locale e delle politiche di sicurezza

Lo strumento della strategia territoriale per la sicurezza urbana, che sarà analizzato nei paragrafi successivi, è al servizio di un settore che, come visto, è complesso. Normalmente, la sicurezza, sia come difesa nazionale (sicurezza "esterna") sia come ordine pubblico (sicurezza "interna"), è il dominio dello Stato-nazione, sia "dentro" i suoi confini (rispetto, cioè, agli altri livelli di governo sub-nazionali), sia "oltre" (rispetto, cioè, al livello di governo sovra-nazionale). Rispetto alle competenze locali o regionali, ciò è ragionevole perché, dal punto di vista dell'analisi economica del diritto, non ha senso devolvere l'erogazione di un servizio o di un bene che è "pubblico" (non rivale e non escludibile) e che si presenta anche come un fallimento del tipo "monopolio naturale" (ad esempio, c'è un limite alla moltiplicazione delle forze di polizia). Se è vero che l'aggregazione è conveniente, non vi sarebbero ostacoli economici a devolvere la materia della sicurezza al livello sovra-nazionale ma ciò non è possibile, in quanto si sollevano problemi politici sulla sovranità degli Stati, qui non "membri" ma, ancora, pienamente "sovrani". Nonostante tutto, esistono "spazi vuoti" per le competenze locali ed europee in materia di sicurezza, capaci di legittimare o di offrire una protezione formale all'implementazione di una politica urbana europea, a cominciare dal

⁸⁹ K. Nijssen, *Een effectieve samenwerking in de aanpak van ondermijning. Een onderzoek naar hoe de netwerkeffectiviteit in de aanpak van ondermijning door een projectleider kan worden beïnvloed*, cit., 23 ss. Per il patto si v. https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/convenant_liec_riec_al11121z2ed.pdf (ultimo accesso ottobre 2019).

⁹⁰ OECD. 2017. *National Urban policy in OECD countries*, Parigi, OECD Publishing, 81-83.

cosiddetto Patto di Amsterdam, che incide anche su questo settore. Infatti, come è stato già più volte ricordato nei paragrafi introduttivi, la sicurezza qui osservata è di un tipo speciale: quella urbana. Si può guardare a tale definizione di sicurezza come ad una *super* specificazione (sicurezza, sicurezza interna, sicurezza urbana). Ma non è questo il caso perché, in realtà, la sicurezza urbana si fonda su un'idea molto estensiva della sicurezza *tout court*: la sicurezza umana. Ciò che, inoltre, appare e apparirà più interessante nella comparazione tra città, dati i retroterra nazionali, è la tendenza ad approcci collaborativi tra le autorità locali e il Governo centrale, anche sulla base di iniziative proprie delle città-comuni (normalmente delle *best practices*). Non a caso, le strategie territoriali o i patti per la sicurezza qui osservati sono, innanzitutto, sperimentati in modo autonomo dalle città (grazie anche al *networking* o al sostegno delle reti urbane), in collaborazione con altri attori istituzionali decentrati (ad esempio, il prefetto). In un secondo momento, vengono recepite dal legislatore e sono promosse su tutto il territorio nazionale.

Ciò che sembra particolarmente importante, come un dato di fatto e indipendentemente dallo scheletro amministrativo del paese, è la forza politica delle città, sia essa radicata nel consiglio o nel sindaco. Questo è un elemento che vale a supportare la scelta di definire le città come di enti locali, in generale i comuni, direttamente eletti e potenzialmente con competenze generali. Non è un problema se le città sono coinvolte in istituzioni metropolitane sovraordinate, ad elezione indiretta o settoriali, perché ciò non può che aumentare o far esercitare la forza politica e di negoziazione degli stessi enti. Tale forza è fondamentale in un settore, come la sicurezza, dove le politiche si costruiscono, concretamente, sul paradigma cooperativo. Oltre a tutto ciò, la forza politica locale conta anche se le competenze legislative o amministrative nel settore sono devolute *by default* (per dire, “costituzionalmente”) allo Stato. Questo vale soprattutto nel caso della Francia e dei Paesi bassi, meno nel caso italiano.

C'è un secondo elemento a favore della scelta di definire la città europea come un comune, sempre sotto i vincoli statistici e senza ignorare le soluzioni di area vasta, che emerge in modo chiaro dal presente caso studio, in quanto riguarda città medio-piccole (negli altri casi le città sono quelle propriamente “medie” o “medio-grandi”). Esso riguarda i *patterns* di urbanizzazione. La scelta di guardare alla città-comune è ragionevole perché in nessuno dei tre paesi analizzati vi è stata mai una stagione riformatrice sul governo degli enti locali che, se non in tempi recenti (e con soluzioni più o meno funzionali e flessibili), ha preso in considerazione, istituzionalmente, la contrapposizione “urbano-rurale”. A prescindere dal modello portato avanti da ogni stato (ad esempio, nel senso della riduzione della frammentazione, come in Svezia o negli stessi Paesi Bassi, o della differenziazione tra comuni urbani o rurali, come in Germania), questa disattenzione istituzionale, osservata nei tre paesi, mette in evidenza un fattore importante e che vale in generale. La distinzione “istituzionale” tra urbano e rurale è necessaria? Quanto possono servire, in Europa, riforme degli enti locali imposte dall'alto? Dopo secoli o decenni, è difficile guardare all'autonomia locale e al suo assetto istituzionale in un modo diverso da quanto fino ad ora si è, storicamente, prodotto. A prescindere dalla forma, è dentro di essa che la comunità è viva, in modo non uguale ma senz'altro analogo a prima che si affermasse lo Stato nazione. È nella comunità locale, sia essa urbana o rurale, che si sviluppa l'identità politica e la socialità. In questo senso, si è portati a chiedersi se ogni comunità locale organizzata

sia in qualche modo una città (disquisizione di carattere sociologico e, soprattutto, di filosofia politica). In questo senso, se cioè l'istituzione "comune" è solo la forma che lo Stato in passato ha mantenuto o creato per poter leggere la comunità e il territorio in un linguaggio a lui comprensibile (quello giuridico), le differenze tra tali istituzioni consistono solo nel tipo di territorio o di relazioni sociali che si sovrappongono ad un tipo di spazio assoluto (ad esempio, un comune "rurale" o un comune "urbano"? Un semplice villaggio o una città?). Si potrebbe osservare, criticamente rispetto a questo ragionamento, che i Paesi Bassi in passato hanno adottato, e con successo, riforme di aggregazione e che i comuni sono molto più grandi che in paesi come Francia e Italia. Ciò rende la definizione di città basata sul "comune" meno fruibile e adatta alla comparazione. È però opportuno precisare due cose, una negativa e una positiva rispetto alla riforme di aggregazione *top down*, quando connesse allo studio dei fenomeni urbani. Innanzitutto, i comuni nei Paesi Bassi (o in Svezia) non sono solo più grandi ma anche meno numerosi, a ricordare la *ratio* sottesa alla riforma (efficienza amministrativa). Questa combinazione, "più grandi" e "meno numerosi", serve a sottolineare come le riforme di aggregazione possano non (ma non è detto) assecondare il *pattern* di urbanizzazione e il senso di identità delle comunità locali, imponendo un determinato assetto formale, piuttosto che assecondare l'evoluzione naturale dei territori e della società. Questo, però, entrando così nella seconda osservazione, vale più per il "paese rurale" che per quello "urbano". Ciò perché i comuni urbani sono, per natura e a prescindere dalle riforme imposte dall'alto, più grandi di quelli rurali. Se quello che è osservato è il fenomeno urbano, riforme di aggregazione avranno un impatto molto più naturale nelle aree urbane che in quelle rurali. È il motivo per il quale la definizione data di città in questo lavoro contiene un "in generale" con riferimento al "comune", a precisare che ben vengano soluzioni urbane o metropolitane alternative, purché l'ente sia eletto direttamente e abbia competenze generali. Di conseguenza, il caso della Svezia o dei Paesi Urbani con le loro riforme di aggregazione è un non problema in termini "urbani", in quanto si tratta della migliore soluzione: enti ad elezione diretta che meglio assecondano i confini funzionali. Il gradiente di urbanizzazione di un territorio, cioè, esiste indipendentemente dal tipo di riforma amministrativa. In conclusione, la difficoltà consiste sempre nel distinguere tra tipi di comuni. In Italia e in Francia il territorio è frammentato. Nei Paesi Bassi il contrario. Il punto è che i comuni urbani sono sempre considerevolmente grandi e il "considerevolmente grande" è, in Europa, intorno (quindi anche sopra e sotto) alla media dei 300.000 abitanti. Che poi questa categoria dimensionale sia diffusa abbastanza capillarmente da Nord a Sud e da Est a Ovest, essa è una peculiarità dell'urbanizzazione europea nel suo complesso.

C'è, infine, un terzo elemento da analizzare rispetto sempre alla definizione di città e, in questo caso, in connessione al settore della sicurezza e all'ultimo commento sull'urbanizzazione europea. Se la sicurezza urbana è nel senso più ampio di sicurezza umana, quest'ultima è un concetto universale. Potrebbe, perciò, suonare strano limitarlo ad una porzione del territorio, le aree urbane. L'aggettivo "urbano", però, non è così ristretto come potrebbe apparire a prima vista. Infatti, il termine è semanticamente più ampio di "città" o "metropoli"⁹¹ e riprende, piuttosto, un'evoluzione generalizzata del continente europeo⁹². Inoltre, l'aggettivo

⁹¹ Per la distinzione sociologica tra "città" e "urbano" si v. H. Lefebvre, *The specificity of the city* in Kofman, E. Lebas (a cura di), *Writings on cities*. Henri Lefebvre, Oxford-Malden, Blackwell Publishers, 1996, 103; per una distinzione, sempre sociologica, questa volta tra "urbano" e "metropolitano" si v. A. Cavalli e A. Martinelli, *La società europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, 168; cfr. E.

“urbano” è coerente con il fatto che in esso è sempre implicito il legame con il circostante ambiente rurale⁹³. La città europea, in questo ultimo senso, è sempre stata una città “aperta” dai confini porosi, anche quando fisicamente era circondata da mura e arroccata con un castello sulla cima di un monte. La sicurezza urbana è, di conseguenza, la sicurezza di un intero territorio, come basato su un continuo flusso di scambi tra centri medi e piccoli. Questo aiuta a non ignorare, ad esempio, la peculiarità dell’urbanizzazione francese, nel senso del *cleavage* urbano-rurale, da sempre centrale nella storia nazionale.

4. La strategia territoriale per la sicurezza urbana a Lille

Lille è stata una delle prime città francesi a firmare, nel 1999, un *Contrats locaux de sécurité* (CLS). Conformandosi alle più recenti indicazioni nazionali (si veda *supra*), ha ora adottato una *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* (STSPD). La natura giuridica dei due strumenti è incerta, nonostante nel tempo si siano susseguite linee guida nazionali che hanno risolto alcuni dubbi. Così come si vedrà per il caso di Modena, però, data la lunga esperienza della città nell’adozione di politiche integrate per la sicurezza urbana, è più ragionevole pensare che in questo caso sia stata l’esperienza locale ad influenzare l’amministrazione nazionale, piuttosto che il contrario.

Martinotti, voce *Metropolitane*, in *Enciclopedia Treccani, Enciclopedia delle Scienze Sociali I Supplemento*, 2001, reperibile al link [http://www.treccani.it/enciclopedia/metropolitane_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/metropolitane_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/) (ultimo accesso ottobre 2019). Nella scienza politica, si v. R. Bonini, voce *Polis* (rimando da città/città stato), in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2016, 705 ss.; per ovvie ragioni di coerenza, nel dizionario si definisce solo la *polis*, ovvero la città nella sua versione più tradizionale (nessun riferimento all’urbanizzazione) poi diffusasi anche nel resto d’Europa prima, durante e dopo il Medioevo nella versione ristretta “dentro le mura”. Nelle scienze storiche, si v. per uno scritto statunitense più risalente L. Mumford, *The city in History*, Harcourt, New York, Brace & World, 1961, 93; dello scritto colpisce la scelta di seguire contemporaneamente sia lo sviluppo sociale ed industriale (l’“urbano”), nonché le trasformazioni materiali (la “città”), sia la preferenza per l’approccio funzionale e sia la decisione di considerare non definitiva ma pur sempre necessaria la fase di costruzione delle megalopoli (il “metropolitano”). Nelle scienze giuridiche si v. A. Pubusa, voce *Città*, in B. Paradisi (a cura di), *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1988, 1: «Tuttavia l’ampiezza dell’urbanesimo nel nostro secolo tende ad attenuare l’opposizione classica fra città e campagna e a mettere in ombra l’interesse verso le singole città per porre al centro dell’attenzione l’urbanizzazione, ossia il processo sociale nel suo complesso. Questo è uno dei segni più caratteristici dell’attuale crisi della nozione di città»; cfr. nella letteratura statunitense G. E. Frug, *The city as a legal concept*, in Harv. L. Rev., 1979-1980, n. 93:6, *passim*.

⁹² E. Martinotti, *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999, 13: «Alla fine del secolo, oltre la metà della popolazione francese vivrà nel cosiddetto *periurbain*, l’area di insediamenti che si stende tra i confini delle città storiche e il territorio a bassa densità che per pigrizia mentale continuiamo a chiamare campagna [Pumain e Godard 1996]. Con qualche differenza tra i diversi stati membri dell’Unione, è una situazione che tende a generalizzarsi in tutta l’Europa [Masser 1992]». Cfr. A. Cavalli, A. Martinelli, *La società europea*, cit., 146: «Non c’è nessun altro pezzo di mondo dove il fenomeno urbano abbia assunto una fisionomia così marcata come in Europa. [...]». Per un lavoro storiografico che, pur se dall’Italia, ha guardato alla storia europea e al modello di sviluppo urbano si v. F. Braudel, *L’Italia fuori d’Italia*, in R. Romano e C. Vivanti, *Storia d’Italia*, Torino, Einaudi, 1974, 2092 ss., in particolare, 2112: «In questa età [verso il 1450], attraverso tutta l’Europa si delinea un fenomeno generale di crescita. [...] D’altronde, da tempo ormai la storia d’Europa è una corsa fra città e Stato: quasi si potrebbe dire fra la lepre e la tartaruga. [...] Anche trasformate in principati, le città italiane restano pur sempre delle città, formazioni di tipo speciale [...]».

⁹³ G. Martinotti, *La dimensione metropolitana*, cit., 13-14: «[...] sistema urbano quell’area indistinta che viene generalmente definita con i termini *hinterland*, *banlieu*, *metropolitan fringe*, *area metropolitana*, e simili. Tutti termini che sottolineano, quasi distrattamente, l’aspetto residuale di un luogo che viene considerato derivato e marginale [...]». Cfr. A. Pubusa, voce *Città*, cit., 1: «In quanto si è finora detto è implicita la necessità per la città di un particolare assetto del territorio e degli oggetti urbani nonché di una relazione più o meno stretta con lo spazio ad essa circostante, su cui normalmente esercita un controllo. Di qui un antagonismo fra città e campagna, anche se si tratta di realtà strettamente interdipendenti». In questo senso anche l’art. 5, d. l. n. 14/2017: «tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano».

4.1. I contenuti della strategia e lo spazio per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana?

La *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* (STSPD) si pone l'obiettivo di realizzare una politica globale e condivisa per la sicurezza urbana nella città di Lille, a favore della tranquillità pubblica e della prevenzione del crimine.

Innanzitutto, la strategia analizzata indica le sue priorità, in armonia con il Piano sulla sicurezza nazionale e la prevenzione al crimine. In particolare, vi sono tre azioni principali: la prevenzione della delinquenza giovanile, nel senso della riduzione dei fattori di rischio; la prevenzione della violenza e il rafforzamento dell'assistenza alle vittime, anche attraverso campagne di sensibilizzazione a tali temi dedicate (tra cui il rischio di radicalizzazione); il miglioramento nel livello della tranquillità pubblica, ad esempio, nello sviluppo della prevenzione situazionale, nel consolidamento della mediazione sociale e nel rafforzamento del coordinamento tra i diversi attori rilevanti sul territorio. In secondo luogo, vi sono tre priorità aggiuntive, individuate in autonomia dall'ente locale e simili a quelle già contenute del rinnovo del CLS nel 2009. Si tratta di azioni di contrasto alla recidiva nei reati, di gestione ordinata della vita notturna e nel supporto ai gruppi più vulnerabili della popolazione (ad esempio, la città di Lille è attivamente coinvolta in soluzioni alternative alla detenzione e, tra il 2013 e il 2017, ha accolto 882 persone grazie a differenti programmi)⁹⁴.

Le ragioni giuridiche:

L'adozione della strategia (o, in passato, di un CLS) non è obbligatoria ma, almeno nei comuni in cui è richiesta l'approvazione di un *Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance* (CLSPD), ai sensi della *loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*, essa è normalmente presente. Nella città di Lille, la strategia locale è influenzata dalla *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017*, dal *Plan départemental de prévention de la délinquance du Nord* (2013) e dalle indicazioni del *Conseil Métropolitain de Sécurité et de Prévention de la Délinquance de la Métropole Européenne de Lille*. Nel settore della sicurezza, come visto, i poteri delle amministrazioni centrali sono pervasivi, soprattutto nella repressione e nel mantenimento dell'ordine pubblico (ad esempio, la polizia locale ha molti meno poteri della polizia nazionale).

Allo stesso tempo, la Francia ha una lunga tradizione di politiche di prevenzione e prossimità, anche integrate con le politiche urbane di contrasto al radicalismo, specialmente agendo sull'integrazione e la coesione sociale. Ad esempio, la città di Lille ha sviluppato e implementato, con il supporto del Ministero dell'interno e quello della coesione territoriale nonché del *Forum Français pour la Sécurité Urbaine* (FFSU), un piano locale per il contrasto alla radicalizzazione⁹⁵.

⁹⁴ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 4. Si v. anche www.lille.fr/Vivre-a-Lille/Securite-et-prevention/Notre-action-pour-la-securite-et-la-prevention2/Travaux-d-interet-general (ultimo accesso ottobre 2019).

⁹⁵ Si v. <http://ffsu.org/formation-des-elus-et-des-agents-a-la-prevention-de-la-radicalisation-a-lille/> (ultimo accesso ottobre 2019) insieme con Efus, *Prévenir la radicalisation au niveau local Accompagnement pour les collectivités territoriales*, disponibile qui http://ffsu.org/files/2016/04/RAD_Accompagnement-villes-françaises_2017.pdf (ultimo accesso ottobre 2019) ed Efus, *La sécurité*

Quindi, se i poteri amministrativi locali in materia di sicurezza devono essere esplicitati, essi si rinvencono nella “prevenzione” sociale, mentre per la “repressione”, ma si tratta pur sempre di poteri marginali, nel coordinamento con le forze di polizia nazionale. Rimane ferma, però, la previsione legislativa in base alla quale «Le maire en est l’animateur» della strategia per la sicurezza urbana e, in questo senso, il coinvolgimento dello Stato a livello locale deve essere interpretato nel senso di non lasciare isolato il sindaco⁹⁶. In altre parole: «Le maire est responsable de l’animation, sur le territoire de sa commune, de la politique de prévention de la délinquance et de la coordination de sa mise en œuvre, sous réserve et dans le respect des pouvoirs et compétences du représentant de l’Etat, de l’autorité judiciaire [etc.]. Le maire ne peut ni ne doit agir seul. La politique de prévention de la délinquance se construit dans le cadre d’un mouvement fédérateur, d’un réseau de confiance constitué de l’ensemble des partenaires».⁹⁷

Presupposti di fatto:

I bisogni territoriali variano al variare della dimensione della città e così le caratteristiche dei fenomeni di delinquenza. Ciò influenza nei modi più svariati gli strumenti e le strutture organizzative al servizio delle politiche pubbliche, in generale, e di quelle per la sicurezza, in particolare. In conformità al *principe d’efficacité et d’adaptation aux réalités locales*, rimane nella discrezionalità dell’ente locale il potere di decidere se declinare o meno, anche a livello sub-comunale, soluzioni operative per la prevenzione del crimine, con o senza un CLSPD (o CISPDP).⁹⁸

Tra il 2010 e il 2015, il numero dei crimini nella città di Lille, in base alle rilevazioni della polizia, risulta in calo, confermandosi la tendenza degli anni precedenti. Crimini violenti, come le rapine, sono in drastica riduzione ma rimane invariato il livello delle aggressioni. Secondo i dati riportati, decresce anche l’abuso di droghe e la propensione al commercio illegale. Nonostante queste dinamiche siano comuni a molte delle maggiori città sul territorio nazionale, la posizione geografica della città, ovvero in un “crocevia” europeo di flussi (soprattutto di persone), aumenta l’incidenza dei fenomeni di fragilità sociale, ai quali spesso si associa la diffusione di un senso di insicurezza tra i residenti. Le zone più problematiche rispetto alla sicurezza risultano, sin dal 2012, quelle nei quartieri di Lille-Sud, *Lille-Moulins* e *Faubourg de Béthune*, alle quali si aggiungono, però, anche quelle di *Wazemmes*, *Fives* e Lille-Center⁹⁹.

locale face au terrorisme et à la radicalisation violente Résolution du comité exécutif du FFSU, 2016, disponibile qui <http://ffsu.org/files/2016/04/Résolution-FFSU-La-sécurité-locale-face-au-terrorisme-et-à-la-radicalisation-violente.pdf> (ultimo accesso ottobre 2019).

⁹⁶ Si v. la *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017*, cit., 12.

⁹⁷ Si v. *Le livret de prévention du maire*, cit., 6.

⁹⁸ *Ibidem*, 13.

⁹⁹ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 3.

4.2. L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti

La STSPD è stata approvata nella sessione plenaria del CLSPD, il 27 giugno del 2017. Preliminarmente, il consiglio municipale si era espresso favorevolmente, votando sul documento il 23 giugno 2017. Quest'ultimo passaggio si può considerare un modo per autorizzare il Sindaco a firmare l'atto, così impegnando definitivamente il Comune. La strategia fissa l'oggetto, le priorità di intervento e il metodo di lavoro, per il futuro, del CLSPD. La collaborazione istituzionale sembra stia evolvendo da una negoziazione periodica e procedurale (CLS del 1999, 2005, 2009), risultante nella firma di un vero e proprio contratto, a forme organizzative più stabili ed integrate. Di conseguenza, ciò che oggi sembra periodicamente aggiornato riguarda gli obiettivi e le priorità per la sicurezza urbana sulle base dei quali opererà, successivamente, il CLSPD, come organizzazione stabile e oggi obbligatoria per i comuni con più di 10.000 abitanti.

I suoi firmatari sono la Città di Lille, i comuni con essa associati, la Prefettura, il Procuratore, il *Parquet*, il *Conseil Départemental*, il *Rectorat*, i *bailleurs LMH*, la *Villogia et Partenord-Habitat* la *transporteur Transpole-Keolis*. I sottoscrittori riproducono quasi perfettamente la composizione del CLSPD. Infatti nella città di Lille, quest'ultimo riunisce insieme la città, il Prefetto (o un suo delegato), un rappresentante delle forze di polizia nazionale, un ufficiale giudiziario, un rappresentante del sistema nazionale di istruzione, un rappresentante del Consiglio dipartimentale, gli operatori e le associazioni sociali e gli enti ed operatori per i trasporti urbani (*Keolis-Transpole* e *SNCF*). La commissione si riunisce in sessioni sia plenarie e sia ristrette¹⁰⁰. In base all'organigramma comunale, il CLSPD dipende dal dipartimento denominato *Vie Citoyenne Animation de proximité*.

La forza di polizia locale non è espressamente coinvolta nel CLSPD ma i suoi compiti sono svolti sulla base delle direttive del Sindaco (da cui dipende), oltre che in armonia con la polizia nazionale. Un obiettivo prioritario della polizia municipale è quello di mantenere vivo il legame di prossimità con la popolazione e di offrire una presenza visibile, attiva e rassicurante in tutti i quartieri. Si tratta di un corpo nato nel 1971 che oggi conta su un centinaio di agenti¹⁰¹.

Attori importanti per la sicurezza urbana sono anche gli *agents locaux de médiation sociale* (ALMS). Squadre di ALMS, anche conosciute come *médiateurs*, sono presenti giornalmente sul territorio della città. Esistono sin dal 2000 e sono stati fortemente voluti dal governo della città per favorire la prossimità e la connessione sociale tra istituzioni e cittadinanza¹⁰².

A voler essere precisi, dunque, la STSPD è il risultato dell'attività di una stabile organizzazione tra attori tutti diversi tra loro. Si può poi dire che sia sempre il CLSPD a guidare la successiva fase di

¹⁰⁰ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 1.

¹⁰¹ Si v. al seguente link www.lille.fr/Vivre-a-Lille/Securite-et-prevention/Police-municipale (ultimo accesso ottobre 2019).

¹⁰² Si v. al seguente link www.lille.fr/Vivre-a-Lille/Securite-et-prevention/Notre-action-pour-la-securite-et-la-prevention2/Mediateurs-sociaux-ALMS (ultimo accesso ottobre 2019). I loro compiti sono: prevenire attraverso una presenza continua e rassicurante nel vicinato, gestire i conflitti quotidiani in tempo reale e senza ritardi, identificare le persone isolate e sotto stress, riportare segnalazione su eventuali malfunzionamenti, situazioni di degrado o di atteggiamenti contro il decoro pubblico, tenersi in contatto con le istituzioni e le amministrazioni, collaborare con tutti gli attori sociali presenti nella città e informare e guidare i cittadini.

implementazione, articolandosi in altro rami organizzativi. Ci sono, infatti, *Groupes de travail territorialisés*, sia *Groupes de travail thématiques*.¹⁰³

I primi sono poi supportati dalle *Cellules de veille par quartier* e dalla *Cell de veille dédiée aux stupéfiants*. Tali strutture riuniscono diversi *partner* e promuovono consultazioni e scambi di informazione, allo scopo di identificare con tempestività problemi di delinquenza e di sicurezza¹⁰⁴. Di fatto, essi aiutano a monitorare lo stato della delinquenza nella città e a descrivere il tipo di percezione che i cittadini sviluppano rispetto all'insicurezza. Aiutano, inoltre, ad identificare singole aree di intervento. Ci sono in totale sette unità per i dieci distretti in cui Lille è suddivisa (alcuni quartieri, infatti, sono raggruppati come *Fives* e *Saint-Maurice Pellevoisin*, *Bois-Blancs* e *Vauban-Esquermes*, Lille-Center e *Vieux-Lille*). Ognuna è composta di 15 attori per la prevenzione e la *safety*, raccolti intorno all'assessore delegato dal sindaco per la prevenzione del crimine e la sicurezza e al presidente della singola circoscrizione¹⁰⁵.

I secondi sono, invece, supportati dal *Groupe violences faites aux femmes* e dal *Groupe prévention de la récidive*, sempre gruppi di lavoro locale a cui partecipa, però anche il Consiglio metropolitano del Nord, il *contrat de ville*, gli enti di indirizzo per l'implementazione dei programmi nazionali di rigenerazione urbana, i gruppi associativi-educativi, il Consiglio per l'igiene mentale di Lille, ecc.¹⁰⁶.

4.3. Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia.

Essendo la STSPD uno strumento alquanto recente, non è facile capirne la natura. Ad ogni modo, ciò risultava già complesso rispetto al CLS e, infatti, una posizione unitaria della scienza giuridica sul punto mancava.

In particolare i problemi sembrano presentarsi in questo modo. La strategia è uno strumento politico o amministrativo? Se ha una natura amministrativa, che tipo di atto è? È uno strumento di pianificazione con effetti esterni o è un mero atto a rilevanza interna? Ha effetti vincolanti? Se è un atto con effetti esterni, è un atto generale o ha anche destinatari individuabili? In altre parole, quali sono i suoi beneficiari? Gli individui privati cittadini, le amministrazioni stesse o la collettività come un tutto? Non ci sono risposte chiare a tutte queste domande. Ciò che è possibile fare è osservare in pratica il comportamento della città.

Sono, quindi, possibili tre osservazioni.

La prima riguarda proprio il passaggio dal CLS alla STSPD. Esso potrebbe essere letto sia in chiave negativa, sia in chiave positiva. Positivamente, se il contratto era l'espressione della necessità di una

¹⁰³ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 5.

¹⁰⁴ Sono membri elettivi del Consiglio municipale (si tratta, dunque, di un delegato alla sicurezza e alla prevenzione del crimine e del presidente della circoscrizione interessata); gli attori per i servizi comunali della città (il CLSPD, la polizia comunale, i presidenti delle circoscrizioni, i responsabili dei progetti urbani); i mediatori sociali (*Lille Métropole habitat*, *Partenord habitat*, *Vilogia*, e, durante le audizioni, *Pact Métropole Nord*, *ICF habitat*, *Sia habitat*), le associazioni per la prevenzione (*Itineraries* e *FCP*), le autorità dei trasporti, (*Keolis-Transpole* and *SNCF*), i corpi di polizia nazionale, un delegato del procuratore della Repubblica, uno del prefetto e uno per conto del sistema di istruzione nazionale. Soggetti esterni possono occasionalmente essere invitati a partecipare. In caso di urgenza, può essere convocata una riunione in comitato ristretto. Si v. www.lille.fr/Vivre-a-Lille/Securite-et-prevention/Notre-action-pour-la-securite-et-la-prevention2/Cellules-de-veille (ultimo accesso ottobre 2019).

¹⁰⁵ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance*, 5.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

negoziazione tra il livello statale e quello locale, il passaggio alla STSPD deve essere letto come una evoluzione. Non significa che la collaborazione non è auspicabile ma che essa è oggi considerata naturale e richiede, quindi, strumenti più stabili e programmatici. Ciò significa anche che le competenze delle città in materia di sicurezza sono più chiare che in passato. Se il sindaco ha la competenza di adottare una strategia cittadina, nonostante il ruolo del governo centrale e l'approccio necessariamente collaborativo, ciò significa che la città-comune ha completa autonomia per lo svolgimento di alcune funzioni. La necessità del coordinamento con il centro nulla toglie al fatto che alcuni poteri e funzioni siano "propri" dell'ente locale (nel senso dell'autonomia). Negativamente, si deve osservare come la decisione di passare da un CLS ad una strategia è di iniziativa governativa. Ciò significa che la STSPD è imposta dall'alto (anche se non obbligatoria) mentre il CLS era nato come iniziativa autonoma dei sindaci francesi.

La seconda osservazione riguarda l'aspetto formale della strategia. Si tratta di un atto-documento molto sintetico e che sembra mancare di personalità o di un contenuto concreto. Se, però, si studiano le linee guida metodologiche pubblicate dal *Comite interministeriel de prevention de la delinquance*, la strategia è quasi perfettamente allineata con le indicazioni¹⁰⁷. Questo può voler dire due cose.

Da un lato, che la città di Lille non ha un vero interesse verso lo strumento e segue le indicazioni nazionali solo perché deve farlo o riceve qualche incentivo se si adegua; in questo senso, la strategia dovrebbe essere considerata solo un documento di indirizzo politico.

Dall'altro, ed è ciò che è qui sostenuto, la strategia della città mantiene molti degli elementi elencati dalle linee guida perché sono le stesse linee guida che continuano ad essere ispirate dalle pratiche locali. E, si ricorda, Lille è stata tra le prime città a sperimentare un CLS e il contenuto sintetico della STSPD si può spiegare con il fatto che il comune ha ben presenti le proprie priorità (dall'esperienza deriva la capacità di essere sintetici) e ha già una solida struttura organizzativa che lo supporta in materia di sicurezza urbana. La strategia potrebbe assumere caratteri più dettagliati in una città alle "prime armi" con un approccio integrato alla sicurezza urbana. È interessante, a questo proposito, come la parte degli obiettivi sia, nella strategia, divisa in due sezioni: da un lato, vi sono gli obiettivi ispirati dalla strategia nazionale e dipartimentali; dall'altro lato vi sono quelli decisi in base all'autonomia della città. La STSPD, dunque, sarebbe solo un aggiornamento del CLS ma, questa volta, come un atto propriamente locale.

Da qui, la terza osservazione. La strategia appare non solo un atto propriamente locale ma come un provvedimento locale "centrale" per la vita dell'ente, adottato a seguito di un procedimento complesso. Il CLSPD, con la sua peculiare composizione e nella sua sessione ristretta, si confronta sul documento preparandone una bozza. Essa deve ricevere il parere positivo del consiglio comunale (sostanzialmente è come se il consiglio autorizzasse il sindaco a firmare). La strategia, come un atto che ha ottenuto il nulla osta, è poi accolto dal CLSPD che, nella sua sessione plenaria, lo rende esecutivo attraverso la firma del *Préfet de Région Hauts de France – Préfet du Nord*, the *Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Lille*, of the *Maire de Lille*, the *Maires délégués des Communes associées de Lomme et d'Hellemmes*, the *Président du Conseil Départemental du Nord*, the *Recteur de l'Académie de Lille*, the

¹⁰⁷ *Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance. Approche méthodologique*, cit., 6-10.

Directeur Général de la Société KEOLIS e dei rappresentanti dei *principaux bailleurs lillois*. Dopodiché, il CLSPD, servendosi della sua organizzazione interna, attua e monitora sulla strategia.

Il ruolo del sindaco è centrale nella fase di delineamento delle priorità, essendo direttamente coinvolto nel comitato in qualità di figura *leader*. Successivamente, nella fase di attuazione, può delegare un altro soggetto, normalmente un rappresentante elettivo del comune (nel caso di Lille, un membro del consiglio comunale che assume la carica di “assessore” o di un delegato dell’esecutivo per una determinata politica).

In conclusione, la strategia è sintetica ma nessun elemento essenziale viene a mancare. Ad esempio, indica sia le ragioni giuridiche, sia gli elementi di fatto che giustificano la sua adozione e molti di questi contenuti si ritrovano, in modo più approfondito e formalizzato, nella premessa alla deliberazione del consiglio comunale che dà parere favorevole¹⁰⁸. In aggiunta a ciò, altri documenti sono normalmente allegati alla strategia. In essi sono indicati progetti più dettagliati e i contributi specifici degli altri attori coinvolti. Inoltre, anche se nella strategia mancano indicazioni finanziarie, il CLSPD normalmente approva un *budget* annuale; questo è un elemento ancora a favore di una evoluzione verso un approccio negoziale-procedurale (CLS) ad uno più strutturale e manageriale (STSPD, sulla base del lavoro del CLSPD).

Come suggeriscono, forse “saggiamente”, le linee guida metodologiche, il nodo su quale forma tale atto dovrebbe assumere rimane e deve rimanere una questione aperta, che va lasciata alla discrezionalità del sindaco e degli altri *partner*. Le concrete pratiche amministrative nel paese, infatti, possono variare considerevolmente. L’aspetto formale sicuramente può giocare un ruolo importante per la certezza amministrativa (ad esempio, se è un provvedimento amministrativo, può un cittadino pretendere la pubblica affissione e l’adeguata pubblicità, anche degli allegati alla strategia? O può, un privato, legittimamente affidarsi a quanto statuito nella strategia?). Allo stesso tempo, in termini di politiche pubbliche, la forma non cambia la sostanza dell’approccio strategico alla sicurezza urbana che rimane, in modo chiaro, nel senso della prevenzione e di un coordinamento necessario tra diverse istituzioni.

5. La strategia di sicurezza urbana a Tilburg

Nel trattare il caso di Tilburg si prendono le mosse dalle ragioni giuridiche che giustificano l’adozione della strategia per la sicurezza urbana nella città. In base alla più recente legge sulla sicurezza nazionale (si veda *supra*), tutti i comuni sono obbligati ad elaborare dei piani locali di polizia. Nel giugno del 2012, Tilburg ha adottato il primo, in inglese il *Framework Document on Safety 2012 – 2015*. Durante l’ultimo anno di vigenza, la regione di *Zeeland-West Brabant* ha approvato, sempre in materia di sicurezza, un piano regionale per il triennio 2015-2018. Per questo motivo, e in base alla sua autonomia, la città di

¹⁰⁸ Séancedu 23juin2017 N° 17/290, *OBJETAdoption d’une nouvelle stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance pour la Ville de Lille et ses communes associées d’Hellemmes et de Lomme*. Ad esempio: «La sécurité est un droit fondamental au même titre que la santé et l’éducation. La Ville de Lille a depuis longtemps pris conscience de cet enjeu et a été une des premières en France à signer un Contrat Local de Sécurité (CLS) suite à la délibération n° 98/795 du 14 décembre 1998. Depuis, ce document de référence a été actualisé à plusieurs reprises puisqu’un deuxième CLS a été signé le 17 décembre 2005 et un troisième a été adopté par délibération n° 09/396 du Conseil Municipal du 18 mai 2009. Par ailleurs, le Plan national de prévention de la délinquance de 2010-2013 a introduit le concept de « Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance » qui est venu se substituer progressivement à celui des Contrats locaux de sécurité».

Tilburg ha deciso di aggiornare il piano comunale prima della scadenza dello stesso, in modo da essere tempestivamente in linea con le indicazioni del livello superiore di governo e di intervenire, con l'occasione, su alcuni punti carenti della personale politica (ad esempio, la velocizzazione nell'avvio della *Care and Safety House*, la presa d'atto dell'intensificazione dei problemi legati alla radicalizzazione e il rafforzamento degli approcci volti a prevenire e perseguire i crimini).

Tra i presupposti di fatto tali da giustificare i contenuti *infra* illustrati, nel documento contenente la strategia si osserva che nel 2014 e, di nuovo, nel 2015, Tilburg è stata inserita (sfortunatamente) nella lista delle città più insicure, nonostante i risultati positivi raggiunti nel contrasto al crimine. Guardando alle politiche locali già implementate negli ultimi tre anni, la nuova strategia, in apertura, sostiene che, se da una parte si sono raggiunti risultati positivi per specifici obiettivi, d'altra non ha giovato aver lasciato indietro altri nodi definiti come meno prioritari ma, in realtà, complementari alla buona riuscita delle politiche a favore della riduzione dell'insicurezza e del crimine¹⁰⁹. Per parlare attraverso i dati, la città si pone l'obiettivo, con la strategia aggiornata e con il supporto di tutti i *partner*, di raccogliere almeno due milioni per anno come *budget* disponibile per la politica urbana, arrestare dieci criminali e smantellare cinque associazioni criminali per anno e di condurre in media cinquanta *report* annualmente, a partire dal 2017, volti a registrare e monitorare la percezione della insicurezza da parte dei cittadini.

5.1. I contenuti della strategia e gli spazi per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana?

La strategia di Tilburg, *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid* (Lavorare insieme per la sicurezza) si basa su alcuni principi cardine. Innanzitutto ampio spazio è dedicato alla fase di *audit* e alla raccolta dei dati, con lo scopo di ottenere un'analisi completa e realistica del contesto in cui operare. In secondo luogo, il piano abbraccia un approccio integrato alla sicurezza nel senso del coordinamento tra la componente repressiva (*offense-oriented*), quella amministrativa (*person-oriented*) e quella di prossimità (*area-oriented*) e della promozione della collaborazione pubblico-privata nella costruzione della politica pubblica. In terzo luogo, la strategia intende lavorare sulla percezione del rischio e sui problemi sociali, come la tendenza alla radicalizzazione¹¹⁰.

Rispetto alla precedente strategia, quattro sono le azioni che necessitano di un miglioramento nella *performance*: il contrasto al crimine, la gestione delle aree maggiormente a rischio per la tranquillità dei residenti (ad esempio parchi e centri commerciali), la promozione delle azioni di vicinato e la formazione dei soggetti coinvolti nella politica di sicurezza locale (specialmente nella capacità di affrontare problemi di natura sociale)¹¹¹.

Proprio nell'ultimo senso, si può osservare come la strategia territoriale per la sicurezza si componga di una parte "sociale" e di una parte "fisica".

¹⁰⁹ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 14.

¹¹⁰ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 1.

¹¹¹ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 2.

Quest'ultima riguarda la sicurezza sulle strade, il pericolo di incendi, i rischi ambientali e quelli che si manifestano durante gli eventi pubblici o, ancora, la gestione delle emergenze. In questi settori le competenze sono già abbastanza sviluppate, grazie anche alla collaborazione con gli altri livelli di governo e forze di polizia. Ad esempio, le soluzioni ai problemi di gestione del rischio e delle crisi (in termini di capacità di *management*) sono già affrontate nel documento locale per la sicurezza esterna (*gemeentelijke nota Externe veiligheid*) o nel piano regionale antincendio (*regionaal dekkingsplan van de brandweer*) o nel piano regionale per la politica di sicurezza (*beleidsplan van de veiligheidsregio*). La sicurezza ambientale e quella legata agli eventi pubblici si appoggiano, invece, al sistema nazionale, attraverso i corpi di polizia nazionale, i ministeri e il Servizio Ambientale di Brabant Centro e Ovest (*Omgevingsdienst Midden- en West- Brabant*).

Per quanto riguarda la prima parte, l'attenzione per la sicurezza sociale, essa si cura più propriamente della *safety* e, quindi, del supporto al "safe living together" (disordine e vandalismo giovanile, violenza domestica, propensione alla criminalità e alla radicalizzazione).

Quindi, sul fronte della sicurezza "fisica", Tilburg si trova più preparata. Ha, infatti, competenze e *know-how*, nonché il supporto del governo centrale. Ciò non è vero sul fronte "sociale". La strategia territoriale per la sicurezza tende a marcare la differenza tra le due sfide. Quella sociale richiede una preparazione speciale e nuovi approcci¹¹². Un buon esempio di questa "mancanza" può trarsi dal settore della "comunicazione". Nella strategia si osserva come nonostante l'esercizio dei poteri per la sicurezza e l'ordine pubblico (nel senso del più tradizionale approccio repressivo, basato sull'azione della polizia e della giustizia penale) sia centrale, non è detto che questi sforzi siano visibili e percepiti dal cittadino che continua, dunque, a sentirsi "insicuro", acuendo problemi sociali (come l'intolleranza o la diffidenza). Al contrario, un approccio alternativo, come quello volto alla sicurezza sociale, può lavorare *bottom-up* e in modo trasparente, grazie alla vicinanza al cittadino, incidendo non solo sul numero dei reati ma, anche, sulla percezione del rischio, così ristabilendo situazioni di pacifica e tranquilla coesistenza¹¹³.

5.2. L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti

Emerge con molta chiarezza come la strategia stia cercando di bilanciare un approccio repressivo alla sicurezza con uno dedito, invece, alla prevenzione. Si tratta della messa in pratica di uno dei significati di "integrale" come *supra* ricordato rispetto all'IVR. La città vuole intervenire dove necessario e prevenire dove possibile: «*Hard ingrijpen waar nodig en voorkomen waar dat kan*»¹¹⁴.

Per la componente "fisica", la politica di sicurezza viene portata avanti con il supporto di istituzioni sovraordinate (soprattutto il governo centrale e le forze di polizia nazionale, orientate ad un approccio securitario, almeno in base all'ultima stagione di riforme) ma, anche, con il coinvolgimento dei privati (ad esempio, nella video sorveglianza). Per la componente "sociale" (principalmente l'area di intervento che

¹¹² Kadernota *Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 4.

¹¹³ Kadernota *Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 5 and 25. Ad esempio, la strategia è aperta con entusiasmo alle attività *social*, come i gruppi *whats-app* affermatasi nella Parte Nord della città.

¹¹⁴ Kadernota *Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 4.

lavora con la “prevenzione”) la città lavora in stretta collaborazione con gli operatori sociali e gli esperti, le imprese e i cittadini attivi sul territorio. L'autorità locale, cioè, continua a combattere i sintomi ma, contemporaneamente, vuole intervenire sulle cause dell'insicurezza. Con questa consapevolezza di base, la città afferma di volere agire il più possibile sul campo. Per questo, negli anni più recenti, molta enfasi è stata posta sul coinvolgimento delle istituzioni e delle organizzazioni attive sul territorio, anche e soprattutto nel settore della cura e dell'assistenza. Come si legge nella strategia: «Siamo consapevoli che questa è una linea diversa dal percorso più repressivo che il governo nazionale ha deciso di intraprendere; ad ogni modo, i risultati positivi ottenuti dalla città, ci convincono della bontà di insistere sull'origine dei problemi» (si deve considerare che questa affermazione è contenuta nella strategia 2015-2018 e, quindi, è precedente all'adozione della nuova strategia nazionale per la sicurezza 2018-2022)¹¹⁵. Tale approccio non significa che, essendo come detto “duplice” l'anima della politica, la strategia territoriale per la sicurezza urbana sia meno attiva sul fronte repressivo: «non falliremo nel fare ciò»¹¹⁶. La città, però, cerca non solo di intervenire a reato già commesso ma, piuttosto, di diminuirne l'incidenza attraverso l'ascolto del territorio. Si tratta di un importante esempio di autonomia locale. Per la parte “sociale”, è il comune che rivendica la sua “sovranità” ed ha nel tempo accresciuto il suo ruolo direttivo. Ad esempio, il “test di distretto” è utilizzato per individuare le aree strategiche di intervento di competenza del comune¹¹⁷; i “piani di vicinato” sono la base per le azioni locali¹¹⁸; il comune ha sperimentato in prima persona le opportunità di una piena cooperazione con i propri *partner* locali nel portare a termine le proprie attività¹¹⁹.

La strategia è adottata sulla base di indirizzi del Sindaco ed è approvata dal Consiglio. L'approccio “integrale”, nel senso di una collaborazione di rete orizzontale, è però una preconditione per avere successo (qui riprendendo un altro significato attribuito ad “integrale”, con riguardo all'approccio alla sicurezza olandese). I *partner*, sia pubblici e sia privati, si completano a vicenda nei modi più svariati per la sicurezza sociale. Ciò sostenendo, la strategia intende coinvolgere anche i cittadini in prima persona. Lavorando insieme, i problemi vengono approcciati da angolazioni differenti e il “trucco” (*kunst*) è solo quello di avvicinare i giusti alleati per raggiungere un obiettivo concreto. Infatti, il comune esplicitamente afferma di voler rispettare il quadro normativo sulla divisione delle competenze e dei poteri in materia di sicurezza («De gemeente legt de verantwoordelijkheid voor veiligheid nadrukkelijk daar waar die hoort»). Ciò non gli impedisce, però, di poter coinvolgere altri *partner* nel perseguimento di obiettivi specifici. Con riguardo, ad

¹¹⁵ *Ibidem*, 4: «We bese en dat dit een andere lijn is dan de meer repressieve lijn waar de rijksoverheid thans voor kiest, maar de positieve resultaten in Tilburg overtuigen ons van de kracht van het werken aan de voorkant van problemen». See also 6, when the strategy affirms that positive developments in the city support the choice in this direction. In fact, Tilburg has become socially safer in recent years.

¹¹⁶ *Ibidem*, 4: «[...] waar een stevige repressieve aanpak nodig is zullen we dat niet nalaten».

¹¹⁷ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 24-25.

¹¹⁸ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 26.

¹¹⁹ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 6 e 26. Ad esempio, l'ambizione della strategia è quella sostenere attività di integrazione almeno tre volte all'anno in aree che saranno designate dal triangolo degli attori locali (comune, attori del governo centrale e società civile). Oltre a ciò, il *team* per la supervisione e quello responsabile per l'implementazione stanno lavorando ad un piano di attività annuale. Verrà data priorità ai temi della partecipazione al gruppo di intervento amministrativo, della lotta contro le droghe sintetiche, della gestione degli edifici commerciali e dei locali più soggetti allo schiamazzo notturno, della lotta contro l'impoverimento e il degrado. Ove necessario, la strategia rafforzerà la cooperazione tra gli agenti investigativi speciali locali (i BOA) e la polizia nazionale.

esempio, al contrasto al crimine, la collaborazione integrale è necessaria per poter far buon uso della reciproca esperienza e conoscenza¹²⁰.

5.3. Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia

La strategia descrive se stessa come una *kadernota*, un “memorandum”, dove la parola *kader*, “cornice” si riferisce alle linee generali rispetto alle quali i piani e i progetti più concreti devono potersi inserire. Ciò suggerisce, quindi, la natura di tale atto come un documento di *policy*. Allo stesso tempo, ad esso si può attribuire anche un significato giuridico-amministrativo (*juridisch bestuurlijke betekenis*)¹²¹. L’amministrazione olandese ha subito profonde trasformazioni negli ultimi anni. Ciò a cui si è assistito è la ritirata del governo centrale e di molti attori istituzionali nazionali da diversi settori di intervento. Si è diffusa una propensione al raccordo istituzionale orizzontale nel lavoro di tutti i giorni delle amministrazioni pubbliche (affievolimento del principio di gerarchia in favore di maggiore autonomia). Ciò significa anche una minore nitidezza tra i campi della “politica-*public policy*” e “amministrazione”, o tra “fase strategica” e “fase di implementazione”. Questo è senz’altro vero nel presente caso¹²².

Come ricordato, è la nuova legge di polizia che fornisce la legittimità per il disegno di strategie locali in materia di sicurezza. Tutti i comuni sono chiamati ad elaborare tali piani e a monitorare sulla loro attuazione, in qualità di principali responsabili per la politica locale («Gemeenten hebben hierin de regie, vanuit hun functie van centrale beleidsregisseurs»). La sua implementazione è, in ogni caso, una questione di attività congiunta tra l’amministrazione locale e altri attori territoriali esterni.

Di conseguenza, la strategia appare come la base per un futuro strumento di negoziazione (orizzontale e verticale) capace di coinvolgere attori tra loro molto diversi. Di fatto, è già un esempio di un tipo particolare di rete, dove manca una precisa gerarchia. Come è stato osservato, la gestione della sicurezza è divenuta complessa e confusa a causa della parcellizzazione delle competenze e delle responsabilità e della diffusione di reti formali ed informali (il c.d. fallimento delle “too many hands”). Nonostante questo, molto ci si aspetta dal potere di indirizzo dei comuni nel paese (il c.d. “directorial task” nella sicurezza integrata a livello locale). In pratica, la realizzazione di tale risposta da parte dei comuni non è scontata. La conseguenza dell’ambizione alla collaborazione consiste nel rischio di minore controllo e di minore certezza giuridica¹²³. A questo proposito è molto importate che il *project manager* comprenda tutti i fattori che possono minare l’effettività dell’azione di rete e come poterla all’occorrenza guidare (tale approccio non è del tutto nuovo nel paese in quanto, in termini di “stile” amministrativo, i Paesi Bassi hanno abbracciato l’approccio al *New public management*)¹²⁴. Nel presente caso, il *project manager* è, innanzitutto, il sindaco e, in secondo luogo,

¹²⁰ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 5.

¹²¹ *Kadernota Veiligheid 2015 tot 2018. Samen (door)werken aan veiligheid*, 3.

¹²² K., Nijssen. 2018. *Een effectieve samenwerking in de aanpak van ondermijning. Een onderzoek naar hoe de netwerkeffectiviteit in de aanpak van ondermijning door een projectleider kan worden beïnvloed*, cit., 6.

¹²³ K., Nijssen. 2018. *Een effectieve samenwerking in de aanpak van ondermijning. Een onderzoek naar hoe de netwerkeffectiviteit in de aanpak van ondermijning door een projectleider kan worden beïnvloed*, cit., 4 ss.

¹²⁴ Si v. N., Thijs, G. Hammerschmid, E. Palaric, *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2018, 31-37. Cfr. N. Thijs, G. Hammerschmid (a cura di),

la responsabilità passa agli uffici amministrativi per le funzioni più dettagliare. Il sistema della rete funziona anche a livello regionale. Ad esempio, la rete per la sicurezza nel distretto di *Hart van Brabant*, alla quale Tilburg appartiene, è considerata una *best practice* nazionale¹²⁵. Il distretto si trova ad ovest della provincia di *Noord-Brabant* ed è parte dell'unità di polizia regionale *Zeeland-West-Brabant*. Tutte le seguenti organizzazioni ed istituzioni sono parte della rete per il contrasto al crimine: Il Centro regionale per l'informazione e la conoscenza tecnica (*Regional Information and Expertise Center-RIEC*), la *Taskforce Brabant Zeeland* (la *Taskforce BZ*), otto comuni, il Ministero della giustizia e della sicurezza (comprese tutte le autorità da lui dipendenti) e le autorità tributarie.

Per concludere, si tratta di un sistema a *matrioska*, ovvero, di un *network* dentro un altro. I comuni sono inseriti in reti con attori a loro equi ordinati e sui quali non hanno autorità. A loro volta, sono i soggetti *leader* di reti locali, nelle quali devono muoversi sempre in modo cooperativo per affrontare i problemi legati alla sicurezza. Dato che la sicurezza è un bisogno fondamentale della società, è di grande importanza che i comuni, ma anche gli altri attori governativi come la polizia nazionale, sappiano come gestire i sistemi di rete. Nel caso qui discusso, ciò significa capire, ad esempio, se l'approccio alla sicurezza urbana, con l'approvazione di una strategia di medio-lungo termine, abbia una natura procedurale (l'adozione di un atto che sigilla un accordo) o organizzativa (la nascita di una rete che, nel tempo, si formalizza e si stabilizza).

6. La strategia di sicurezza urbana a Modena

Il *Patto per Modena sicura* è stato firmato nel 2016. Si tratta, però, solo dell'ultima versione di una serie di accordi stipulati periodicamente tra il Sindaco e il Prefetto, sin dal 1998. È uno strumento con validità triennale e verrà rinegoziato nel corso del 2019 (art. 24, *Patto per Modena sicura*). La città di Modena è un membro storico della rete Efus e della sua sezione nazionale, il *Forum italiano per la sicurezza urbana* (Fisu). È stata una delle prime città europee ed italiane a firmare un patto per la sicurezza, nella prima stagione (1998-2005) conosciuto come "protocollo per la sicurezza" (gli altri periodi possono essere così identificati: 2005-2009, 2009-2017, post 2017).

Come già ricordato nel paragrafo 4.3, oggi la possibilità di stipulare un patto per la sicurezza è legittimata dal d.l. n. 14/2017 ma la versione qui commentata per la città di Modena è precedente alla previsione legislativa. Ciò significa che il patto è stato stipulato sulla base delle linee guida del Ministero, adottare nella forma di un accordo politico del 2007 con l'ANCI¹²⁶. Secondo alcuni commentatori, anche se lo strumento ha una lunga storia, non è ancora stato pienamente sperimentato¹²⁷.

Public administration characteristics and performance in EU28: Introduction. Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2018, 5 e 753 ss.

¹²⁵ K. Nijssen, *Een effectieve samenwerking in de aanpak van ondermijning. Een onderzoek naar hoe de netwerkeffectiviteit in de aanpak van ondermijning door een projectleider kan worden beïnvloed*, cit., 5.

¹²⁶ *Patto per Modena sicura*, 2-3.

¹²⁷ Secondo C. Domenicali, F. Minni, *I patti per la sicurezza*, in N. Gallo, T. F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, 119 ss., i patti stipulati entro il 2014 (compresi quelli da rinnovare e quelli interregionali) sarebbero settanta, con sedici regioni coinvolte. Sembra esserci una predominanza delle medie-grandi città.

6.1. I contenuti della strategia e gli spazi per i poteri locali: qual è la definizione di sicurezza urbana?

Nelle premesse al patto, la sicurezza è subito presentata come un *diritto primario* e una componente essenziale della qualità della vita. Inoltre, si riconosce che, oggi, la domanda di sicurezza viene sia dai cittadini delle grandi città, sia da quelle medio-piccole. I bisogni sono complessi come lo è la sfida della sicurezza. I cittadini fanno richieste diversificate, anche indirizzandole ad istituzioni di livelli diversi. Quindi, la principale sfida consiste nel rafforzare la collaborazione tra amministrazione centrale e locale e nell'integrare tra loro obiettivi plurali (repressione, mediazione dei conflitti, controllo e prevenzione)¹²⁸. Tali affermazioni, in altre parole, anticipano l'idea di politiche per la sicurezza di tipo "integrato"¹²⁹.

Ragioni giuridiche

Le ragioni giuridiche tali da motivare l'adozione dell'atto si basano, innanzitutto, sulla Costituzione, nella parte in cui tra le competenze esclusive dello Stato si annovera l'ordine pubblico e la sicurezza, esclusa la polizia locale (art. 117, co. 1, Cost., *lett. h*) e quando prevede il principio di sussidiarietà amministrativa (art. 118, Cost.). In secondo luogo, l'atto trova la sua base giuridica anche nella legge regionale che norma il corpo di polizia locale e la promozione del sistema integrato di sicurezza (l.r. n. 24/2003)¹³⁰. Di conseguenza, gli spazi di autonomia del governo locale, se la regione li favorisce (ed è il caso della legge regionale dell'Emilia-Romagna in materia, come si legge all'art. 1), sono: la polizia locale e la "promozione" della sicurezza integrata. Mentre il coordinamento tra le forze di polizia nazionale e quelle locali è un aspetto più concreto e, quindi, più facile da definire (artt. 11-18 *quinquies*, l.r. n. 24/2003), non lo stesso vale per la funzione di promozione (artt. 3-10, l.r. n. 24/2003). È dunque necessaria un'analisi più approfondita di quest'ultima. La legge regionale, quando si riferisce alle politiche volte alla promozione della sicurezza integrata, intende indicare le azioni per conseguire una pacifica coesistenza nella città, e nel territorio regionale più in generale, anche con riferimento alla riduzione dell'illegalità e al contrasto all'inciviltà. In modo particolare, i poteri di indirizzo e le competenze normative sono esercitate dalla regione in favore di azioni integrate con una natura preventiva, di mediazione e di educazione alla pacifica coesistenza sociale. Tutti questi interventi si coordinano e si sovrappongono, quindi, con altre politiche pubbliche, tipicamente di "welfare" (ad esempio, per l'inclusione sociale, la riqualificazione urbana, il coinvolgimento del Terzo Settore nell'erogazione di servizi sociali, la promozione della cultura per la legalità e la cittadinanza, la sicurezza sul lavoro o la promozione della salute attraverso le ASL) e "non", ad esempio, la prevenzione del crimine organizzato, i piani di protezione civile, la sicurezza stradale o quella ambientale, le attività di video sorveglianza nei luoghi pubblici (art. 2, l.r. n. 24/2003). Dopodiché, le regioni promuovono accordi con lo Stato sulla sicurezza nelle città e nella regione. In particolare, danno sostegno proprio agli accordi tra le autorità di sicurezza a livello provinciale e i comuni, incoraggiando anche la partecipazione alle realtà associative. Gli accordi istituzionali garantiscono, innanzitutto, la formazione di reti per lo scambio di

¹²⁸ *Patto per Modena sicura*, 1.

¹²⁹ *Patto per Modena sicura*, 3.

¹³⁰ Recentemente aggiornata con la l.r. n. 13/2018.

informazioni e i dati raccolti dalla video sorveglianza, proprio sulle attività criminali di vario tipo (dalla commissione di reati a meri comportamenti di disordine ed inciviltà sociale); in secondo luogo, una gestione integrata per il controllo del territorio e per gli interventi tempestivi in casi di emergenze sociali, sanitarie, di mobilità e più propriamente di sicurezza (si pensi agli attacchi terroristici); in terzo luogo, una gestione integrata dei servizi alle vittime dei crimini e la raccolta delle segnalazioni dei cittadini; infine, la messa a punto di unità organizzative per svolgere attività di polizia sulla base del principio di prossimità, anche attraverso la nascita di squadre di vicinato in cui i cittadini possano offrire gratuitamente la loro collaborazione.

Alla luce di tale ricostruzione, quali sono i poteri in concreto esercitati rispetto a queste due funzioni amministrative nel *Patto per Modena sicura*?

Per quanto riguarda la polizia locale, molte delle previsioni sono nel senso di precisare le sfide al coordinamento delle forze locali con quelle di polizia nazionale e il Prefetto, specialmente nelle aree urbane, in cui le azioni di *urban safety* si sovrappongono con più facilità a quelle di ordine pubblico e sicurezza (in parte gli artt. 2-4, l'art. 8, sulla polizia di vicinato, e l'art. 12, sul coordinamento operativo). L'occasione per discutere della sicurezza integrata, specialmente nella repressione al crimine, è la *Cabina di regia* creata dallo stesso patto, nonché il *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*. Si tratta di tavoli di negoziazione e organizzativi in cui è possibile affrontare il tema della sicurezza non solo in situazioni di emergenza (dove anche il ruolo del Sindaco è centrale, attraverso lo strumento delle ordinanze) ma anche dal punto di vista programmatico. Dunque, si tratta di chiedersi, nel secondo caso, come il contrasto al crimine e il controllo sul territorio possono essere meglio pianificati? Si suggerisce, dunque, l'adozione di piani che aiutino l'implementazione del già adottato *Piano coordinato di controllo del territorio* (nel caso di Modena quello del 2012, di livello provinciale). Durante gli incontri della *Cabina di regia*, tutte le parti devono essere presenti, specialmente il Sindaco. I partecipanti devono accordarsi sul contrasto allo spaccio ed uso di droga, alla prostituzione, al commercio illegale e all'accattonaggio, all'abuso edilizio e alle situazioni di degrado urbano, così come segnalate dai cittadini (artt. 14, 15, 17, 18).

Per quanto riguarda la promozione di politiche integrate, il comune, sotto la guida del Sindaco, e la polizia locale devono intervenire sulla prevenzione. Nonostante il coordinamento con il centro (il Prefetto e il Ministro) sia costante, in questo frammento di materia gli enti locali sono più indipendenti, competenti e meglio equipaggiati, sia rispetto a loro stessi, quando si trovano a fare i conti con la funzione repressiva, sia rispetto alle autorità nazionali per la funzione di prevenzione. L'ente locale svolge, ad esempio, un ruolo chiave nel miglioramento della raccolta statistica dei dati e nella produzione di indagini volte ad individuare i problemi prioritari e i bisogni dei cittadini (artt. 1, 5 e 7). Secondo la città di Modena, un punto centrale per la sicurezza urbana è il coinvolgimento degli attori economici e sociali, delle associazioni private e delle comunità di immigrati, altro aspetto in cui l'ente locale ha sicuramente più opportunità di intervento e più capacità rispetto all'amministrazione centrale (art. 1). Altre strategie per la prevenzione consistono, poi, nella video sorveglianza (art. 6), nell'assistenza alle vittime dei crimini (artt. 8 e 9), nella rigenerazione urbana, ad

esempio con progetti volti a rafforzare il servizio di ronda notturno o ad ottenere una migliore illuminazione (art. 13) e nell'educazione alla legalità (art. 21).

Per concludere, in questo paragrafo è stata offerta una ricostruzione del patto rispetto alle funzioni di polizia locale e di promozione, seguendo il tenore letterale della legge regionale. A ben vedere, però, è possibile presentare il contenuto del patto anche in un altro modo. La funzione di promozione della sicurezza integrata è attribuita ad una rosa di attori. La promozione di un approccio integrato vale sia per la "repressione", dove il ruolo da *leader* lo ha il governo centrale, pur se nell'obiettivo di coinvolgere l'autorità locale attraverso le forze di polizia territoriali; sia per la "prevenzione", dove il ruolo da *leader* lo ha invece l'autorità locale, con il sindaco e l'amministrazione comunale, per ovvie ragioni di vicinanza, sussidiarietà o prossimità. L'ente locale collabora poi con il governo centrale e, forte delle sue informazioni, può contrattare per maggiori risorse, migliore illuminazione, più integrazione di dati, ecc.

Ragioni di fatto

Nelle premesse, il patto si concentra anche sugli elementi di fatto che giustificano, nella città di Modena, la stipula di un patto per la sicurezza. In particolare, vi si trova scritto che la città è un'area urbana a rischio dal punto di vista della sicurezza, perché il benessere economico e sociale (ad esempio, un mercato del lavoro vivace) attira folti gruppi di cittadini stranieri e, anche, perché il comune si trova nel centro esatto dell'Italia (non è, quindi, un mero luogo di passaggio o di confine). Nonostante una consolidata cultura a favore della coesione sociale e dell'inclusione, negli ultimi anni il fenomeno dell'immigrazione (soprattutto illegale), ha cominciato ad essere percepito come fattore di rischio per la sicurezza da parte dei cittadini residenti, i quali hanno chiesto di intervenire con più forza con strategie per il contrasto all'illegalità e al crimine negli spazi pubblici, non solo nelle periferie ma anche nel centro cittadino e ciò anche se i dati statistici mostrano una diminuzione nell'incidenza del crimine nell'area urbana. L'amministrazione si dichiara consapevole che le strategie in favore di una reale integrazione con le persone straniere è fondamentale per raggiungere gli obiettivi di sicurezza programmati.

6.2. L'adozione del piano, il procedimento e gli attori coinvolti

Il patto è firmato da tre soggetti: il Sindaco del Comune di Modena, il Prefetto della provincia di Modena e il Viceministro degli interni¹³¹. Il Sindaco in Italia è una figura bifronte: da un lato, rappresenta i cittadini che lo hanno eletto direttamente; è, infatti, il *leader* politico dell'ente nonché il vertice dell'amministrazione locale, impartendo direttive al dirigente (per la separazione tra politica e amministrazione), dall'altro, esercita funzioni quale ufficiale di governo (ad esempio sovrintende alla tenuta dei registri di stato civile, adotta ordinanze contingibili e urgenti).

A causa di questa duplicità, è opportuno chiarire sin da subito in qualità di "chi" e "cosa" il Sindaco ha firmato il *Patto per Modena sicura*.

¹³¹ *Patto per Modena sicura*, 24.

Appare più ragionevole considerarlo come il rappresentante dell'ente locale, piuttosto che come ufficiale di governo perché, diversamente, la stipula di un accordo per la sicurezza integrata non avrebbe alcun senso (se fosse, cioè, un caso di mero decentramento). Il preambolo analizzato sembra confermare tale posizione. Vi si sostiene che i poteri in materia di ordine pubblico e sicurezza appartengono allo Stato, sotto la responsabilità del Prefetto, e che è una prerogativa comunale quella di rappresentare ed interpretare i bisogni collettivi del territorio e di prendere iniziative nel senso della prevenzione del crimine e della rigenerazione urbana. Vi si trova scritto, inoltre, che le due autorità (il Sindaco e il Prefetto) condividono lo stesso obiettivo e che hanno deciso, sin dal 1998, di coordinarsi reciprocamente nello svolgimento delle loro rispettive competenze e funzioni¹³². Si tratta di una chiara attuazione del principio amministrativo di leale collaborazione.

Nonostante ciò, il Sindaco sembra essere più nel suo ruolo politico, soprattutto nella fase di *audit* (per richiamare un termine adottato dalle linee guida Efus) e, quindi, in quello *step* durante il quale è centrale l'ascolto del territorio e la ricostruzione del contesto, per valutare i rischi e chiarire le sfide, su cui poi confrontarsi con gli altri livelli di governo. Sulla base di queste informazioni, il governo locale è in grado di formulare le proprie richieste ed essere in posizione di forza quando si siederà al tavolo della negoziazione per la firma dell'accordo. In conclusione, durante la contrattazione, il Sindaco rappresenta, politicamente, i suoi cittadini ma, amministrativamente, l'ente locale rispetto alle funzioni che le competono. Dopo la stipula, con l'avvio della fase di implementazione, lo stesso sindaco è coinvolto con più chiarezza quale vertice dell'amministrazione, la quale si avvia all'attuazione di compiti più dettagliati.

In conclusione, si può dire che la procedura di adozione non è standardizzata. Nonostante la nuova previsione legislativa (il d.l. n. 14/2017), si tratta ancora di uno strumento volontario, che asseconda l'autonomia del comune e la parità della negoziazione al tavolo con il Prefetto (spesso, come in questo caso, si tratta di iniziative locali). Si può dire, quindi, che la storia dei patti per la sicurezza in Italia continui a basarsi sulle pratiche amministrative, a mala pena riconosciute dal governo centrale o dal legislatore se non, appunto, in ritardo. Per avere un quadro completo sul procedimento di adozione, un ulteriore livello di approfondimento consisterebbe nel chiarire il bisogno o meno di un atto di trasposizione interna, che incorpori il patto nell'ordinamento giuridico del comune rendendolo con più chiarezza vincolante, oppure, il bisogno di preparare un calendario preventivo e periodico della *Cabina di regia* o di specificare le modalità di partecipazione dei privato e dei cittadini alla fase di attuazione.

Nel caso di Modena, non vi è stato né un atto interno di trasposizione né un calendario degli incontri. L'aggiornamento periodico del patto è però, ad oggi, considerato naturale, come dimostra l'aggiornamento al 2016 e quello futuro al 2019. Normalmente alla fase di negoziazione segue un coordinamento operativo. Il patto regola una organizzazione complessa definita, appunto, *Cabina di regia* (art. 2), nella quale si incontrano il Prefetto, il Sindaco, i loro delegati, i rappresentanti di ogni corpo di polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri e Guardia di finanza). Tale modulo si può definire a pieno titolo "strategico" soprattutto perché il risultato della sua attività può influenzare l'attività consultiva del *Comitato provinciale per l'ordine*

¹³² *Patto per Modena sicura*, 2.

e la sicurezza pubblica, al cui vertice siede in ogni caso il Prefetto, il quale è il titolare della funzione di ordine pubblico e sicurezza. Ciò significa che è merito del patto e della *Cabina di regia* se il Comune riesce ad ottenere un maggiore coinvolgimento in materia di sicurezza, nell'accezione qui evidenziata del coordinamento tra *safety* e *security* e dello stimolo alle politiche di prevenzione attraverso il coordinamento tra le forze di polizia, l'aggiornamento dei dati, la gestione delle segnalazioni da parte della cittadinanza e la trasparenza (art. 3).

Il patto dove coordinarsi anche con altri patti nel mentre stipulati su temi affini e più mirati come, nel caso di Modena, l'accordo sul *Controllo del vicinato* o quello intitolato *Mille occhi sulla città*.

6.3. Alcune ipotesi sulla natura giuridica della strategia

Il patto, che come visto contiene la strategia territoriale per la sicurezza urbana, ha molti elementi tali da poterlo descrivere nei termini di un accordo orizzontale tra pubbliche amministrazioni (*ex art. 15, l. n. 241/1990*). Sicuramente è un tipo di atto che riflette una preliminare negoziazione politica ma che, alla fine, è capace di cristallizzarsi in una forma più stabile, quindi, amministrativa.

L'effetto di stabilizzazione, quello che più conta in termini di efficacia ed efficienza dello strumento (quindi, per la sua capacità di produrre effetti vincolanti), ha una duplice accezione: è più stabile non solo perché sarebbe un atto amministrativo (e non un mero documento politico) ma, anche, perché ha la natura di un accordo (contratto) vincolante, anche se tra pubbliche amministrazioni. Non si tratta, in effetti, di un atto amministrativo tradizionale. Da una parte, rimane comunque "autoritativo"; specifica, infatti, obblighi e doveri per gli individui, spesso come beneficiari generali ma, in alcuni casi, anche individuali (è il caso degli operatori economici *ex art. 15* rispetto ai poteri ispettivi, di revoca, sospensione delle autorizzazioni o licenze in base a possibili evoluzioni dei piani di valorizzazione commerciale). Dall'altra, è un atto "negoziale" o "di coordinamento", innanzitutto tra i soggetti pubblici ma, in casi specifici, anche rispetto al privato.

La partecipazione del privato, in particolare, può essere osservata da tre punti di vista (perché tre sono i modi di intendere il soggetto privato). Innanzitutto, se un atto ha effetti diretti, si deve garantire partecipazione e trasparenza durante e dopo il procedimento (artt. 7-10, l. n. 241/1990). Nel caso del patto qui analizzato, l'applicazione di queste norme dipende anche dalla scelta di considerarlo, analizzandone il contenuto e i destinatari, come un atto di *rule-making*, escluso *ex lege* dalle regole sulla partecipazione (art. 13, l. n. 241/1990). In secondo luogo, dato che nel patto è previsto il coinvolgimento attivo dei privati anche nell'erogazione di beni e servizi, esso si presta a presupposto per la stipula di accordi verticali (*ex art. 11, l. n. 241/1990*). La partecipazione è, in terzo luogo, anche nel senso più squisitamente politico. Il patto sostiene, cioè, la partecipazione all'intero processo, ovvero, alla ricognizione della volontà popolare (soprattutto nella fase di *audit*) da integrarsi, a mano a mano, nel procedimento di negoziazione e stipula dell'accordo.

La natura dei patti per la sicurezza è, quindi, incerta, sia dal punto di vista giuridico, sia politico. Ad ogni modo, non si può negare che prodromica all'efficacia dei patti è la loro cogenza. La prassi amministrativa, d'altronde, ha mostrato in passato livelli differenti di stabilità e vincolatività dei patti per la sicurezza. La garanzia del rispetto del patto può dipendere, infatti, da vari fattori.

Da una lato, dalla costruzione di un "genuino" consenso, dalla predisposizione di linee guida o da una chiara impostazione politica. È qui che la forza della città-comune è messa più alla prova. Dall'altro, da elementi giuridici che ne rafforzino la vincolatività: il riferimento è al regime processuale, a quello dei controlli, all'esclusione o meno del recesso, alla possibilità o meno di indennizzo, tutti aspetti capaci di impedire o scoraggiare le amministrazioni dall' "inadempimento" ma che si scontrano con la natura giuridica complessa degli accordi orizzontali.

Secondo quest'ultimo ragionamento, pur optandosi per una tesi pubblicistica, l'esclusione *ex lege* del recesso (art. 15, l. n. 241/1990) dovrebbe essere valutata in favore di una limitazione dei poteri di autotutela e, quindi, della stabilità dell'accordo non solo nell'interesse del privato che, come visto, potrebbe legittimamente affidarsi a quanto "programmato" ma anche (e soprattutto) nei riguardi dell'altra amministrazione ove, in un'ottica di coordinamento, gli interessi pubblici perseguiti si troverebbero sullo stesso livello. Si osserva, inoltre, come i patti per la sicurezza abbiano nel tempo previsto una durata in media triennale, al precipuo scopo di ricontrattare, periodicamente, i contenuti del patto rispetto ai cambiamenti verificatisi nella geometria degli interessi. Nella prassi amministrativa, proprio il *Patto per Modena Sicura* prevede, ad esempio, una durata triennale (art. 24), una serie di strumenti di controllo e monitoraggio sia per la sua diretta attuazione sia per gli atti derivati (art. 2 e 24) ed è stato prontamente pubblicato sul sito del Comune di Modena, così come lo sarà la relazione annuale del Tavolo unico sicurezza urbana (sempre art. 2); per quanto riguarda gli impegni finanziari, invece, si prende atto dell'assenza di fondi dedicati ma si conferma l'impegno, soprattutto del Comune, a individuare nuovi capitoli di spesa previa concertazione con il Ministero dell'interno (art. 23).

A favore della natura di atto amministrativo anche la forma; in particolare, la presenza della motivazione. Nel *Patto per Modena sicura* si osserva, ad esempio, come l'"atto", così definito testualmente, sia corredato da un'approfondita motivazione: "Premessa" la sicurezza come diritto primario, l'importanza dei centri urbani medio grandi, l'articolazione sempre più complessa di valori e cultura e le passate esperienze di intese in materia di sicurezza; "Considerato" la peculiare centralità geografica e culturale della città, l'accentuazione di fenomeni di immigrazione e di illegalità sia in centro che in periferia; oltre, poi, alle precisazioni per il "Preso atto", "Visto", "Valutato" e "Dato atto".

III PARTE: CONCLUSIONI

7. I risultati finali dalla comparazione del livello micro: verso una tendenza comune alla cooperazione per la sicurezza urbana?

La scelta in favore delle strategie territoriali per la sicurezza urbana sembra convergere parzialmente in termini di obiettivi (sicurezza urbana integrata, nei vari sensi che “urbana” e “integrata” possono assumere), fasi del procedimento (simili a quelle proposte da Efus, ovvero, *audit, strategy, implementation, evaluation*), effetti giuridici (specialmente con la peculiarità della sovrapposizione tra la natura di *policy* o di documento programmatico e quella di strumento amministrativo), il tentativo di integrare e coordinare tra loro soluzioni diverse al medesimo problema (è interessante, in particolare, la confusione o sovrapposizione tra il piano del procedimento-atto e quello dell’organizzazione) e il modo in cui il privato viene coinvolto (o come cittadino che partecipa alla fase di *decision-making* o come soggetto attivo nella fase implementativa). Tali parallelismi si osservano soprattutto nei casi di Modena e Lille. La comparazione nel caso di Tilburg porta a risultati simili solo se si prende atto della diversa tradizione amministrativa dello Stato, ovvero, fortemente improntata al *New Public management* (più che, ad esempio, in Italia in cui tale approccio è stato comunque seguito negli ultimi decenni).

Ciò significa, preliminarmente, che le città condividono una chiave di lettura simile della sicurezza che, per ovvie ragioni, declinano in un secondo momento rispetto alle personali esigenze. Esse cercano e trovano, anche attraverso una intensa contrattazione, degli spazi vuoti o *hot spot* di competenze per esprimere la loro autonomia e prendersi cura del territorio. Sono disposte anche ad imporsi esplicitamente contro le posizioni tenute dallo Stato. Infatti, con in mente i loro obiettivi, inevitabilmente si scontrano con altri soggetti e poteri di cui non sono competenti. Rimangono, d’altronde, amministrazioni ed enti di governo *infra* nazionali soggette all’ordinamento giuridico nazionale ed è per questo che l’anima politica della città è di fondamentale importanza per questo caso studio. In generale per la sicurezza, la posizione e i poteri del governo centrale e della sua amministrazione sono sempre molto forti. Ciò è vero sia a livello politico, sia a livello giuridico. Ad esempio, nel caso di Lille, si tratta di negoziare in uno stato unitario in cui è forte il decentramento, piuttosto che l’autonomia, e infatti la negoziazione con il Prefetto e il Ministero è convulsa. Si coglie la tendenza alla sottomissione della città. Lo stesso vale per Tilburg, rispetto al coordinamento regionale e ministeriale, e per Modena rispetto al Prefetto, senza contare il livello provinciale e quello regionale, pur in uno Stato con forti tendenze autonomistiche.

Ad ogni modo, c’è una sottile ma importante differenza nell’idea che i livelli superiori di governo debbano “limitare” o “concedere” autonomia a quelli di livello più basso, oppure il contrario, cioè che sia il livello di governo locale che, muovendosi dove e come può, alla fine si scontra con sfere di potere altrui. Se è il secondo punto di vista ad essere abbracciato (a prescindere dalla forma di stato e di governo del paese), si spiega la “coincidenza” per la quale Modena e Lille hanno cominciato a proporre i patti indipendentemente da una indicazione legislative e, quindi, di loro iniziativa e Tilburg sia arrivata addirittura ad affermare: «siamo consapevoli che questa è una linea diversa dal percorso più repressivo che il governo nazionale ha deciso di intraprendere; ad ogni modo, i risultati positivi ottenuti dalla città, ci convincono della bontà di insistere sull’origine dei problemi». Non si può ignorare, a questo punto, il ruolo delle reti di città (Efus in particolare) e riconoscere la capacità della Commissione europea di interpretare le tendenze locali (come dimostra la quattordicesima *partnership* dell’Agenda urbana per l’Unione europea).

Quindi, è possibile riconoscere una tendenza comune ad una sicurezza “integrale” e/o “integrata”, almeno sotto tre punti di vista.

Innanzitutto, l’integrazione è tra repressione-*securitization* e prevenzione-*perception of risk*. In realtà è come se, grazie al ruolo del governo locale, non si creasse una giustapposizione tra i due approcci ma, piuttosto una loro complementarità, intesa anche “tra politiche pubbliche” (quelle cioè di sicurezza e quelle di *welfare*. Nei termini anglosassoni, un’unione tra *safety* e *security*). È chiaro che le città usufruiscono o si appoggiano alle funzioni statali. Non avrebbe senso, infatti, criticare le competenze nazionali in materiali difesa e ordine pubblico e sicurezza visto che, come ricordato, si tratta di chiari esempi di fallimento del mercato per i quali valgono le economie di scala. Ciò, però, non significa necessariamente che la sicurezza e l’ordine pubblico non rientrino nella strategia locale di sicurezza: lo Stato, infatti, è o non è al servizio delle comunità? Questa domanda potrebbe suonare come una provocazione o come l’inizio di un ragionamento troppo “intuistic” ma può considerarsi anche un punto di vista copernicano per pensare la sicurezza, cioè, dal punto di vista del fine o del “servizio a” e non del riparto di competenze e poteri. D’altra parte, in questo caso studio si è avuto modo di osservare già alcune tendenze progressiste in materia di sicurezza. Si pensi alla tradizionale distinzione tra sicurezza interna ed esterna (o tra sicurezza nazionale e le competenze residuali dell’Unione europea in materia) così come superata, ad esempio, dalla strategia nazionale 2018-2022 dei Paesi Bassi. Si è trattato, dunque, di cambiare prospettiva e di guardare alla sicurezza a partire non dal lato dell’endiadi “ordine pubblico e sicurezza” (a cui comunque si giunge) ma, piuttosto, dal lato territoriale e della coesione sociale.

In secondo luogo, l’integrazione è tra attori istituzionali, in particolare tra le istanze del centro e quelle locali. La sicurezza può diventare, così, un terreno di scontro politico. La partita si gioca specialmente nel senso di vincere il consenso. I cittadini sono sia parte di una comunità locale, sia parte di quella nazionale e questo è chiaro soprattutto dal punto di vista elettorale (si pensi all’odierno dibattito italiano, rispetto all’immigrazione, o a quello francese, con le recenti proteste sociali). Se è vero che la sicurezza urbana è una sovrapposizione di materie, politiche e competenze e quella più critica sembra essere proprio il diverso approccio ai fenomeni dell’immigrazione e del radicalismo-terrorismo, chi vince la partita? Qual è il *cleavage* vincente? Destra-sinistra, centro-locale, repressione-inclusione? Le alternative variano con il contesto nazionale e possono sia generalizzarsi, sia rimanere limitate a contesti specifici (come nelle città che adottano un patto per la sicurezza riuscendo a negoziare con il centro). Ad esempio, la dinamica può dipendere temporaneamente dall’orientamento politico del governo centrale e dall’orientamento dei governi locali (che possono avere atteggiamenti accomodanti o di opposizione, favorendo così il *cleavage* destra-sinistra). Oppure, gli esiti del *match* possono dipendere da fattori più strutturali, come il tipo di urbanizzazione (ed esempio, in Francia lo scontro tra le piccole-medie città e quelle più grandi, tra tutte Parigi, in questo modo rendendo visibile il contrasto centro-locale). In un certo senso, l’orientamento culturale delle comunità locali e quello politico dei loro *leader* può sia appoggiare, sia indebolire le posizioni del centro, e sia in senso progressista, sia regressista negli approcci alla sicurezza. Per fare un esempio, se il governo centrale sembra prestare poca attenzione ai diritti umani in tempi di emergenze, privilegiando un

approccio repressivo e non inclusive alla sicurezza (ignorando, cioè, il punto di vista della coesione sociale), quanto può contare l'approccio delle città alla sicurezza intesa come "umana" (l'estremo opposto alla ristretta definizione di sicurezza come "ordine pubblico")?

In terzo luogo, la sicurezza urbana è anche un campo di sperimentazione per il diritto amministrativo, in particolare per la collaborazione istituzionale. Potrebbe quasi spaventare il non saper dire, con precisione, se lo strumento al quale si sta guardando sia politico-programmatico o giuridico-amministrativo. L'approccio adottato in questo caso studio è stato, perciò, quello di non badare più di tanto alle categorizzazioni formali e, nel caso di incertezza, comunque di optare per la strada dalla dimostrazione più difficile. Questo nella convinzione che gli strumenti giuridici passino sempre per una fase transitoria e che se il processo non si è ancora concluso, l'analisi può almeno valere in senso normativo. Guardando ai patti analizzati, è ovviamente più semplice dire: "questo è un documento politico", piuttosto che affermare: "questo è uno strumento giuridico". Si guardi, quindi, ai risultati rispetto alla seconda affermazione. Una tendenza comune sembra consistere nella capacità della fase procedurale o di negoziazione, che si conclude con la stipula di un patto (più o meno vincolante), di ispirare, nel tempo, una trasformazione organizzativa, in cui le occasioni di dialogo divengono più stabili e strutturate. Ciò è particolarmente evidente nel caso di Lille, con la coesistenza tra il CLS (oggi la STSPD) e il CLSPD. Similmente, nel caso della "rete" per Tilburg e con la *Cabina di regia* per Modena. Di conseguenza, la natura del patto come tipo di atto amministrativo potrebbe essere un non problema se esso si risolve in nuove forme organizzative.

SCHEMI E TABELLE

Tab. 1 Synthetic comparison among Local government systems. Particularly attention for urban areas.

1. Local government tradition
France: unitary state of Napoleonic tradition, with recent tendencies towards decentralization and administrative regionalism (and not mere <i>déconcentration</i>); high fragmentation, almost the same of the year 1790 when all the <i>villes</i> , <i>bourgs</i> and <i>paroisses</i> received the status of <i>communes</i> . ¹³³
Netherland: unitary state of Napoleonic tradition with a strong decentralization (no regions) and a "functional" decentralization; quite low fragmentation (even if the municipality can be divided in sub-entities, called districts, with a direct-elected council and a district executive. At the moment, only the two largest cities in the Country, Amsterdam and Rotterdam, have adopted them). The structure of the actual system laid down to 1850s, even if more other reforms took places in 1930s, 1990s and the beginning of XXI century. Before the changes during the XIX century, however, Netherland was a confederal Republic, with a strong tradition of "self government" and where the provinces were called <i>gewesten</i> . Especially in

¹³³ R. Hertzog, *Local government in France*, M. Moreno (a cura di), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, cit., 230 ss. Cfr. I., Couzigou, *Territorial decentralization in France: towards autonomy and democracy*, C. Panara and M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, Routledge: London-New York, 2012, 73 ff.

the urban areas, Cities had their own government and their city-rights. Under certain aspects, for example the government structure, the system is quite similar to that of Northern Countries, such as Sweden. ¹³⁴
Italy: originally a unitary state of Napoleonic tradition; today with tendencies towards regionalism and decentralization; high fragmentation. ¹³⁵
2. Constitutional provisions about urban authorities; municipal and/or urban competences
France: a. Art. 1 of the Constitution recognizes the “decentralized” structure of the Unitary State, since the 2003 reform. Art. 72 of the Constitution provides the list of normal and special territorial entities. b. In France, the functions that local governments must exert were never really clarified. The vague principle established by the 1884 Communal Liberties Act, according to which the municipal council is in charge of matters of municipal interest has not been clarified since. Moreover, there has never been a clear distinction between high and low politics, or a distinction between policy design afforded to central authorities and policy implementation granted to local governments. The law 83-8 of January 7th 1983 established an apparently closed list of communal functions: school building and maintenance, land use planning, social assistance, local road maintenance, school bussing, waste collection, water treatment. However, despite the appearance, the system established many opportunities to blur the line. For instance, each of the three levels of local/regional government has a responsibility for transportation, respectively at communal level (school bussing and urban transports system), at départemental level (public road transport and road building and maintenance) and at regional level (public rail transport, planning of the transport system regional scale). The system has been made even more complex by the possibility afforded to local and regional governments to exert discretionary functions. Indeed, municipalities can add to their mandatory functions policy initiatives in various matters such as economic development, culture, tourism, housing, health, etc. The functions of local governments have thus gradually expanded to almost all policy matters including the most unexpected ones: justice or internal security for instance. With 2003-04 Constitutional reforms several functions were transferred to départements (road construction and maintenance ; social assistance ; social housing ; management of educational sector technical staff) and to regions (economic development coordination ; professional training ; airports and ports). The scheme of the local competences, complicated by the new-born <i>metropole</i> , is still fragmented even if after the last three reforms (loi n. 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales; loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles; loi n. 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République). c. Since the 2003 reform, the Administrative subsidiarity principle is, by implication, in art. 72 of the Constitution. However, the

¹³⁴ See C., Backes, W. Van Der Woude. 2012. Local authorities in the Polder-Dutch municipalities and provinces, C. Panara and M. Varney (eds.). *Local government in Europe. The “fourth level” in the EU multilayered system of governance*, cit., 242 ff.

¹³⁵ See in general for the Italian Local government system overview L., Vandelli. 2013. Il sistema delle autonomie locali. Bologna: Il Mulino, *passim*. Cfr. G., Vesperini. 2004. I poteri locali. Catanzaro: Meridiana Libri, *passim*. For contributions in comparative books see S., Villamena. 2013. Italy. Organization and responsibilities of the local authorities in Italy between unity and autonomy. In C. Panara and M. Varney (eds.). *Local government in Europe. The “fourth level” in the Eu multilayered system of governance*, Routledge: London-New York, 183 ff. Cfr. L., Bobbio. 2005. Italy after the storm. In B. Deters e L. Rose (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, cit., ch. 3. Cfr. L. Vandelli. 2012. Local government in Italy, in A. M. Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, cit., 14.

Constitutional Court has barely discussed cases on the bases of this principle. The strength of local authorities is still much more in their “political soul”.

Netherland: a. Part. VII, Artt. 123-136 of the Constitution is dedicated to the territorial division of the State, but there is any reference to special urban entities. b. Municipalities and provinces (art. 124) have general competences and they can regulate them autonomously through a “general local regulation”, *algemene plaatselijke verordening* (art. 124, par. 1); in this sense, there is not a *numerus fixus* of functions but, otherwise, an “open authorization” (municipalities are normally competent for housing, physical planning, education, local infrastructures, public order, cultural activities, etc.; provinces are, instead, competent for integration among different national policies, coordination of municipal functions on the entire territory, tasks that have a regional relevance, administrative support to municipalities). They have also “delegated” tasks from the State, in the sense that in certain cases they need to follow the national regulation; on account of the fact that these areas of national regulation are actually in an high number, around 400 (art. 124, par. 2). In addition to this, the State has strong control powers over the local authorities, in the sense of a control that exceeds that of mere legality (art. 132): preventive oversight, repressive oversight, non-compliance and neglect of duties, other specific oversights (with a weak and non-mandatory Municipal *Ombudsman*). c. The other functional and local authorities with Constitutional protection have not normative autonomy. Functional, public and horizontal-vertical-mixed networks can be created between local authorities, according to statute of the Regulation of collaboration (*Wet gemeenschappelijke regelingen, WGR*) and art. 160, Municipalities Act. Local authorities can also join in private networks. d. Roughly speaking, the municipalities, as the administrative layer closest to the citizens, should have the general responsibility for all public administration that influences right and interests of citizens as long as there is no good reason to elevate a task to the province or the Cabinet. In addition to this, according to the Council of State, there is any hierarchy among administrative bodies. The question is whatever in practice there is a real tendency towards decentralization (see below point n. 7 for the cooperation topic). Differently said, how much strong is the subsidiarity principle? The “government accord” for each legislation between the central government and the other territorial levels is normally considered an example on how the principle could work. Also, artt. 105, 108 and 116-117, Municipalities Act are in this sense. However, there is any express Constitutional provision that provides for it (even if it was discussed during the 1983 Constitutional Reform). So, the Municipalities Act can be emended in the future. The Subsidiarity is, in conclusion, a strong political argument more than a legal concept.

Italy: a. Art. 114 of the Constitution makes an explicit reference to the local authority called Metropolitan city, together with municipalities, provinces and regions. b. In terms of municipalities, a way to systematize the list of functions is to divide them in three groups: economic, development and industrial activities; land, environment and infrastructure; services for the person and the community. Even if there is a constitutional principle of administrative subsidiarity, effectively municipal functions are not always broad (see also art. 3 of the still in force Legislative Decree n. 112/1998, as the first attribution of all administrative functions to local authorities even before the 2001 Constitutional reform). c. Instead,

metropolitan cities have the same provincial functions (old and new, because the Law n. 56/2014 gives also some new functions to the provinces), new tasks provided explicitly by the law (three-yearly metropolitan strategical planning, general land planning, the coordination among public services of metropolitan level, mobility planning taking into account each municipal general planning, promotion and coordination of the economic and social development, promotion and coordination of the digital strategy), and those that the regions and the state shall transfer.
3. Typology of urban authority: with general competences or sectorial ones
France: a. there are 19 <i>métropoles</i> , and 2 <i>métropoles</i> with special status, <i>Grand Paris</i> and <i>Aix-Marseille-Provence</i> (all in metropolitan France). The metropolis of <i>Lyon</i> , on the contrary, is a territorial collectivity, not an intercommunality. Traditionally, Paris, Marseille and Lyon were already municipalities with a special internal organization. b. The <i>métropoles</i> were created by a law of January 2014. A <i>métropole</i> is an administrative entity in France, in which several <i>communes</i> cooperate, and which has the right to levy local tax, an <i>établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre</i> . It is the most integrated form of intercommunality in France.
Netherland: There are not special urban authorities, there is almost any legal difference between small, medium and large municipalities. Some municipalities are more urban than other and the same for the provinces. In the attempt to respond to the specificity of urban territories, four paths have been followed: a. general amalgamation reforms; b. annexations of surrender small municipalities, especially in the biggest urban centres (such as Amsterdam or Rotterdam); c. the assignation of more powers to the urban provinces (more than a <i>mere</i> coordination, as a standard function of the provinces); d. creation of public and private networks among local authorities (as special agreements for certain tasks, mostly voluntary but sometimes mandatory according to normative provision, i.e. regional security).
Italy: a. the metropolitan city is a territorial authority with general competences but indirectly elected. b. There are fifteen metropolitan cities but the municipal level continues to be relevant, in particular that of the core city. Hence, being influenced by the Napoleonic system, uniformity prevails still today and the municipality is the relevant authority both in urban and rural territories. c. There are also aggregating institutional instruments (see “fusioni di comuni” o “Unioni di comuni”), functional instruments (see “accordi” o “convenzioni”) and sectorial entities, especially for services management (i.e. competent authorities for water and waste optimal size areas).
4. Local entities and Urbanization data
France: a. ca. 36.000 <i>communes</i> . There is also an intermediate level of administrative division, that is not considered a forth kind of territorial entities but a mere organizational solution. Since 2014 the inter-municipal cooperation is mandatory. b. 101 departments (whose 5 overseas). c. 12 metropolitan regions plus 5 overseas regions. There is any hierarchy with municipalities and provinces, because the French regionalism is of an administrative nature. d. special status territorial communities (Corsica- which since 2018 is formally a single region-, French Polynesia, Wallis and Futuma islands, Saint-Pierre and Miquelom islands, Saint Barthélemy and Saint Martin islands). e. The French Southern and Antarctic territories and

New Caledonia. f. There is an extreme variation in terms of territory and population for municipalities and regions. There are at least 25.000 municipalities with less than 700 inhabitants. The department level is, on the contrary, more uniform. Historically, the French urbanization is concentrated in a small number of major urban centres (19 per cent of the population belong to the Paris area and the region of <i>Île-de-France</i>). The <i>cleavage</i> rural-urban is important in the history of France. Many reforms in the past and more recently tried to reduce the number of municipalities, through amalgamation and merges. They failed and the path of voluntary and mandatory inter-municipality is now explored.
Netherlands: a. 451 municipalities (in 1859, there were 1209). There is an intermunicipal level (see below point n. 7) b. 12 provinces. c. national functional entities but for local interests, <i>ex art.</i> 133 of the Constitution (i. e. Hotel and catering Industry, Fish product Board). d. one kind of territorial and sectorial authorities, <i>ex art.</i> 134 of the Constitution (26 Water Boards). e. Other public bodies, <i>ex art.</i> 134 and 135 of the Constitution (it is the case of the three Antilles Islands since 2010, that are considered as special municipalities without the provincial level). f. Historically there is a huge variety in size, between the urban and the rural centres (in terms of territory, the size is between 460 km² and 7 km²; in terms of population, between 780.000 with Amsterdam and 950 with the smallest islands). There have been amalgamation reforms in the centuries, so the number of municipalities is progressively decreases, in particular in the rural area. In the urban one, on the contrary, the municipalities were, traditionally, already quite extended; nonetheless, today the “real cities” are often a sum of smaller municipalities. The biggest ones, Amsterdam and Rotterdam, have in the time incorporated the surrounding small rural municipalities. Because of these transformations, sometimes the provinces (that are been more stable) are considered as a better expression of the territorial identity (Source www.cbs.nl). Notwithstanding this, there is a certain debate about the possibility to eliminate them.
Italy: a. ca. 8000 municipalities as first tier of government. b. 107 as second tier of government (included 14 metropolitan cities). c. 20 regions. d. Other local entities are mountain communities, island communities and union of municipalities. e. Italian urban level is in the amount of 6.7 percent for the entire national territory (reference year 2011), but percentage variation compared to 2001 amounts to 8.7 percent, that constitutes more than 1,600 km². 91 per cent of the population lives in Urban centres even if it represents only the 6.7 per cent of the territory. In general terms, urbanization, as larger agglomerations and in the sense of commuter zones, is stronger in the North than in the South even if the entire territory is mostly disseminated of small municipalities.
5. Functional local elements (municipality): level of financial independence; borders and changes; Local public services management; know-how and internal organization
France: The municipal council is the deliberative body in which the powers are vested while the Mayor is responsible for the implementation of the decisions. At the same time, the Mayor has also some independent tasks (i.e. he is personally responsible for the municipal personnel and the public order). The Mayor also represents the State in the municipality and it is also a police officer.
Netherlands: a. According to article 132 of the Constitution, municipalities and provinces have not the

competence to create local taxes. This Constitutional provision must be read together with art. 219 of the Municipalities Act. So, normally, they receive the majority of their funds through national general (with more municipal discretion) and special (vinculated to a specific scope) grants. According to the Municipalities Act, they can receive funds from a local taxation, as normative regulated (such as property tax and other scope taxes). b. It is not specified the number or the size of ever territorial division in the Constitution. In this sense, it is up to the Law to decide, through reforms, how to design the local systems, in terms of mergers, annexations, fragmentations or borders corrections (in the last case, if the population involved is less than 10.000 the modification can be made without the legislative power). The National Legislator, nonetheless, must guarantee the existence of municipalities and provinces. The request in terms of territorial variation can come also from the bottom and, normally, the Parliament and the Cabinet tend to take seriously the municipal requests. Even if this practice, the local authorities opinions are never legally binding, also if a local referendum takes place or there is a contrary opinion by provinces with respect to a national reform. c. The Constitution provides a legal basis for territorial and functional authorities (see *supra* and artt. 134 and 135, Cost.). There are, for example, special authorities for the water service. d. There are three main organs of the municipal government [compare with the Sweden system]: the municipal council (*geementeraad*), directly elected with a proportional system for four years; the municipal executive (*college von burgemeester en wethouders*), composed by the Mayor and two or more aldermen appointed (or dismissed) by the Council, according to coalitions as result of the political elections (since 2002, there is an incompatibility between council-member position and that of alderman); and the Mayor (*burgermeester*), that presides over the Council but not as one of its members (this explains also because the Mayor is in charge for six years, differently from the Council, and it is not the result of coalitions, differently from the alderman). The Mayor is still formally appointed by the Cabinet (see *infra* point 6), but the Council is deeply involved, according to the Municipal Act. In fact, it proposes two names in order of preference (or it can propose to dismiss the Mayor in charge) to the Cabinet, that can deviate from the proposal (or the request) only in exceptional cases. Because of the direct election, the Council is the main body or, according to the Constitution, it “heads” the municipality (i. e. it determines the budget or it enacts ordinances) and the Mayor shall normally receive its approbation (as well as the Executive, that manages the daily affairs of the municipality). Notwithstanding this, the Mayor is more independent in certain fields, in particular public order and security. In these areas, it can act through preventive measures and, in case of emergencies, it becomes the commander of the regional policy as well. Since the 2002 Reform, also the Executive is more independent from the Council in managing the city day to day affairs. The province works similarly, and the Mayor is called King’s Commissioner. About the internal organization, the municipality is quite free. For example, the Council can adopt its own Rules of procedure or it can appoint some special committees (the most important for municipalities is, normally, the Board of municipality-districts or city-districts).

Italy: a. Fiscal autonomy is both of revenues and expenditure (Art. 119, Cost. and Law n. 42/2009) but concretely it cannot be said that Italian municipalities enjoy a great fiscal autonomy. In theory, they should be able to levy their own taxes, even if always according to a basic national law (because of art. 23,

Cost.). In practice, the Law n. 42/2009 are been scarcely enforced, also because of the concurring financial and economic crises. In fact, for reason of stability of the National Public budget, the national legislator (that formally should be coordinated with the regional one) has, in the last year, approved many fiscal statues that have designed in detail also the local fiscal policy. In conclusion, municipalities receive the majority of their revenues from local taxes appointed by the national legislator or participating to national taxes' revenue. They also can benefit of national grants. In the last years the legislator has imposed to the local authorities to participate to the internal stability pact, the spending review policy and to concur in the attempt to reduce the public debt. For all these reasons, local authorities have lost also their autonomy in expenditure. Investments are theoretically admitted but, *de facto*, there are no money for them, except through European funding. b. territorial modification, fragmentation, migration of a municipality from a region to another, and merges between municipalities are regulated by the Constitution, through different processes that involve different tiers of government and, in certain cases, need a consultation with the population involved (artt. 132-133, Cost.). c. In order to manage public services for wider areas (such as water management), some sectorial entities exist as well as private, public or private-public companies. d. The local government is a form of presidentialism, with the direct suffrage of the Mayor that justifies the important powers he can exercise. He chairs the Council, appoints and revokes the members of the executive, selects the directors of the local offices and services. He is the corner store of the municipality and he is also responsible for some governmental tasks. At the same time, the local government is a sort of "soft" presidentialism where the Council can oblige the Mayor to resign, put him in minority with a vote of the assembly. However, if a Mayor resigns, also voluntarily, the Council automatically dissolved and new election must be taken: *simul stabunt simul cadent*. The Council, in addition to this important power, approves the statute (an important sign of the municipal autonomy) and all the other regulations. However, it lacks of general competence, being limited by the law. The executive depends on the mayor but it is the very responsible for the approbation of the Regulation on the organization of the Offices and services. This means that municipalities have also a well-structured administrative body, with public managers for each office and service. The administrative organs have a double relation with the political ones, in the sense that the *spoil system* is partially valid for higher managers but it is not for the rest of the administration. Some problems concern also the difference between administrative functions and political ones, in terms of competences for acts adoption and the role of strategic provisions.

6. Political sphere (municipality): elections; bye-law; means of public participation

France: a. The Council is direct elected. It elects the Mayor, who chairs the city council, as well as Deputies to the Mayor. The term of office of councillors, the mayor and his deputies are, in principle, six years. Since the reforms introduced by Law No. 2013-403 of 17 May 2013, which will apply from the general election of municipal councils in 2014, the election system for the Council is: a block vote with panachage for municipalities with less than 1000 inhabitants; a proportional representation with a majority premium for larger municipalities. The mayor is elected by the councillors from one of their number by an absolute majority of votes cast in the first two rounds, and the majority on the third. However, if the number

of votes of the councillors is the same for both candidates, the older prevails. b. Each territorial authority (regions, departments and municipalities) has its own Statute, that is an institutional act similar to a local charter. They can also adopt secondary legislation, that is hierarchically below all the kind of legislation and regulation at the national level.
Netherland: a. The Municipal Council is directly elected through a proportional system (art. 129 Cost. with more detailed provisions in the Municipal Act, the Provinces Act and in the Elections Act). Formally the Mayor is appointed by the Cabinet, but in practice today it is chosen by the Municipal Council. So, normally, the name from the winner political party succeeds b. Local authorities (municipalities and provinces) can approve their own regulations, as general (<i>algemene plaatselijke verordening</i> , as a sort of bye-law) or more detailed ones. In terms of subsidiarity, the Cabinet exercises many normative powers in terms of regulation, for example on how the budget shall be drafted or how the elections shall take place. c. Local referenda are possible with regard to territorial modifications and reforms (as normative proposals by the Cabinet or the Parliament) but are not legally binding.
Italy: a. Every local municipality has three political organs: the Municipal Council, the Municipal Executive and the Mayor (art. 36, Legislative Decree N. 267/2000). Since 1993, both the Council and the Mayor are directly elected, thanks to a majoritarian electoral system with a single turn for municipalities below 15.000 inhabitants (first-past-the-post) and with a double turn for municipalities over 15.000 inhabitants; they remains in office for five years (artt. 38, 71-75, Legislative Decree N. 267/2000). b. The Council approves the city statute. c. Territorial, consultative and confirmative local and regional referenda (artt. 116, 123 and 132-133 Cost.; art. 8, Law Decree n. 267/2000); instruments of indirect democracy and participation, as petitions, also exist.
7. Cooperation: state-city; regions- cities; city-city; suburban-city.
France: a. The State, through the prefect, can coordinate itself with the local authorities. For example, it happens in the case of the cooperation in the subject of security and public order. b. There is the possibility of inter-regional cooperation and association but they are scarcely adopted. It is the same with the departments and between the latter and the former. They normally do not join in special vertical association and cooperation with municipalities c. There are four forms of intercommunality (listed in terms of level of integration): <i>métropole</i> , <i>communauté urbaine</i> , <i>communauté d'agglomération</i> , <i>communauté de communes</i> . d. some major urban cities are divides in sub-entities directly elected, called <i>arrondissement</i> (Paris, Lyone and Marseille).
Netherland: as a consequence of difficulties in terms of interinstitutional dialogue, many instruments are been created to link the different tiers of government, both between the State and local authorities and between provinces and municipalites. Many of these solutions are, also, an attempt to approach decentralization. a. In 2004, for example, the Central government, the Association of Provincial authorities and the Association of Municipal authorities agreed on a Code for Inter-administrative relations (<i>Code interbestuurlijke verhoudingen</i>), but even though it has been described as the cornerstone of administrative cooperation in Netherland it has been unable to provide significance guidance. Moreover,

each Cabinet (the national government) concludes a “government accords” together with the local associations for every new legislation. b. Many kinds of functional networks exist among local authorities. They can be public or private networks. A specific regulation for the horizontal and vertical cooperation exists that regulates public network. Because of the complexity, local authorities prefer normally private networks. They have both a special council and an executive. c. Local authorities can also decide to create simple joined organs for simple tasks, that do not need a legal personality. d. Local authorities have two general associations: the Association of Provincial authorities (*Interprovinciale overleg, IPO*) and the Association of Municipal authorities (*Vereniging Nederlandse Gemeenten, VGD*). e. Municipalities can be divided in districts. Nowadays only Amsterdam and Rotterdam have them. f. In the context of euro-regional cooperation, many cities are involved or twined with other European cities, both in the case of transnational proximity and in that of joint programs.

Italy: because of difficulties in terms of interinstitutional dialogue, many instruments have been created to link the different tiers of government, both between the State and the local authorities and the regions and local authorities. a. It is the case of the State-cities-local autonomies conference. b. The State-regions Conference. c. The joint conference (*Conferenza unificata*) as permanent table of discussion for the stipulation of agreement and as organs that are consulted on legislative proposal concerning the regional and local tiers (Legislative Decree n. 281/1997). d. Provinces and municipalities have also proper association, as ANCI and UPI. e. Regarding the optimal size and the fragmentation of the territory, municipalities may create, in addition to Unions of municipalities and Mountain and Island Communities, also Conventions and Consortium (artt. 30-32, Legislative Decree N. 267/2000). f. big municipalities have normally subdivisions, called in different ways (*circoscrizioni* in Turin, *municipi* in Rome, *zone* in Milan, *quartieri* in Firenze, etc.).

(Personal elaboration)

Tab. 2 Influence of the Efus manifesto on the territorial approach for urban security

	Lille	Tilburg	Modena
1. definition and concept of urban security: repression-prevention	yes	yes	yes
2. definition and concept of urban security: also human security, security as a right or a common good?	Yes, but not explicitly (context analysis: kind of tools implemented and approach adopted)	Yes, but not explicitly (context analysis: kind of tools implemented and approach adopted)	Yes
3. collaborative method with citizens/ governance?	yes	yes	yes

4. collaborative method through government levels/government	yes	yes	yes
5. topics/goals/priority axes: general or sectorial? (Cities and organized crime, drugs and addictions, diversification of security stakeholders, security risk management and cross-border cooperation, “technologies for prevention”, a responsible nightlife, designing and managing public spaces, preventing radicalisation leading to violent extremism, preventing violence against women, relationship between citizens and institutions, re-thinking the collection and assessment of evidence).	Tendency to be focused on specific goals and targets (even if on the base of a global approach to security). The majority of the single challenges delineated by Efus are addressed.	Tendency to delineate concrete and detailed actions (even if a lot of space is dedicated to re-build the general justification to an integral urban security approach). The majority of the single challenges delineated by Efus are addressed.	Tendency to be focus on the more general security framework in the city. The delineation of the concrete single priorities is more challenging. The majority of the single challenges delineated by Efus are addressed.
5. Procedural steps: audit, strategy, implementation, evaluation	Yes	Yes	Yes

(personal elaboration)

Tab. 3. Summary of cross-observations

	Lille	Tilburg	Modena
1. level of collaboration in the adoption of urban security policies (in terms of number of subjects involved and variety, in addition to the municipality as the Mayor and the Council: municipal and national police task forces, the competent ministries – intern, defence, justice- central government delegated authorities, judicial authorities, private associations, other welfare authorities, other local governments – sub-municipal, intermunicipal, provincial or regional level).	High	High	Super-high (being Italy also a regional state where also the legislative competences are shared).
2. Whose is the initiative (local or national)? Is there a National Statute or a mere strategy? How much freedom do the cities have?	Local (then a National legislation or regulation is generalized but it only partially mandatory)	Local (then a National legislation or regulation is generalized but not as mandatory)	National, according to police national legislation (then the local strategy is personalized and local autonomy is expressed both in contents and procedure).
3. kind of instruments adopted (an act – as an agreement or a contract- an organization, both or also a kind of national methodology)	A policy-strategy, also with administrative relevance (according to the national methodology)	An horizontal administrative agreement among the prefect (that represent all the other central	A policy-strategy also with administrative relevance (as explicitly affirmed in the document itself)

new “plan”? Or a mere programmatic/strategical tool?)	guide) and a complex procedure of adoption, supported by a stable inter-institutional Committee and other municipal offices.	subjects) and the mayor (that also acts according to the regional framework). It is also signed by the Ministry of the Intern. It is, in any case, an act between the political and the administrative nature.	acting according a network approach.
4. Involvement of private parties both as: beneficiaries, citizens towards to be transparent and to let participate in the audit step and actors involved in the implementation phase.	Yes	Yes	Yes
6. Content of the instrument adopted or main topics of the organization appointed, in terms of: level of “integration” among different policies involved in urban security. Is there space for an idea of social sustainability?	Yes	Yes	Yes
7. Are financial resources discussed in the strategy?	Financial arrangements are not directly addressed in the strategy. However, it is possible to imagine that the CLSPD normally appoints a annual budget to be discussed by the Municipal Council during the discussion for	Yes, the goals are also expressed in terms of money spent for the assets	Yes, even if in the sense to recognize that there is a tendential lack of resources.

	the Municipal financial plan (See the National methodological guide 2012).		
8. Political orientation of the municipality	The council is in majority form the left-wing (<i>Groupe Socialiste, Démocrate, Radical, Citoyen et Personnalité</i> and <i>Groupe Europe Ecologie Les Verts</i>) The Mayor is Martine Aubry, from the socialist party with a strong administrative and political background.	Majority of the Council Lijst Pim Fortuyn (10) and D66 (9) and VVD (6). It is on the right (populist)-wing. However, the mayor (Theo Weterings) is from the VVD party (conservative liberal political party). He is a expert public manager more that a political figure.	The Majority of the Council is from the Democratic Party. The Mayor is Gian Carlo Muzzelli, before it has been for ten years Mayor of Fanano (1980-1990), a municipality in the Province of Modena.

(personal elaboration)

CAPITOLO 9. Servizi sociali nelle città europee: il ruolo dell'impresa sociale. Impact Hub Milano, Stoccolma e Amsterdam come incubatori locali

Sommario: 1. Introduzione. I PARTE: IL QUADRO GIURIDICO EUROPEO E INTERNAZIONALE. 2. Le competenze europee nei trattati. 2.1. Il tema delle imprese sociali come esempio del funzionamento della politica urbana europea: la capacità del *target* territoriale urbano di *reductio ad unum* dei frammenti di *policy*. 2.2. La rete globale *Impact Hub* come un modello rilevante di impresa sociale a livello locale in armonia con la definizione europea. II PARTE: IL QUADRO GIURIDICO LOCALE E I BACKGROUND NAZIONALI. 3. Le ragioni che giustificano la scelta delle città. 3.1 Il profilo di Milano. 3.2. Il profilo di Stoccolma. 3.3. Il profilo di Amsterdam. 3.4. Altri elementi rilevanti emersi dalla precedente presentazione delle città. 4. Impact Hub Milano e l'incubatore locale FabriQ. 4.1. La strategia della città per l'innovazione sociale. 4.2. Definire Impact Hub Milano come un'impresa sociale. 4.3. Il coordinamento organizzativo tra Impact Hub Milano e la città attraverso l'*Associazione temporanea di impresa* in FabriQ. 5. Impact Hub e l'imprenditoria sociale ad Amsterdam. 5.1. La strategia della città per l'innovazione sociale. 5.2. Definire Impact Hub Amsterdam come un'impresa sociale. 5.3. Il coordinamento tra Impact Hub Amsterdam e la città attraverso i programmi di accelerazione e di supporto ai lavoratori più svantaggiati. 6. Impact Hub e l'impresa sociale a Stoccolma. 6.1. La strategia della città per l'innovazione sociale. 6.2. Definire Impact Hub Stoccolma come un'impresa sociale. 6.3. Ipotesi sul ruolo di Impact Hub per la città di Stoccolma. III PARTE: CONCLUSIONI. 7. Risultati finali dalla comparazione a livello micro: nuove tendenze nell'erogazione dei servizi sociali nelle città europee?

1. Introduzione

«[...] il modello dell'“imprenditoria sociale”, principalmente inteso a contribuire al benessere generale della società, può costituire un'attrattiva per i giovani e offrire loro la possibilità di trovare risposte innovative alle attuali sfide economiche, sociali e ambientali. L'idea di un'imprenditoria sociale vicina alla gente e alle comunità locali garantisce la coesione sociale per mezzo del coinvolgimento dei giovani, compresi quelli appartenenti a gruppi vulnerabili».

(Conclusioni del Consiglio del 20 maggio 2014 relative alla promozione dell'imprenditorialità giovanile per favorire l'inclusione sociale dei giovani, 2014/C 183/04, punto n. 11).

L'impresa sociale è un concetto economico, con un'ampia applicazione nel campo delle politiche pubbliche. Ad esempio, può essere impiegato nell'ambito delle strategie industriali (specialmente in favore dello sviluppo delle piccole e medie imprese) o nelle politiche del lavoro (ad esempio favorendo le imprese

che danno lavoro ai soggetti svantaggiati). A certe condizioni, può essere analizzato attraverso categorie giuridiche.

Nel caso studio l'impresa sociale verrà osservata nella sua capacità di servire come incubatore comunale per le *startup* innovative (sociali e non) nonché come *coworking*. Il caso sarà specialmente un tentativo di mostrare come lo strumento possa supportare il bilanciamento tra gli obiettivi economici e sociali all'interno degli ordinamenti giuridici, anche attraverso dinamiche, *sui generis*, "pubblico-privato" o "locale-sovrannazionale(globale)". Detto diversamente, lo strumento appare come un tentativo (nel senso di "politica pubblica") per integrare le dimensioni "sociale" ed "economica" in una visione del mondo suggerita da una retorica latente sullo sviluppo sostenibile "integrato" (ma, forse, una buona alternativa potrebbe essere quella di un "nuovo ordoliberalismo").

I PARTE: IL QUADRO GIURIDICO EUROPEO

2. Il quadro giuridico europeo: in quali politiche risiedono le competenze favorevoli ad interventi per le imprese sociali?

Da un lato, viene subito in rilievo l'articolo 6, TFUE, sulle competenze di supporto nel settore dell'industria, da leggere in combinato disposto con l'articolo 173, TFUE, in base al quale l'Unione europea (UE) e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione (par. 1). A tal fine, nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, la loro azione è intesa ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali, a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, segnatamente delle piccole e medie imprese, a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese, a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico. In aggiunta a ciò, gli Stati membri si consultano reciprocamente in collegamento con la Commissione e, per quanto è necessario, coordinano le loro azioni. La Commissione può prendere ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici.

Dall'altro lato, è senz'altro doveroso richiamare l'articolo 4, paragrafo 1, *lett. a)*, TFUE, sulle competenze concorrenti per il mercato interno, anche in combinato disposto con l'art. 14, TFEU, sui servizi economici di interesse generale: «[...] in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo

di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. [...]»¹.

Più in generale, gli effetti delle politiche pubbliche europee di supporto allo sviluppo industriale, con una speciale attenzione per le piccole e medie imprese e l'imprenditoria sociale, sono in stretta connessione con la politica commerciale e per il mercato interno. L'integrazione tra queste due politiche rispetta il sistema delle competenze previsto dai trattati, sebbene le competenze di supporto (ad esempio, lo sviluppo industriale) e quelle concorrenti (ad esempio, le politiche sociali per gli aspetti definiti dai trattati) sembrano beneficiare della forza delle competenze esclusive o di altri settori di competenza concorrente (ad esempio, la politica commerciale comune o la coesione economica, sociale e territoriale).

Seguendo questo ordine di argomenti, anche gli articoli 45-66, TFEU sulla costruzione del mercato interno e la libera circolazione, gli articoli 114, 115, 118, TFEU, sempre sul mercato interno e le modalità di supporto all'integrazione, e l'articolo 3, TFEU, sulla politica commerciale comune come di una materia di competenza esclusiva, assumono rilievo nel chiarire il quadro normativo per il presente caso studio. Infatti, l'impresa sociale qui osservata è una realtà sempre più spesso presente nelle città come supporto ai servizi sociali e i tre esempi selezionati riguardano un modello *standard* diffuso specialmente nelle grandi città. Perciò nel caso studio la "libera circolazione" non è quella degli individui (ad esempio di un lavoratore) e non è nemmeno propriamente "fisica" o "spaziale". Essendo lo strumento dell'impresa sociale radicata localmente, il libero movimento è metaforico nel senso della circolazione di idee, siano esse legate alla diffusione di una nuova tipologia di servizio o di una categoria innovativa di persona giuridica. L'originalità del movimento e il radicamento territoriale nulla toglie alla rilevanza delle norme sopra richiamate.

Inoltre, anche gli articoli 206-207, TFUE acquistano una certa centralità per l'analisi, trattandosi *Impact Hub* di un *network* globale, con capitali di paesi terzi coinvolti, un chiaro interesse per lo sviluppo sostenibile, nei paesi sviluppati ma anche nei paesi del terzo mondo, e dove gli *hubs* locali ottengono spesso il riconoscimento come *B-corporation*. In sintesi, il caso è rilevante per l'esempio che dà della presenza, nelle città europee, di attori con una forte influenza sulla scena internazionale.

In aggiunta a queste fonti, i programmi europei di investimento rappresentano un elemento chiave per comprendere il supporto all'imprenditorialità dato dall'Unione europea, soprattutto quando le imprese sono innovative o socialmente e ambientalmente orientate. Forme di supporto sono basate, ad esempio, sui fondi per lo sviluppo regionale e sociale o per la coesione territoriale (artt. 174 ff., TFUE).² Molte regioni e

¹ Nella COM 2011/682, *Social Business Initiative — Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*, la quale sarà richiamata a più riprese nei paragrafi successivi, ha un'azione (la n. 11) volta a semplificare l'implementazione delle regole sugli aiuti di stato nel caso dei servizi locali e sociali. Vi si trova scritto che tale semplificazione potrebbe beneficiare anche le imprese sociali, quando esse erogano servizi sociali o servizi che non falsano la concorrenza tra gli Stati membri, 11: «In the proposals for reform of the rules concerning Services of general economic interest (SGEI), made public in September 2011, the Commission aims to respond to this simplification objective for social and local services in particular by proposing a *de minimis* Regulation for local SGEIs and a new Decision exempting social services under certain conditions from the obligation to provide prior notification».

² Si v. anche il piano d'azione *Jobs and skills in the local economy* (nella sua versione finale), una delle dodici (oggi quattordici) *partnerships* dell'Agenda urbana dell'Unione europea, in particolare per la quarta azione prioritaria *Including a Human Capital Agenda and the local dimension into the Regional Innovation Strategies (RIS)*. Vi si anticipa che la nuova proposta di regolamento per il Fondo per lo sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (COM (2018) 372) vorrebbe rinnovare la descrizione della *mission* del RIS come "a smarter Europe by promoting innovative and smart economic transformation", includendo tra le priorità di intervento "developing skills for smart specialisation, industrial transition and entrepreneurship". Inoltre, sempre nell'ambito degli

città in Italia e Svezia, ad esempio, sono ricorse al Fondo sociale europeo (FSE) per sostenere attività di *coworking* e progetti innovativi proprio sull'impresa sociale, con l'obiettivo di rafforzare il mercato del lavoro e la coesione sociale. Inoltre, nel 2013, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (Regolamento (UE) n. 346/2013).³ Questo atto rientra tra le azioni della "Iniziativa per l'imprenditoria sociale", così come ideata dalla Commissione a partire dal 2011⁴. Il regolamento fornisce alcune importanti indicazioni sulla definizione europea di impresa sociale:

«Un'impresa sociale dovrebbe essere definita come un attore dell'economia sociale il cui principale obiettivo non è generare utili per i suoi proprietari o azionisti, ma esercitare un impatto sociale. Essa agisce erogando beni e servizi per il mercato e utilizza gli utili principalmente a fini sociali. È gestita in modo responsabile e trasparente, in particolare coinvolgendo dipendenti, clienti, consumatori e altri soggetti interessati dalle sue attività commerciali» (considerando n. 12).

Infine, dato che l'imprenditorialità sociale sarà osservata come la capacità di alcune imprese di assumere la funzione di incubatori comunali per le *startups* innovative e, anche, come centri di *coworking*, il lettore dovrebbe tenere a mente le competenze europee in materia di sviluppo e coordinamento delle strategie per l'occupazione e, in particolare, quelle per la promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3, TUE (artt. 145-164, TFUE).

2.1. Il tema delle imprese sociali come esempio del funzionamento della politica urbana europea: la capacità del target territoriale urbano di *reductio ad unum* dei frammenti di policy

Le competenze sopra menzionate assumono una dimensione urbana quando "ridirette" sulla città. Il ragionamento alla base di tale affermazione si basa sulla premessa di cui al capitolo quattro di questa ricerca: tali competenze in diversi settori di *policy* debbono considerarsi come parte di una materia trasversale che caratterizza la politica urbana europea, la cui finalità si ritrova nello sviluppo sostenibile "integrato" nei territori urbani. L'analisi controfattuale per questo singolo caso studio (insieme agli altri due) non è di certo sufficiente o l'unico argomento per sostenere tale tesi, ma sicuramente vi concorre.

obiettivi sociali da raggiungere con il FESR vi sarebbe "improving access to inclusive and qualitative services in education, training and lifelong learning through developing infrastructure".

³ Da leggere in combinato disposto con il Regolamento (EU) n. 345/2013, *European venture capital funds Text with EEA relevance*. Vi è stata anche una proposta, poi abbandonata, per un nuovo regolamento che emendasse quelli n. 345/2013 e n. 346/2013.

⁴ COM 2011/682, *Social Business Initiative — Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*.

Una prima prova che tali frammenti di politiche europee siano rilevanti per quella urbana deriva dall'analisi dell'*Action plan* per una delle dodici sfide, oggi quattordici, dell'Agenda urbana per l'Unione europea: *Jobs and skills in the local economy*. Presentando la *partnership*, l'*Action plan* inizia con il dichiarare che, essendo le aree urbane essenziali per la creazione delle condizioni di sviluppo economico sostenibile, insistere sulla formazione e lo sviluppo delle capacità della forza lavoro in queste aree è senz'altro cruciale per il futuro del continente. Il piano, dunque, vuole dare un contributo al raggiungimento di obiettivi europei di lungo periodo quali la crescita sostenibile e la coesione sociale, economica e territoriale. Lo specifico partenariato si inserisce in questo contesto e si prefigge di individuare le condizioni che favoriscono lo sviluppo delle imprese e la creazione di posti di lavoro rispetto alle specificità di ogni territorio⁵. In aggiunta a queste considerazioni iniziali, l'*action plan* nomina più di una volta le imprese sociali. Ad esempio, si dice che gli enti locali sono cruciali per la creazione di posti di lavoro, dal momento che si trovano in una posizione chiave per «facilitating a favourable business ecosystem, promoting the modernization of the local economy, training the workforce, supporting (social) entrepreneurship [...]»⁶.

Anche il *network* EUROCITIES presta un'attenzione particolare al fenomeno. Ha recentemente pubblicato un rapporto sul ruolo delle città nella promozione dell'imprenditoria sociale, basandosi sulla ricerca del gruppo di lavoro *Smart Social Inclusion*⁷.

Ad ogni modo, è possibile ricostruire una lunga storia di interesse da parte delle istituzioni europee per il ruolo delle autorità locali nel raggiungere gli obiettivi di sviluppo economico e sociale sostenibile, proprio a partire dal mondo delle imprese. Ciò anche prima che l'Agenda urbana per l'Unione europea fosse in grado di offrire una visione generale e strategica. Si possono fare tre esempi.

In primo luogo, in una comunicazione del 2003, sulla competitività di servizi relativi alle imprese e del loro contributo alle *performances* europee nel settore industriale, la Commissione osservava come, in un contesto di economia globalizzata, i servizi alle imprese operassero come il “brains of industry”, capaci di fare la differenza per il successo di una regione o territorio. Subito dopo si osserva come, per loro natura, questi servizi tendessero a raggrupparsi nelle aree metropolitane ben connesse internazionalmente⁸. Più recentemente, nel documento *Investing in a smart, innovative and sustainable Industry. A renewed EU Industrial Policy Strategy*, le città vengono nominate ben due volte⁹. La prima, con riguardo al supporto che esse possono dare nella transizione verso una economia circolare e a basse emissioni di carbonio¹⁰. La seconda, con riferimento al valore della «partnership with Member States, regions, cities and the private sector». La Commissione riconosce, infatti, che mentre l'Unione europea sta spendendo energie e risorse per

⁵ Il piano d'azione finale per *Jobs and skills in the local economy*, 5-6.

⁶ *Ibidem*, 6.

⁷ Aggiornamenti possono essere trovati qui www.eurocities.eu/eurocities/documents/Publication-on-the-role-of-cities-in-promoting-social-entrepreneurship-WSPO-ATSPFA (ultimo accesso aprile 2019). Il report EUROCITIES, *The role of cities in promoting social entrepreneurship*, 2017, è disponibile al seguente link http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/The_role_of_cities_in_promoting_social_entrepreneurship.pdf (ultimo accesso aprile 2019).

⁸ COM 2003/0747 - *The competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European enterprises*, paragrafo 22.4.

⁹ COM 2017/479, *Investing in a smart, innovative and sustainable Industry. A renewed EU Industrial Policy Strategy*.

¹⁰ *Ibidem*, par. 5.

migliorare il quadro del mercato del lavoro, della crescita e dell'innovazione, molti degli strumenti per stimolare e supportare la competitività delle industrie si trova o a livello nazionale o a livello regionale. La Commissione afferma anche che l'Unione europea ha una responsabilità nel coinvolgere le regioni e i comuni nelle strategie e nella diffusione di buone pratiche che permettano a queste autorità di imparare le une dalle altre, piuttosto che ricorrere ad un approccio *one-size-fits-all*. L'Unione europea può mettere a disposizione mezzi o strategie per stimolare le città come, ad esempio, attraverso il sostegno alla *smart specialisation*¹¹.

Un secondo esempio può essere rintracciato nell'"Iniziativa per l'imprenditoria sociale"¹². Di nuovo, nel documento le città (come realtà locali) sono nominate innumerevoli volte. Per esempio, per il riconoscimento della capacità delle imprese sociali e dell'economia sociale in generale, di fornire risposte innovative alle sfide economiche, sociali e, in alcuni casi, ambientali sviluppando posti di lavoro sostenibili, in gran parte non esportabili, inclusione sociale, miglioramento dei servizi sociali locali e della coesione territoriale¹³. Quindi, si afferma che le imprese sociali dovrebbero poter beneficiare dei vantaggi del mercato interno tanto quanto le altre imprese. Ciò vale, ovviamente, per le grandi imprese che potrebbero espandersi a livello continentale o anche solo oltre i confini del loro paese ma, anche, per le piccole imprese sociali, che hanno le loro radici unicamente nelle attività locali e sono parimenti interessate dalle regole del mercato interno sulla regolamentazione bancaria, l'accesso ai fondi strutturali o agli appalti pubblici¹⁴. È interessante anche l'osservazione secondo cui le imprese sociali non sarebbero spesso in grado di sfruttare, con uno svantaggio rilevante, i servizi offerti dalle autorità locali al settore associativo. Così, infine, la Commissione invita gli Stati membri e le autorità locali e regionali a sostenere e incoraggiare lo sviluppo di imprese sociali nell'ambito delle loro competenze, in particolare attraverso le istituzioni con la finalità dello sviluppo economico e le camere di commercio, tenendo conto degli aspetti transfrontalieri ma, anche, della presenza di iniziative già in essere e che potrebbero essere estese all'imprenditoria sociale (si pensi in Italia al sostegno alle *startups* innovative, programma esteso anche a quelle "sociali")¹⁵.

Infine, va osservato che, dalla stagione dei finanziamenti europei 2007-2013, l'UE ha prestato particolare attenzione al tema dell'imprenditoria sociale. Il *Better Future of Social Economy* (BFSE) e il suo successore, la *Social Entrepreneurship Network* (SEN), comprendono le autorità di gestione del Fondo sociale europeo e le organizzazioni di imprese sociali di diversi paesi e regioni dell'Unione Europea. Si tratta di progetti per migliorare il modo in cui i fondi strutturali dell'UE sono utilizzati per promuovere l'imprenditoria sociale e viceversa. Più di recente (febbraio 2018, la direzione generale della Commissione europea per il mercato interno, l'industria, l'imprenditoria e le PMI ha lanciato lo *European Social Economy Regions Pilot* (ESER). La seconda edizione dell'iniziativa è stata presentata alla fine del 2018. È nato anche un altro progetto, la *Social Challenges Innovation Platform*, in pratica un sito *web* in cui venti organizzazioni

¹¹ *Ibidem*, par. 9.

¹² COM 2011/682, *Social Business Initiative — Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*.

¹³ *Social Business Initiative*, 2.

¹⁴ *Ibidem*, 5.

¹⁵ *Ibidem*, 12.

locali supportano individui e PMI di tutta Europa con sovvenzioni per contribuire a trasformare le idee in un business sostenibile). La piattaforma è gestita da Meta Group, EBN e *Impact Hub*, sotto la guida della *Executive Agency for SMEs* (EASME) e con il sostegno della Commissione europea (risorse per 2,5 milioni di euro).

2.2. La rete globale Impact Hub come un modello rilevante di impresa sociale a livello locale in armonia con la definizione europea

Oltre all'oggetto generale di osservazione, l'impresa sociale, ciò che verrà descritto nelle pagine seguenti è, nello specifico, il coinvolgimento di sedi locali del *network Impact Hub* in forme organizzative temporanee insieme alla città-comune e a enti o fondazioni di ricerca, sia pubblici, sia privati. Questa "formula" triangolare, in realtà, non è riconoscibile solo grazie all'osservazione delle reali pratiche ma è già in qualche modo individuata nell'*Action plan* del partenariato urbano *Jobs and skills in the local economy*, quando esso si riferisce alle forme di collaborazione tra gli imprenditori e le istituzioni scientifiche per promuovere l'innovazione e una economia basata sulla conoscenza, dando ovviamente per assodato il ruolo della città (trattandosi di un partenariato urbano, il coinvolgimento dell'ente locale è scontato)¹⁶.

La rete *Impact Hub*, come esempio di *governance* globale, entra in contatto con le realtà urbane e riceve finanziamenti europei, nazionali e locali con lo scopo di sostenere lo sviluppo sociale. A causa di questo obiettivo (approccio teleologico) e della natura di alcuni dei soggetti coinvolti (approccio soggettivo), il tipo di collaborazione che si viene a creare e i servizi forniti assumono, a determinate condizioni, una rilevanza pubblica. Questa tesi sarà supportata più avanti nel testo, analizzando i tre modelli di *governance* in cui *Impact Hub* è coinvolto, per i casi di Milano, Amsterdam e Stoccolma. Questo paragrafo e il seguente presenteranno, al contrario, gli attori coinvolti presi singolarmente.

Sono necessari, però, alcuni chiarimenti preliminari. Si tratta di specificare le due espressioni "forme organizzative" e "governance", soprattutto ai fini di agevolare un'analisi su più discipline, compresa quella giuridica. Infatti, quello che si spera di osservare sono forme di organizzazione e di attività amministrativa, specialmente di livello locale, così come influenzate dagli ordinamenti europeo e globale, fermi quelli statali. Quindi, con "struttura organizzativa" qui si vuole far riferimento al "government", ovvero, alle relazioni verticali e gerarchiche tipiche nelle pubbliche amministrazioni. "Governance", invece, vuole evidenziare le relazioni orizzontali, normalmente osservate nel settore privato e specialmente quando il fenomeno o l'attore che si osserva è influenzato dalla globalizzazione. Questa dualità non può essere eliminata, visto l'obiettivo del caso studio. Infatti, nonostante l'impresa sociale normalmente assuma la forma giuridica di un ente

¹⁶ Il piano di azione finale per *Jobs and skills in the local economy*, 8-9. Nella seconda area prioritaria (*Capital investments - Valorisation of R&D and Business Locations*), vi si trova scritto che è centrale capire come sostenere la collaborazione tra gli imprenditori e le istituzioni scientifiche per promuovere l'innovazione e un'economia *knowledge-based*. Infatti le PMI si trovano di fronte un dilemma produttivo: se cambiare o meno il proprio modello di produzione (prezzo e quantità), alla luce delle nuove innovazioni e dei nuovi bisogni sociali. Le autorità locali possono giocare un ruolo di supporto decisivo, o direttamente o coinvolgendo attori intermedi. Nella terza area prioritaria (*Governance - Public Services and Effective Local Governance*), si osserva che la *governance* e l'ambiente locale offrono la più comune interfaccia e luogo di incontro tra i cittadini, le imprese e l'amministrazione locale per discutere del supporto alle attività produttive. Città smart, produttive ed innovative sviluppano automaticamente politiche capaci di bilanciare bisogni e tipologie di servizi, anche con l'attenzione adeguata per le generazioni future e per le sfide del domani, ad esempio quella ambientale, pur non dimenticando la specificità di ogni territorio.

privato, essa si comporta, a certe condizioni, come un erogatore di servizi pubblici, in modo più o meno integrato con l'amministrazione. Inoltre, i servizi di cui si parla sono nuovi nel loro genere, dal momento che rappresentano reazioni alla crisi e alle sfide che essa ha generato. Tali servizi sembrano incarnare le difficoltà dello Stato regolatore in settori di *welfare* – il supporto al mercato del lavoro e alle imprese – che sono normalmente fuori dal mercato e che possono risentire fortemente della mancanza di risorse pubbliche (anche se questa evoluzione nell'offerta di servizi si osserva anche in paesi in cui la crisi è stata avvertita con meno intensità; come si vedrà, però, non è detto che tali stati non abbiano sperimentato crisi economiche precedenti a quella del 2008, anticipando alcune sperimentazioni).

In conclusione, mentre la dimensione della “governance” garantisce l'osservazione sulla circolazione dello strumento a livello continentale, quella del “government” lascia che lo strumento sia osservato rispetto al contributo che esso può dare all'interesse pubblico nella complessa catena amministrativa che corre dal livello sovranazionale a quello locale.

2.3. Storia e *mission* di Impact Hub nonché il suo status di B-corporation

La rete globale *Impact Hub* è il principale protagonista del caso studio. Nel presentare questo attore, saranno introdotti tre elementi principali. In primo luogo, la storia della rete globale; in secondo luogo, la sua *mission*; e, in terzo luogo, la sua corrispondenza con la definizione di impresa sociale adottata dall'UE (esplorando anche il ruolo parallelo dello *status* americano *B-corporation*).

Innanzitutto, il concetto di “Hub” nasce sull'idea di un gruppo di studenti londinesi, negli anni duemila. L'“Hub” è uno luogo che riunisce persone in uno spazio di lavoro condiviso, offrendo la comunità e gli eventi necessari per far progredire le idee e creare nuove collaborazioni. In questo senso, non è molto diverso dal concetto di *coworking*, se non per il fatto che il gruppo *leader* ha investito in una rete globale di spazi, localmente radicati ma con uno “stampo” fisso, e che è specializzata nell'*hosting* di determinati tipi di *startup* (particolarmente quelle rispettose dell'ambiente e con obiettivi sociali), agendo come acceleratore o incubatore¹⁷. Il *team* di fondatori ha esaminato i principi della co-creazione spaziale e della costruzione della comunità per vedere se gli *hubs* potessero funzionare anche altrove. Nel 2013, la rete ha rafforzato il proprio *focus* sull'innovazione e ha cambiato il proprio nome da “The Hub” a “Impact Hub”. Nel corso dei successivi quattro anni, *Impact Hub* ha ampliato la sua portata globale e più che raddoppiato la sua comunità di imprenditori e innovatori, con oltre 16.000 membri in tutto il mondo¹⁸.

In secondo luogo, le sedi locali di *Impact Hub* (gli *Impact Hubs*) ispirano, connettono e veicolano cambiamenti positivi in diversi contesti, territori ed economie per dimostrare che il futuro del *business* si trova sì nel profitto ma specialmente di quello al servizio della persona e del pianeta. La sua sfida principale

¹⁷ Si v. www.deskmag.com (ultimo accesso aprile 2019) per informazioni complete ed aggiornamenti sul fenomeno del *coworking*. Per una categorizzazione dei differenti modelli di *coworking*, si B. Felici, G. Martucci, M. G. Oteri, M. Penna, E. Tati, *Coworking..... che? I nuovi volti dell'organizzazione del lavoro: un'indagine sul coworking in Italia*, ENEA, Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, 2017, *passim*.

¹⁸ Si v. <https://impacthub.net/how-change-got-global-the-founding-story-of-impact-hub/> (ultimo accesso aprile 2019) per una versione completa della storia della rete globale.

può essere descritta come “Impact at scale”, e si basa sull’idea di instillare una *leadership* consapevole per l’innovazione nella classe imprenditoriale¹⁹. Attraverso gli *Impact Hubs* radicati localmente, la rete supporta (esplicitamente sul suo sito *web*) gli Obiettivi globali di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs). La storia del *network* mostra come fin dall’inizio il gruppo dirigente sia stato influenzato dal lavoro dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) sullo sviluppo sostenibile. Ciò significa che lo studio del caso è un esempio di come lo sviluppo sostenibile possa essere positivizzato dai sistemi giuridici, anche solo per la missione che le imprese private specificano nei loro statuti. Questo elemento è anche favorevole alla selezione del caso per osservare il funzionamento della politica urbana europea.

In terzo luogo, dovrebbe essere valutata la possibilità di considerare gli *Impact Hubs* come imprese sociali. Ovvero, oltre il modo in cui la rete descrive se stessa e verso una definizione più giuridica²⁰. Ciò significa capire quali sono gli elementi in base ai quali è possibile dire “questa è un’impresa sociale”. A questo punto il *test* verrà eseguito a livello generale, adottando la definizione europea. Successivamente, nei paragrafi quattro, cinque e sei verrà ripetuto per i singoli casi selezionati. In quelle occasioni, anche le legislazioni nazionali saranno richiamate ma deve essere chiaro che in questo caso studio la definizione di partenza è quella europea. Questo perché, nonostante le differenze tra le tradizioni nazionali per il diritto privato e i Codici civili (o i non Codici) e le piene competenze degli Stati membri nel determinare le forme giuridiche per l’esercizio dell’attività di impresa, tale definizione aiuta il confronto e può aiutare a chiarire, nel pieno rispetto dei trattati, il ruolo autonomo dell’UE rispetto al tema (un esempio di ciò è già stato esaminato per quanto riguarda i fondi europei disponibili per l’imprenditoria sociale). Oltre a questo, un altro commento è dovuto. Il fenomeno osservato nelle tre città selezionate è del tipo a “matrioska”: gli *Impact Hubs* sono considerati come imprese sociali ma, allo stesso tempo, si comportano da incubatori per altre imprese sociali. Quindi, ciò che dovrebbe essere compreso è anche se il servizio a favore di *startups* sociali ed ecocompatibili è un elemento tale da qualificare l’incubatore stesso come impresa sociale e se il nuovo servizio da esso fornito, spesso in collaborazione con le istituzioni pubbliche, possa in un certo senso qualificarsi come “pubblico”²¹. Entrambi questi due elementi dipendono anche dalla propensione della città alla collaborazione e dalla sua capacità di riconoscere nell’agenda urbana le potenzialità dell’impresa sociale.

¹⁹ *Ibidem*. Il *network* descrive i suoi servizi come: «We offer the space, the community, and the global platform to drive social innovation», si v. <https://impacthub.net/get-to-know-us/> (ultimo accesso aprile 2019). Si v. anche l’*Impact Report 2018*, 11: «How is it possible to build a bottom-up network and maintain it at scale? We prototyped a model emphasizing co-ownership instead of individual ownership. [...] We believe true impact cannot happen without appropriate local contextualization and translation: Working with talented, recognizable, and inspiring local leaders who truly understand what is needed is a much better way to build a more just and sustainable world. [...]».

²⁰ È un caso che l’*Impact Report 2018* abbia come sottotitolo “What do Social Entrepreneurs Need to Succeed?”.

²¹ È interessante come Impact Hub descriva se stesso e come, forse inconsciamente, faccia riferimento al sistema di “matrioske”. Si v. *Impact Report 2018*, 14: «Social entrepreneurship and other impact-oriented forms of work have gained strong momentum over the past two decades. A growing number of startups around the globe identify themselves as social enterprises, with estimates indicating that 20-25% of ventures founded in 2015 were social enterprises (Bosma et al., 2016). [...] In light of these challenges, support ecosystems for social entrepreneurs have developed around the world. In these ecosystems, intermediary organizations such as Impact Hub and others provide direct help and resources, as well as access to other support actors and peers (Bachmann, 2014; Meyskens et al., 2010)». Oltre ad essere descritto come una “intermediary organization”, il Report, 18, si riferisce ad Impact Hub come ad una “support institution”.

È stato recentemente osservato come l'ordinamento giuridico giochi un ruolo fondamentale per ogni ecosistema di imprese sociali²². Ciò di cui il caso studio si servirà è la distinzione tra la "Legal Form", legata allo *status* giuridico proprio di ogni organizzazione, e il "Legal Status", che può essere abbinato ad un gruppo di *legal forms* che rispondono a determinate caratteristiche e da cui dipendono alcuni trattamenti differenziati²³. La presenza di *legal forms* nel contesto nazionale riduce i costi e i rischi delle transazioni per l'avvio di imprese sociali, aumenta la loro visibilità e ne facilita l'identificazione e il sostegno. Tuttavia, l'impiego del *legal status* rende possibile non lasciare da parte le manifestazioni meno formalizzate del fenomeno. Uno studio europeo rivela che le imprese sociali adottano una varietà di forme e *status* legali: forme giuridiche, o *legal forms*, esistenti (come associazioni, fondazioni, cooperative, aziende); forme giuridiche, o *legal forms*, *ad hoc* per l'impresa sociale (concepite esclusivamente per le imprese sociali attraverso la personalizzazione o l'adeguamento di forme giuridiche esistenti); e *status* giuridici, o *legal statutes*, dell'impresa sociale (che può essere ottenuto da un numero di forme giuridiche diverse, che sono conformi ad una lista di criteri predefiniti)²⁴.

Questa è anche la ragione per la quale la Commissione europea descrive il suo approccio definitorio come "operativo"²⁵. In questo modo, i pro e i contro di una definizione si bilanciano: certezza ed eccessivo restringimento della categoria²⁶. La definizione, dunque, incorpora tre dimensioni: la dimensione imprenditoriale²⁷; la dimensione dell'impegno o dell'utilità sociale²⁸; e la dimensione della *governance*²⁹. Ognuno dei livelli è reso operativo con la messa a punto di una serie di criteri minimi che ogni organizzazione deve possedere per poter essere categorizzata come impresa sociale ai sensi dell'Unione europea: (1) l'organizzazione deve condurre un'attività economica; (2) deve prefiggersi il raggiungimento di un obiettivo di utilità sociale esplicito e con una certa priorità; (3) la distribuzione degli utili deve subire una

²² European Social Enterprise Law Association (ESELA), *Social Enterprise in Eu. Developing Legal Systems which Support Social Enterprise Growth*, 2015, 7. Un risultato sorprendente di questa ricerca è che essa ha portato alla nascita di una rete europea di avvocati, di giuristi e altri *stakeholder* con un comune interesse sul tema dell'impresa sociale e del rapporto tra il diritto e l'economia per questo nuovo oggetto di studio. La rete ESELA sta producendo ricerche e raccomandazioni sugli effetti del diritto e delle politiche europee sulle imprese sociali.

²³ *Ibidem*, 10. In alcuni ordinamenti, come il Regno Unito, la Francia e l'Italia, vi sono delle "Social Enterprise Forms", esclusivamente create per le imprese sociali "ritagliando" o "adattando" per esistenti *legal forms*. In altri, come il Belgio ma anche la stessa Italia, vi sono "Social Enterprise Statutes", ottenuti per una categoria non omogenea di *legal forms* ma previa verifica del rispetto di determinati requisiti.

²⁴ *Ibidem*, 11.

²⁵ Questi "Legal Statutes" sono infatti disegnati su criteri predefiniti, come emergono dalla *Social Business Initiative* (COM (2011) 682, si v. *supra*) e in un successivo report della Commissione europea C. Wilkinson, J. Medhurst, N. Henry, M. Wihlborg, Bates Wells Braithwaite (BWB) (a cura di), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Executive Summary*. Londra, ICF Consulting Services, 2014. Nel report la Commissione afferma che, 2: «[...] the study did not develop a new definition of social enterprise; rather it 'operationalised' the existing and widely accepted notion of social enterprise as articulated in the European Commission's SBI [Social Business Initiative] communication».

²⁶ Nell'ESELA Mapping Study si osserva, 32, come l'impresa sociale, così come descritta dalla SBI, è principalmente un concetto di *policy* e non giuridico. È vero, però, che i mezzi prioritari per comprendere ed interpretare il concetto di *policy* nei diversi stati membri consistono nell'armamentario giuridico (*legal forms*) a disposizione per classificare e regolare le attività economiche, siano esse profit o non profit.

²⁷ C. Wilkinson, J. Medhurst, N. Henry, M. Wihlborg, Bates Wells Braithwaite (BWB) (a cura di), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Executive Summary*, cit., 2, ad esempio coinvolti in una continua attività economica, ciò distinguendo le imprese sociali dalle più tradizionali organizzazioni non profit che si pongono obiettivi sociali, anche puntano all'auto finanziamento, ma non sono necessariamente coinvolti in un'attività economico-produttiva.

²⁸ *Ibidem*, 2, ad esempio un esplicito e prioritario scopo sociale, che distingue le imprese sociali dalle imprese profit *mainstream*.

²⁹ *Ibidem*, 2, ad esempio l'esistenza di meccanismi che assicurano la capacità dell'organizzazione di raggiungere il suo scopo sociale. La dimensione della *governance*, perciò, distingue le imprese sociali sia dai normali soggetti profit che meramente si dicono attivi per il sociale ma, anche, dalle organizzazioni non profit che, però, esercitano anche attività economica.

qualche forma di limitazione; (4) deve essere distinto dal settore pubblico e (5) deve avere una *governance* inclusiva³⁰.

Su questi cinque parametri, si possono rintracciare tre principali tipi di *legal forms*: (a) associazioni no profit; (b) cooperative; (c) e le c.d. *share companies* (quindi, anche società per azioni)³¹.

Con in mente la descrizione di *Impact Hub* di cui *supra*, l'abbinamento del concetto di *legal form* e di *legal status* consente di arrivare a definire gli *hubs* locali come imprese sociali.

Essi adottano tutte una forma giuridica esistente nel paese in cui sono registrate, normalmente delle società a responsabilità limitata³², e sono classificabili come *share company*, nel senso che sono costituite, possedute e controllate da soci in base ai rispettivi conferimenti ma in cui l'impresa persegue (anche) una finalità sociale (nel caso di *Impact Hub* prevalente ma non esclusiva) e in cui la *ratio* dominante non è la distribuzione degli utili ma la destinazione dei profitti ad altri fini, appunto "sociali" o sono volti ad ottenere un progressivo coinvolgimento di ulteriori membri nella *governance* aziendale³³.

Quindi, in termini di *legal status*, tutti i criteri minimi delle tre dimensioni (quella cioè imprenditoriale, sociale e di *governance*) sono, in qualche forma, rintracciabili. Infatti, anche se gli *Impact Hubs* sono coinvolti in un'attività economica (come l'offerta di spazi di *coworking*), essi perseguono chiaramente delle finalità sociali che non hanno prezzo sul mercato. Non è un caso che alcune di queste società ottengano il certificato *B-corporation* (come è il caso di *Impact Hub* Milano e Amsterdam)³⁴. I profitti dell'attività economica sono, quindi, reinvestiti nell'azienda stessa o volti ad allargare la compagine sociale, perseguendo un ideale di *governance* collaborativa. Sono poi società indipendenti dallo Stato o da altra amministrazione, nonostante siano in grado di costruire relazioni con questi soggetti, più o meno strutturalmente, concorrendo al raggiungimento di finalità pubbliche (ad esempio, lavorando come incubatori e sostenendo i processi di rigenerazione urbana).

³⁰ *Ibidem*, 2.

³¹ European Social Enterprise Law Association (ESELA), *Social Enterprise in Eu. Developing Legal Systems which Support Social Enterprise Growth*, cit., 11.

³² Si v. *infra* per le analisi dei singoli casi.

³³ C. Wilkinson, J. Medhurst, N. Henry, M. Wihlborg, Bates Wells Braithwaite (BWB) (a cura di), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Executive Summary*, cit., 21. Si v. *Impact Report 2018*, 11: «We prototyped a model emphasizing co-ownership instead of individual ownership. We are still learning, but so far it is working well; so perhaps this can serve as a role model for healthy, bottom-up globalization. [...] Firstly, don't just give a person a vote: You have to help them with the resources, capacity, and stability they need to engage in the global conversation. Secondly, you have to find a way to deliver coordinated activity in a distributed way — through internal experts, centers of excellence, co-created programs or partnerships, versus the "simple" solution of a large centralized team».

³⁴ Si v. <https://bcorporation.net> (ultimo accesso aprile 2019). La certificazione è rilasciata da B-Lab. B-Lab è un'organizzazione non profit, il cui quartier generale è in Wayne, Pennsylvania. Rilascia certificazioni ad organizzazioni for-profit. La "B" sta per "beneficial" ed indica che l'organizzazione certificata si è volontariamente sottoposta a standard di trasparenza, *accountability*, sostenibilità e *performance* volti a valutare la sua capacità di creare valore per la società, e non solo di ripartire i propri utili in favore dei propri soci o azionisti. Oltre a rilasciare le certificazioni B Corporation, B Lab si batte per l'adozione e la diffusione dello statuto di *benefit corporation* nel mondo. Secondo le regole dell'attore globale, una volta che una società ha ottenuto la certificazione, deve provare periodicamente di aver rispettato gli standard. È stata recentemente approvata la sesta versione dello *Business Impact Assessment* (2019). Le società certificate come B Corporation, infatti, devono ottenere un punteggio minimo al *Business Impact Assessment* e renderlo disponibile e pubblico sul sito bcorporation.net. Inoltre, alle società B Corporation è chiesto di apportare modifiche agli statuti o atti costitutivi in modo da rendere vincolante l'obiettivo di bilanciamento tra lo scopo di lucro e quello sociale e/o mutualistico.

II PARTE: IL QUADRO LOCALE

3. Le ragioni che giustificano la scelta delle città

Le tre città sono state selezionate per garantire, da un lato, una certa varietà e rappresentatività dell'ecosistema urbano europeo e, dall'altro, un confronto ragionevole.

Ciò significa, in primo luogo, che le città rispettano la varietà geografica e, di fatto, sono collocate nell'Europa meridionale, centrale e settentrionale (Italia, Paesi Bassi e Svezia). Allo stesso tempo, hanno almeno origini medievali, ma appartengono a stati membri con diverse tradizioni di governo locale (*self government*, Stato unitario della tradizione napoleonica e Stato quasi regionale) e sistemi diversi anche di *welfare* (il tipo nordico, con una tradizione socialdemocratica; il tipo dell'Europa centrale, con uno stile conservativo-bismarkiano, un tipo del sud, con forti accenti familiari). I sistemi di *welfare* sono rilevanti perché il tema di questo caso-studio riguarda principalmente "l'innovazione sociale" che copre, quindi, la dimensione "sociale" del concetto di sviluppo sostenibile ma anche quella "economica", attraverso lo strumento ibrido dell'"impresa sociale". I tre paesi hanno anche diversi atteggiamenti nella regolamentazione dell'imprenditoria sociale, nel più vasto mondo delle organizzazioni *profit* e *no profit* e del Terzo settore.

In secondo luogo, le tre città sono comparabili in termini di popolazione. A differenza degli altri due casi studio, qui le città sono città medio-grandi (invece erano città medio-piccole nel caso sulla sicurezza urbana e città propriamente medie nel caso SUMP). Questa è stata una scelta consapevole, per il desiderio di avere, con i tre casi studio, almeno un esempio per ogni livello dimensionale (quindi, il valore medio e sopra e sotto di esso). Inoltre, si tratta di città capitali, ad eccezione di Milano che, nonostante ciò, può essere considerata la capitale italiana per la finanza e svolge un ruolo chiave per le relazioni commerciali internazionali. Oltre a ciò, sono centri fortemente coinvolti nelle reti urbane di città con rilevanza europea e nell'Agenda urbana per l'UE.

3.1. Il profilo di Milano

La città di Milano ha una popolazione di 1.395.274 abitanti (2018) e una densità di circa 7.551 residenti per chilometro quadrato³⁵. L'area urbana di Milano, che corrisponde approssimativamente all'ente Città metropolitana con i suoi cento trentatré comuni, ha una popolazione di 3.2 milioni di abitanti (2016)³⁶. È anche possibile considerare la popolazione di un'area metropolitana ancora più grande, senza chiari confini amministrativi ma riconoscibile in base ai flussi (ad esempio, quelli di mobilità). Quest'area può

³⁵ Si v. [www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/datistatistici/popolazione residente a milano](http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/datistatistici/popolazione_residente_a_milano) (ultimo accesso aprile 2019).

³⁶ Si v. i dati ISTAT al seguente link <http://demo.istat.it/bilmens2018gen/index.html> (ultimo accesso aprile 2019).

essere descritta come una “regione metropolitana”, con una popolazione dai sette ai dieci milioni di abitanti³⁷.

I primi insediamenti sul territorio risalgono al 600-400 A.C. La città è sempre stata oggetto di contese politiche e governata da popoli diversi, in varie fasi della sua storia: dai celti, poi dai romani, dai visigoti, dai longobardi, dagli ispanici, dagli austriaci, ecc. Milano è stata la capitale dell'Impero Romano d'Occidente. Durante il periodo carolingio, VIII secolo D.C., sperimenta un nuovo periodo di pace e sviluppo, tornando ad essere la capitale dei Longobardi, dopo che quest'ultima era stata spostata a Pavia. Si intensifica il commercio con la Francia e la Germania e la città è soprattutto una economia che esporta, già affermandosi come il motore per lo sviluppo della regione. Dall'undicesimo secolo in poi, la città comincia a definirsi come *commune* (*comune*), con una struttura permanente ed autonoma di governo³⁸ ma, anche, con una lunga storia di alternanza tra governi liberali e dispotici³⁹. Milano è stata la capitale della *Repubblica Transpadana* (1796-1797), della *Repubblica Cisalpina* (1797-1802), e della *Repubblica italiana napoleonica* (1802-1805). Diversamente da Torino e Firenze, però, non è mai stata capitale del costituendosi Regno d'Italia. In realtà, neanche queste due città lo sono mai stata veramente dato che già nel 1961 Roma fu proclamata capitale, nonostante il suo territorio non fosse ancora stato annesso. L'Italia è, così, l'unico paese al mondo ad aver avuto una capitale prima di esserne materialmente in possesso. Nonostante la posizione “istituzionalmente” defilata, Milano è sempre stata una città chiave per lo sviluppo economico del paese e in tempi recenti si è affermata come capitale finanziaria. Guadagnando questa posizione, è divenuta anche sede di importanti istituzioni (si pensi alla Consob) e lavora per attrarre, allo stesso tempo, la sede delle istituzioni europee (si pensi alla contestata vicenda della sede per l'Agenzia europea del farmaco). Per quanto territorialmente una città al margine dei confini nazionali (Roma, ad esempio, è in una posizione centrale), Milano si apre con più naturalezza all'Europea continentale.

La città è un membro di EUROCITIES, del Patto dei Sindaci e dello *European Forum for Urban security*. È coinvolta in iniziative URBACT e UIA. Ad esempio, per quanto di interesse di questo caso studio, collabora al progetto *Boosting Social Innovation*, insieme con altre dieci città, e allo *Young Enterprise Program*, insieme alla città di Lisbona e Madrid. Proprio in questo secondo programma, insieme alla città sono *partner Impact Hub* (Milano) e la Fondazione Giacomo Brodolini (si veda *infra*).

È possibile dire che in Italia ci sia un'Agenda urbana nazionale, pur se non esplicitamente come in Europa grazie all'adozione del cosiddetto Patto di Amsterdam (2016). Alcune istituzioni vi fanno esplicito

³⁷ Già nel 2006, l'*OECD Territorial Reviews: Milan, Italy*, 21-22 e 26, stimava 7 milioni di persone, considerando anche i flussi di pendolarismo meno densi. Il *World population review* (2019) fa riferimento a diverse fonti di dati e studi, in particolare quello dello UN Department of Economic and Social Affairs (Population Division 5), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, che stima la popolazione a più di 10 milioni di persone, si v. qui <http://worldpopulationreview.com/world-cities/milan-population/> (ultimo accesso aprile 2019). Cfr. <https://population.un.org/wup/> (ultimo accesso aprile 2019). I criteri adottati dall'OCSE e dallo UN Department of Economic and Social Affairs sono molto diversi da quelli impiegati, ad esempio, da EUROSTAT. È curioso come, seguendo queste stime, si scopra che ad avere 10 milioni di abitanti sia la Regione Lombardia. EUROSTAT, che presta una particolare attenzione al policentrismo delle aree urbane europee e al criterio della residenza abituale, stima la popolazione della città di Milano (come area funzionale) in 4 milioni di abitanti. Si v. qui https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_European_cities#Population (ultimo accesso aprile 2019).

³⁸ Si veda per informazioni liberamente accessibili sull'epoca medievale <http://themilancityjournal.com/history-milan-medieval-times/> (ultimo accesso aprile 2019). Cfr. <https://www.britannica.com/place/Milan-Italy/History> (ultimo accesso aprile 2019).

³⁹ Si v. P. J. Jones, *Communes and Despots: The City State in Late-Medieval Italy*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 1965, Vol. 15, 71-96.

riferimento nei loro siti istituzionali, ma non si tratta, a ben vedere, di una politica urbana organica. Non è preciso considerare il piano operativo nazionale “città metropolitane” come l’Agenda urbana. È pur vero che le città, sia come comuni e sia come città metropolitane, non possono contare su molte risorse finanziarie, soprattutto all’indomani della crisi economica e dei patti di stabilità. I trasferimenti nazionali e i fondi europei sono, perciò, fondamentali, in modo particolare per sostenere gli investimenti⁴⁰.

In Italia il termine impresa sociale comincia a circolare negli anni Ottanta del XX secolo. All’epoca si riferiva ad iniziative innovative di gruppi di volontari, allo scopo di fornire servizi sociali o facilitare l’integrazione di persone svantaggiate nel mercato del lavoro. In un primo momento, furono utilizzate le forme giuridiche esistenti per le organizzazioni senza scopo di lucro, come le associazioni. Successivamente, ottennero una propria identità giuridica, con la legge sulle “cooperative” del 1991 (l. n. 381/1991). Una categoria ancora alternativa alle cooperative e alle associazioni, è stata introdotta nel 2005 con una legge in cui viene impiegato esplicitamente il termine “impresa sociale” (l. n. 155/2006). Quest’ultima non ha creato, in realtà, una nuova forma giuridica (o *legal form*), ma uno *status* giuridico (*legal status*) o, per usare un termine più improprio, una “etichetta” che tutte le organizzazioni che possiedono determinati requisiti possono ottenere, indipendentemente dalla loro forma societaria (o di altra specificata dal codice civile) o struttura organizzativa. Le organizzazioni ammissibili potrebbero essere, in teoria, cooperative, società (anche per azioni) o altre organizzazioni senza scopo di lucro (come le associazioni e le fondazioni). Tuttavia, secondo la legge del 2006, le imprese sociali non potevano distribuire alcun profitto (articolo 3)⁴¹.

Altre due recenti normative devono essere richiamate. Innanzitutto, con la legge di bilancio per il 2016, il legislatore ha fornito il *legal status* “Società benefit” (art. 1, co. 376-382, l. n. 208/2015). La “Società benefit” italiana riassume in sé le caratteristiche attribuibili sia alle entità senza scopo di lucro (applicando il Libro I, Codice civile), sia a quelle delle entità a scopo di lucro (Libro V, Codice civile). Sembra, quindi, che sia stata riconosciuta, per la prima volta nell’ordinamento giuridico italiano, la facoltà per le società esistenti o di nuova costituzione di avere una clausola statutaria che le legittima a perseguire un duplice scopo in parallelo, di profitto e di un “beneficio comune”, sempre in armonia con l’articolo 2247 del Codice civile, sulla massimizzazione del profitto. La qualifica come di “Società Benefit” può essere ottenuta solo in presenza di una serie di elementi. La legge qualifica queste imprese come sociali quando, nell’esercizio di un’attività economica (1), oltre allo scopo di dividerne gli utili (2), perseguono una o più finalità di beneficio comune (3) e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente (4) nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori

⁴⁰ Le principali risorse a disposizione dell’agenda urbana vengono dai fondi strutturali. L’Italia è l’unico paese europeo ad aver adottato uno specifico piano operativo nazionale per il tema urbano (il c.d. PON METRO). Anche altri due piani nazionali, uno sul miglioramento della *governance* nella pubblica amministrazione e uno sulla capacità istituzionale, hanno alcuni *assets* per il supporto alle riforme degli enti locali (ad esempio *action 3.1.5 PON governance*, in collaborazione con ANCI, è intitolato “Città strategiche”). A partire dal 2017, è stata bandita annualmente una call per finanziare progetti di rigenerazione nelle periferie urbane, a carico del bilancio dello Stato (art. 1, co. 974 ss., l. n. 208/2015 e art. 1, co. 140-141, l. n. 232/2016). Lo stanziamento dei fondi è stato posticipato al 2020 con l’insediamento del nuovo governo, secondo quanto previsto dall’art. 13, d.l. n. 91/2018, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*.

⁴¹ Si v. European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Italy*, ICF Consulting Services, 2014, *passim*.

di interesse (5)⁴². Successivamente, la legge specifica, tra gli altri, il significato di “beneficio comune”⁴³ e quello di “altri portatori di interesse”⁴⁴. Perciò, i requisiti per assumere lo *status* di “Società benefit” sono nella sostanza tre. Il primo concerne il contestuale raggiungimento di due finalità, una di *profit* e una di “beneficio comune”. Il secondo riguarda, invece, l’identificazione degli obiettivi di utilità sociale nonché della categoria di destinatari a favore dei quali, oltre ai propri soci, l’attività di impresa è dedicata. Per il terzo si tratta, infine, dell’inclusione dei due precedenti requisiti nell’atto costitutivo e nello statuto (al fine di integrare l’oggetto sociale e lo scopo lucrativo *ex art.* 2247, Codice civile)⁴⁵. Sta all’impresa decidere se affiancare al proprio nome la dicitura *società benefit* nella forma abbreviata “SB” e di usare tale acronimo anche nei documenti ufficiali e nelle comunicazioni con i terzi (a prescindere da quale forma giuridica di base l’impresa abbia adottato, *ex Titolo V e VI, Libro V, Codice civile*)⁴⁶. Le modifiche all’oggetto sociale sono strettamente collegate ai doveri degli amministratori. Infatti, dal momento in cui l’impresa assume i connotati di una “Società benefit”, i *manager* devono portare avanti la società anche con l’obiettivo di conseguire il “beneficio comune”, prendendo in considerazione non solo i soci ma anche gli altri portatori di interessi menzionati nello Statuto e/o nell’atto costitutivo⁴⁷. Oltre a ciò, la “Società benefit” deve individuare il soggetto o i soggetti responsabili a cui affidare funzioni e compiti volti al perseguimento delle finalità. Sempre a questo riguardo, la “Società Benefit” redige annualmente una relazione concernente il perseguimento del “beneficio comune”, da allegare al bilancio societario⁴⁸. Per riassumere, la “Società benefit” è, ovviamente, un’impresa (svolge, quindi, un’attività economicamente sostenibile, produzione di beni o erogazione di servizi, anche non necessariamente collegata con il “beneficio comune”) in cui sicuramente possono essere distribuiti i profitti. Allo stesso tempo, adatta la *governance* aziendale allo scopo di rendere gli amministratori responsabili di fronte alla società anche per le attività di utilità sociale rispetto alle quali è stata ottenuta la qualifica “SB”.

La “Società benefit” è sostanzialmente e formalmente diversa dall’“Impresa sociale” nella legislazione italiana. La seconda è stata oggetto di interventi legislativi nel 2016,⁴⁹ 2017⁵⁰ e 2018⁵¹. Tutte le categorie di enti private, compresi quelli regolati dal Libro V, Codice civile, possono acquisire lo *status* di impresa sociale. Secondo il decreto legislativo del 2017, essi per poter essere considerati tali devono esercitare, in via stabile e principale un’attività d’impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e

⁴² La definizione è offerta dall’art. 1, co. 376, l. n. 208/2015: «Nell’esercizio di un’attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse».

⁴³ Art. 1, co. 378, l. n. 208/2015: «“Beneficio comune”: il perseguimento, nell’esercizio dell’attività economica delle società benefit, di uno o più effetti positivi, o la riduzione degli effetti negativi su una o più categorie di cui al comma 376».

⁴⁴ Art. 1, co. 378, l. n. 208/2015: «“Altri portatori di interesse”: il soggetto o i gruppi di soggetti coinvolti direttamente o indirettamente dall’attività delle società di cui al comma 376, quali lavoratori, clienti, fornitori, finanziatori, creditori, pubblica amministrazione, società civile».

⁴⁵ Art. 1, co. 377 e 379, l. n. 208/2015.

⁴⁶ Art. 1, co. 379, l. n. 208/2015.

⁴⁷ Art. 1, co. 380-381, l. n. 208/2015.

⁴⁸ Art. 1, co. 380 e 382, l. n. 208/2015.

⁴⁹ L. delega n. 106/2016, che delega il Governo a presentare più decreti legislativi di adozione del Codice del Terzo settore e di regolazione dell’impresa sociale.

⁵⁰ D.lgs. n. 112/2017, sulla nuova regolazione per l’impresa sociale.

⁵¹ D.lgs. n. 95/2018, che modifica il d. lgs. n. 112/2017, pur se in modo non sostanziale.

favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività⁵². Quindi, l'“Impresa sociale” può assumere qualsiasi forma giuridica purché abbia, come *core business*, un particolare tipo di attività di utilità sociale⁵³ e, in aggiunta a ciò, questa sia gestita secondo criteri imprenditoriali, di continuità, stabilità e sostenibilità economica⁵⁴. In ogni caso, però, non si tratta di un ente *profit*⁵⁵ e il legislatore vieta la distribuzione dei profitti, pur esistendo ad oggi alcune eccezioni per le quali, però, si estendono le regole applicabili alle cooperative⁵⁶. Oltre a ciò, le imprese sociali non devono solo adeguare i propri statuti (come per le “Società benefit”) ma devono seguire ben più precise disposizioni ed essere iscritte ad un particolare registro presso la Camera di commercio⁵⁷. È interessante soprattutto la norma in base alla quale le cooperative sono, *di diritto*, imprese sociali⁵⁸. Allo stesso tempo il decreto legislativo del 2017 prescrive a tutte le imprese sociali, non solo quelle nella forma di cooperative, di adottare strumenti e trovare soluzioni per il coinvolgimento nella *governance* aziendale dei lavoratori, degli utenti o altri soggetti interessati verso i quali l'attività di utilità sociale è indirizzata⁵⁹.

In conclusione, da una parte l'imprenditoria sociale è il regno delle cooperative, almeno tradizionalmente, dall'altra, il legislatore ha progressivamente aperto il *legal status* ad un gruppo sempre più numeroso di *legal forms*, sia nel mondo del *profit*, sia in quello del *no profit*, a volte ottenendo entità ibride. L'ambiguità tra la “Società benefit” e la nuova versione dell'“Impresa sociale” è innegabile. Ad ogni modo, come visto, vi sono delle differenze che consentono una distinzione.

In particolare, è la *ratio* dietro alle due riforme ad essere molto differente. Potrebbe essere utile immaginare il legislatore italiano che viene consigliato da due differenti gruppi di esperti: in un caso, esso proviene dal mondo del diritto commerciale, quello del *profit*, come anche influenzato dall'ordinamento nord americano; nell'altro caso, il gruppo viene dal mondo del Terzo settore, quello del non-profit, tipicamente italiano e della tradizione del *Welfare State* europeo. Con la “Società benefit”, il legislatore ha provato ad indirizzare le società verso obiettivi di utilità sociale (ed è per questo motivo che le società SB possono essere considerate, ragionevolmente, imprese sociali secondo la definizione operativa europea)⁶⁰. In questo modo, l'Italia replica l'esperienza statunitense di B-Lab e delle *B-corporations*. Con l'“Impresa sociale”, il legislatore ha, al contrario, tentato di allargare la categoria attiva nel mondo del Terzo settore, con l'idea di incorporare più forme giuridiche sotto lo stesso *legal status*.

⁵² Art. 1, co. 1, d.lgs. n. 112/2017: «Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità le disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività».

⁵³ In specifici settori, si v. l'art. 2, d.lgs. n. 112/2017: «L'impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale», seguito dalla lista di settori.

⁵⁴ Art. 1, co. 1 e artt. 9-11, d.lgs. n. 112/2017.

⁵⁵ Art. 3, co. 1, 2 e 2 *bis*, d.lgs. n. 112/2017.

⁵⁶ Di nuovo l'art. 3, co. 3, d.lgs. n. 112/2017.

⁵⁷ Artt. 5 ss., d.lgs. n. 112/2017.

⁵⁸ Art. 6, l. n. 106/2016.

⁵⁹ Art. 11, d.lgs. n. 112/2017.

⁶⁰ Non si tratta di una posizione pacifica. Si v. ad esempio la posizione del B Lab Italia qui www.societabenefit.net/cosa-sono-le-societa-benefit/ (ultimo accesso aprile 2019): «Non si tratta di Imprese Sociali o di una evoluzione del non profit, ma di una trasformazione positiva dei modelli dominanti di impresa a scopo di lucro, per renderli più adeguati alle sfide e alle opportunità dei mercati del XXI secolo».

3.2. Il profilo di Stoccolma

La città di Stoccolma ha, come comune, una popolazione di circa un milione di abitanti⁶¹. La sua area urbana funzionale (ovvero, senza una rilevanza amministrativa, se non per l'erogazione di alcuni servizi) ha una popolazione stimata di 1.5 milioni di abitanti⁶². La Contea di Stoccolma, che identifica i confini amministrativi dell'area metropolitana della città (quasi un tipo di città-regione)⁶³ si stima abbia una popolazione di 2.344.124 abitanti⁶⁴.

Tre elementi della storia della città si può dire siano tipicamente europei: le origini medievali, l'importanza del commercio e l'essere oggetto di contesa tra due regni. Di Stoccolma si hanno le prime tracce scritte nel 1252 D.C. Essa crebbe velocemente grazie ad un accordo commerciale con la città tedesca di Lübeck, parte della Lega Anseatica. Dopo lunghi conflitti tra danesi e svedesi, Stoccolma fu definitivamente liberata dalla dominazione danese da Gustavo I di Svezia (della dinastia dei Vasa), nel 1521. La città divenne ufficialmente la capitale della Svezia nel 1523. La storia documentata della città ha dunque inizio nel XIII secolo, quindi, nel tardo medioevo⁶⁵. Secondo la leggenda, però, i primi abitanti della città (vichinghi) avrebbero popolato una zona oggi corrispondente con un paese a nord della capitale (*Sigtuna*) già prima dell'XI⁶⁶. Non ci sono prove sufficienti a questo riguardo, anche se è abbastanza normale in Europa che una determinata area, su cui oggi sorge una città (piccolo o grande che sia), abbia in passato ospitato una prima comunità rurale o di villaggio di cui non si hanno tracce scritte.

Stoccolma è membro di EUROCITIES e del Patto dei Sindaci. È inoltre coinvolta in numerosi progetti URBACT. Nel 2010, è stata selezionata come prima *European Green Capital*. Nel recentemente approvato *City plan* si trova scritto: «Partnership and collaboration on the development of cities also takes

⁶¹ Si v. www.citypopulation.de/php/sweden-admin.php?adm2id=0180 (ultimo accesso aprile 2019). Cfr. http://statistik.stockholm.se/temp_eng/a-tabeller/tv.07437.html?t=a1&sprak=eng (ultimo accesso aprile 2019).

⁶² Si v. www.worldscapitalcities.com/capital-facts-for-stockholm-sweden/ (aprile 2019). Cfr. J. Grunfelder, L. Rispling, G. Norlén (a cura di), *State of the Nordic Region 2016*, Nordregio report n. 1, 2016, si v. qui <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:906913/FULLTEXT01.pdf> (ultimo accesso aprile 2019), 12-20.

⁶³ Le città più grandi in termini di popolazione sono Stoccolma, Göteborg e Malmö. In termini di *optimal size*, le tre città costituiscono delle aree vaste, quasi delle regioni urbane. Ad ogni modo, non esistono autorità urbane speciali riconosciute dalla Costituzione o dallo statuto degli enti locali, ad eccezione del livello della contea (che, però, è adottato per tutto il territorio indistintamente). È importante sottolineare il fatto che il governo svedese non ha ancora concluso la discussione politica intorno ad una riforma del livello regionale. Quest'ultimo, infatti, non esiste, diversamente dalla maggior parte dei paesi europei. La Svezia, similmente al resto del gruppo scandinavo, è uno stato unitario a tradizione di *self government*. Una regolazione speciale è però prevista per la capitale, Stoccolma. Ad esempio, alcuni poteri e funzioni, in materia di servizi per la salute e il trasporto, sono stati aggregati. In questi casi, le autorità settoriali si definiscono come "regionali". Come il settore del governo del territorio dimostra, il livello regionale è, dunque, poco sviluppato. Le questioni a rilevanza di area vasta, ad esempio nel caso delle infrastrutture, del cambiamento climatico e della richiesta di abitazioni spesso richiede un difficile coordinamento tra le singole amministrazioni locali. "Regionale", dunque, assume il significato di sovra-comunale. Un tale coordinamento è però obbligatorio solo per la Contea di Stoccolma mentre rimane volontario per tutti gli altri comuni del paese. Si v. V. Persson, *Local government in Sweden: flexibility and independence in a unitary state*, in C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the European multilayered system of governance*, London-New York, Routledge, 2013, 307 ss. Cfr. S. Karlsson, R. Engkvist, D. Rauhut, U. Moberg, M. Johansson, *Baseline study on diversity and urban policies in Stockholm county*, ICEC – Interethnic Co-existence in European Cities, The Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm, 2014, 44-49.

⁶⁴ Si v. www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/pong/tables-and-graphs/yearly-statistics--municipalities-counties-and-the-whole-country/population-in-the-country-counties-and-municipalities-on-31122015-and-population-change-in-2015/ (ultimo accesso aprile 2019).

⁶⁵ Si v. <https://www.britannica.com/place/Stockholm> (ultimo accesso aprile 2019).

⁶⁶ Si v. <https://trevl.eu/the-origins-of-stockholm-when-how-and-why-was-it-founded/> (ultimo accesso aprile 2019).

place at international and European level. The city is an active participant in several international forums, such as C40 and EUROCITIES, as a way of learning from others and sharing best practices. Stockholm's planning is also affected by the EU's environmental requirements, directives and regulations, and by the multilateral UN work towards sustainable cities encapsulated in the global Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda».⁶⁷

La Svezia non ha una politica urbana nazionale. Vi sono, piuttosto, una serie di iniziative indirizzate allo sviluppo urbano⁶⁸. La mancanza di una politica formale ed organica significa, di conseguenza, che è necessario accertarne la sua informalità e ricostruirla attraverso la somma delle varie componenti settoriali, in particolare l'edilizia, il mercato del lavoro, la politica regionale, quella ambientale e quella per le infrastrutture e i trasporti⁶⁹.

Non ci sono forme giuridiche previste dalla normativa svedese a favore delle imprese sociali. A prescindere dall'esistenza o meno di *legal forms*, non esistono neanche agevolazioni fiscali o un mercato di investimenti ad esse dedicati. A dir la verità, tutte gli enti (di qualsiasi natura) attivi nel mercato "sociale" sono ancora molto dipendenti dal settore pubblico. Ciò vuol dire che non ci sono molti incentivi a stabilire dei *legal status ad hoc*. Ciò dipende principalmente dal tipo di *welfare* che ha caratterizzato il paese fino agli anni Novanta del XX secolo. Infatti, se lo Stato provvede ad erogare direttamente la maggior parte dei beni e dei servizi per le politiche del benessere, poco spazio rimane disponibile per lo sviluppo di un mercato sociale parallelo. Quindi, piuttosto che essere attivo nell'erogazione di servizi e nella produzione di beni, vi era una tacita assunzione in base alla quale il Terzo settore fosse attivo per recepire e rispondere ai bisogni non ancora soddisfatti dallo Stato o dai comuni. In altre parole, il Terzo settore svedese si è per lungo tempo comportato come una bussola o uno strumento di correzione per il settore pubblico⁷⁰. La situazione comincia

⁶⁷ Stockholm City Plan, 41, disponibile al seguente link https://vaxer.stockholm/globalassets/tema/oversiktplan-ny-light/english_stockholm_city_plan.pdf (ultimo accesso aprile 2019). Nel piano è scritto, 16: «At EU level, an urban agenda has been drawn up to attain sustainable urban development. A cohesive policy is to lay the groundwork for sustainable, innovative and economically strong development for the cities of Europe. The European Commission is particularly prioritising urban development issues during its 2014–2020 programme period».

⁶⁸ N. Giersig, *Multilevel Urban Governance and the 'European City'*, Berlin, VS Research, 2008, 111-223. Cfr. J. E. Nilsson, *Sweden – the emergence of a national urban policy*, in L. Van der Berg, E. Braun e J. Van der Meer (a cura di), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Londra, Ashgate Publishing, 2007, *passim*. In passato, la responsabilità per la politica urbana era formalmente riconosciuta in capo a diversi ministeri. Negli anni Settanta e ottanta del XX secolo, essa fu interamente devoluta al Ministero dell'ambiente. Nel 1994, il governo, prevedendo nuovamente un Ministero per gli affari interni, gli affidò la politica urbana in modo esclusivo. Nel 1998, fu dunque presentata per la prima volta una politica metropolitana "integrata" (Gov. Bill 1997/98). La responsabilità dell'implementazione fu attribuita alla *Commission on Metropolitan Area*, istituita nel 1999. Allo stesso tempo, vennero firmati *local development agreements* tra lo Stato e gli enti locali, allo scopo preciso di individuare aree di intervento con estensione metropolitana e, in particolare, per affrontare il problema sociale della segregazione. Nel 2002, parte della competenza per l'Agenda urbana è stata conferita al Ministero del Lavoro e a quello della Giustizia. Dal 2004 fino ad oggi, dell'iniziale sistema di competenza per l'Agenda urbana nazionale del 1998 non è rimasta più molta traccia.

⁶⁹ Boverket, *Barriers to sustainable urban development*, 2015, disponibile al seguente link www.boverket.se/contentassets/b70dc5ef8b9f456fac54ad82fc135448/barriers-to-sustainable-urban-development.pdf (ultimo accesso ottobre 2019). La più rilevante e recente iniziativa nazionale in materia urbana è la *National Platform for Sustainable Urban Development*, lanciata nel 2014 e coordinata dal *National Board of Housing, Building and Planning* (Boverket), con il coinvolgimento della *Swedish Energy Agency* (Energimyndigheten), la *Swedish Environmental Protection Agency* (Naturvårdsverket), la *Swedish Agency for Economic and Regional Growth* (Tillväxtverket) e la *Swedish Transport Administration* (Trafikverket). Una delle sfide e aree di intervento più rilevanti è proprio l'incentivo all'integrazione tra settori. La piattaforma supporta, inoltre, gli sforzi allo sviluppo urbano sostenibile, finanziati con i fondi strutturali.

⁷⁰ M. Gawell, *Social Enterprise in Sweden: Intertextual Consensus and Hidden Paradoxes*, Liege, The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project, ICSEM Working Papers, n. 8, 2015, 6.

a cambiare quando la Svezia diventa un membro dell'allora Comunità europea (1995).⁷¹ I concetti di concorrenza e di libera scelta del consumatore vengono introdotti in un peculiare sistema di *welfare* e l'idea dell'"economia sociale di mercato" comincia a diffondersi in alcuni settori (quello scolastico, della cura psichiatrica, dei servizi all'infanzia e per la terza età o nelle politiche per il lavoro). Allo stato attuale, organizzazioni *profit* e *no profit* competono tra di loro per l'erogazione di beni e servizi di *welfare*. In alcuni settori, dominano grandi gruppi internazionali. In altri, hanno avuto più successo le piccole imprese (in particolare, nelle iniziative di sostegno al mercato del lavoro). Il coinvolgimento diretto delle imprese e delle organizzazioni nell'erogazione dei servizi sociali deve essere letto come una significativa deviazione dal tradizionale modello di *Welfare State* svedese⁷².

Le più comuni forme giuridiche per quelle che, secondo la definizione europea, si possono definire come imprese sociali, sono: le cooperative, le associazioni *no profit* e le società a responsabilità limitata. Per questo motivo e per quelli storici richiamati, è anche difficile distinguere le imprese sociali dal più ampio fenomeno dei movimenti sociali svedesi e all'interno del Terzo settore. Si deve, infatti, prendere atto che la Svezia è stata culturalmente e giuridicamente resistente a sostituire termini più tradizionali (come ad esempio i "movimenti di massa popolare" o le cooperative) con concetti più nuovi, come può essere quello di *social entrepreneurship*⁷³. Ad ogni modo, è possibile ad oggi far rientrare nella definizione di impresa sociale quelle differenti forme giuridiche richiamate, soprattutto quando negli statuti di questi enti sono specificati, per legge o per propria volontà, obiettivi di utilità sociale (cooperative, associazioni e società a responsabilità limitata). In aggiunta a questo, è possibile analizzare tre più espliciti approcci al concetto di impresa sociale in Svezia, sia in ambito scientifico, sia in quello istituzionale⁷⁴.

Innanzitutto, vi è un accordo del 2008 tra il Governo, l'Associazione degli enti locali e delle regioni svedesi (in sigla SALAR) e più di settanta organizzazioni sulla definizione di *Idéburna organisationer* (in inglese tradotto come *idea-based organisations*): «organisations within the third sector and the cooperative movement. Idea-based organisations may be for-profit and generally have some forms of social purpose without being governmental or municipal. They are autonomous and often have elements of idealism and are often conducted with an ideological awareness».⁷⁵

⁷¹ *Ibidem*, 7: «With EU membership (1995), the term social economy was also introduced in Sweden (Swedish Ministry of Interior 1998; Swedish Ministry of Culture 1999). In Sweden, the discourse on the social economy was largely influenced by cooperative principles and the traditional Folk Rörelse model, which share many similarities. By contrast, some other types of non-profit organizations, such as charities, had little influence; the term charity was even taboo in Sweden for decades, since it was associated with inequality and unfair dependency».

⁷² European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Sweden*, ICF Consulting Services, 2014, 1.

⁷³ V. Pestoff, *Cooperatives and Democracy in Scandinavia: The Case of Sweden*, in T. Brandsen *et al.* (a cura di), *Nordic Civil Society at a Cross-Roads. Transforming the Popular Movement Tradition*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011, 109.

⁷⁴ European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Sweden*, cit., 5-8. Cfr. L. Lundgaard Andersen, M. Gawell, R. Spear, *Narratives Emerging From Social Movements and Welfare Dynamics*, in A. Lundgaard, M. Gawell, R. Spear (a cura di), *Social Entrepreneurship and Social Enterprises: Nordic Perspectives*, New York, Routledge, 2016, 9 ss. Si v. anche M. Gawell, *Social Enterprise in Sweden: Intertextual Consensus and Hidden Paradoxes*, cit., 5 ss.

⁷⁵ European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Sweden*, cit., 3.

In secondo luogo, vi è un precoce approccio scientifico di metà anni ottanta del XX secolo che si rifaceva al concetto di *societal entrepreneurship*. L'espressione stava a caratterizzare l'imprenditorialità a favore dello sviluppo delle comunità locali (ed è perciò significativa proprio per il presente caso studio)⁷⁶.

In terzo luogo, il Governo svedese ha riconosciuto lo *status* di *Work integration social enterprises* (WISE) nel 2007, grazie ai risultati del programma EQUAL (Social entrepreneurship-Extending the Labour market, 2004-2007). Successivamente, il Governo ha adottato un piano d'azione sulle WISE (*Handlingsplan för arbetsintegrerande socialt företagande*, 2010), in base al quale queste imprese devono svolgere un'attività economica e, come obiettivo primario, integrare le persone con serie difficoltà ad ottenere o mantenere un impiego. Inoltre, esse devono creare meccanismi di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda e reinvestire la maggior parte del proprio *surplus* nella loro stessa attività. Infine, devono essere indipendenti dal settore pubblico⁷⁷. Le WISE sono sottoposte, però, alle stesse leggi di tutte le altre imprese della loro famiglia giuridica di appartenenza.

Per lo scopo del caso studio, proprio la soluzione delle WISE ha una particolare rilevanza, dato il servizio offerto e la categoria dei destinatari coinvolti. Si tratta di un riconoscimento *in nuce* di un *legal status*, comparabile con quello di altri paesi (come l'Italia) ma per un settore limitato (l'inclusione dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro)⁷⁸. Come visto, enti di natura giuridica diversa possono cadere nella categoria WISE.

In conclusione, le imprese sociali sono, da una parte, cooperative e associazioni non profit, similmente al caso italiano. Dall'altro lato, sono società a responsabilità limitata, anche con l'opzione del limite alla redistribuzione degli utili. In questo secondo caso, le WISE è esemplare di come il sistema possa scivolare "verso" (ma, nel caso svedese, non "nel") lo *status* di *benefit corporation*⁷⁹. Nel contesto svedese si osserva, inoltre, una caratterizzazione per "settori" più marcata, che rispecchia la tradizione del Terzo settore nazionale e avvicina questa esperienza nordeuropea a quella olandese (e non a quella italiana), come si avrà modo di vedere.

⁷⁶ *Ibidem*, 3.

⁷⁷ La stessa definizione è stata impiegata, più recentemente, in un documento governativo di supporto a queste imprese. Si v. The same definition has been employed, more recently, in a government assignment 2016-2018 for supporting these enterprises. See here for the information <https://sofisam.se/vad-ar-sociala-foretag/definition.html> (ultimo accesso aprile 2019): «Regeringen har använt definitionen ovan i en handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag och i ett regeringsuppdrag för stöd till företagen som pågår 2016 - 2018».

⁷⁸ M., Gawell, *Social Enterprise in Sweden: Intertextual Consensus and Hidden Paradoxes*, cit. 10: «In the work integration social enterprise (WISE) version, Nordic traditional well-known aspects (such as a participatory approach) are combined with (southern) European traditions to organize social services. This version is furthermore highly influenced by the EMES approach to social enterprises». EMES è una rete internazionale tra università e ricercatori individuali che si pone l'obiettivo di raccogliere conoscenza empirica e teorica intorno ai seguenti temi: *social enterprise*, *social entrepreneurship*, *social economy*, *solidarity economy* e *social innovation*. È attiva principalmente in Europa, si v. <https://emes.net/who-we-are/> (ultimo accesso aprile 2019).

⁷⁹ Si v. come normalmente, nella letteratura scientifica, le WISE siano associate al sistema delle cooperative (quindi, si tratterebbe di un caso simili a quello italiano delle cooperative che acquisiscono lo status di *imprese sociali*, piuttosto che quello di *società benefit*). Si v. per una categorizzazione M. Gawell, *Social Enterprise in Sweden: Intertextual Consensus and Hidden Paradoxes*, cit., 9: «[...] four major versions of social enterprise have been identified in Sweden (Gawell 2014b). The version with the strongest policy framework is the work integration social enterprise (WISE), which is strongly influenced by European co-operative traditions. The second version is referred to here as non-profit social enterprise; it is closely connected to discussions in and about the non-profit sector. The third version, namely the social purpose business, is influenced by the so-called business school approach to social entrepreneurship. There is furthermore a fourth version that is highlighted [...]. It relates to discussions on societal entrepreneurship, which is sometimes used as synonymous with social entrepreneurship, but with slightly different application».

L'interesse latente ma non maturo per il concetto di "impresa sociale" significa con molta probabilità che, nonostante non vi sia una vera necessità nel paese per una nuova nozione giuridica in un ancora forte Stato sociale (quindi, come un concetto giuridico che aiuti a distinguere l'impresa sociale dal più ampio e meno definito terzo settore e dall'insieme dei movimenti sociali, anche dopo l'apertura al mercato), lo *status* di membro dell'Unione europea e la globalizzazione lasciano che strumenti ed idee circolino. Di conseguenza, per essere capaci di comunicare, è utile capire anche a livello nazionale cosa si intenda con impresa sociale (ad esempio, con riguardo all'accesso ai fondi europei).

3.3. Il profilo di Amsterdam

Mentre Amsterdam ha, come comune, una popolazione di 854.316 abitanti (2018)⁸⁰, l'area urbana funzionale (l'approssimazione può essere ottenuta considerando i quindici comuni limitrofi integrati rispetto al trasporto, quindi, sotto la competenza della *Transport Authority Amsterdam*) ha una popolazione totale di circa 1.1 milioni di abitanti mentre l'area metropolitana *Metropoolregio Amsterdam*, composta da trentatré comuni, ne vanta circa 2.457.296⁸¹. Amsterdam si localizza nella provincia di *Noord-Holland* nella parte nord-ovest del paese e copre una buona porzione del territorio della cosiddetto *Randstad*, una delle più grandi conurbazioni europee con una popolazione di più di otto milioni di abitanti (è, infatti, la concorrente della conurbazione della Ruhr)⁸².

Le origini della città, documentate cioè da fonti scritte, risalgono al XIII secolo. Tuttavia, durante i lavori per la metro *Noord-Zuidlijn* (2005-2012) sono stati rinvenuti reperti che collocano i primi abitanti del territorio già nel 2600 A.C. Il più antico documento in cui si fa riferimento all'insediamento di *Aemstelredamme* è del 1275. Con questo documento gli abitanti di *Aemstelredamme* ottenevano, dalla vicina Contea di Olanda, il diritto di muoversi liberamente, senza pagare tasse, a fini commerciali. Nel 1323, Guglielmo III stabilì però un pedaggio per la rilevante tratta della birra con Amburgo. I contatti nati sulla base di questo importante *business* crearono le basi per più ampi scambi commerciali con le città della Lega Anseatica nel Mar Baltico, trasformando *Amsterdamme* in un centro con sempre maggiore influenza commerciale tra il XIV e il XV secolo. Oltre ad essere stata una potente città libera nel Medioevo, almeno altri due elementi della storia di Amsterdam vanno ricordati. Innanzitutto, si è trattato di una città da cui sono partite importanti spedizioni verso i nuovi mondi e che ha ospitato la sede della Compagnia delle Indie orientali (1602), uno dei primi esempi di società per azioni. In secondo luogo, sebbene lo *status* di capitale dei Paesi Bassi sia stato ufficialmente riconosciuto in tempi recenti (1983), la città era considerata tale già nel 1814. Ad ogni modo, non è mai stata sede del Governo (se non una volta e per breve tempo tra il 1808 e

⁸⁰ Si v. *Amsterdam* in *cijfers* 2018, <https://www.ois.amsterdam.nl/downloads/pdf/2018%20jaarboek%20amsterdam%20in%20cijfers.pdf> (ultimo accesso aprile 2019).

⁸¹ Si v. *Metropoolregio Amsterdam* in *cijfers* 2018, <https://www.ois.amsterdam.nl/downloads/pdf/2018%20metropoolregio%20in%20cijfers.pdf> (ultimo accesso aprile 2019).

⁸² *Randstad* è una megalopoli del centro-ovest dei Paesi Bassi, costituita principalmente dalle quattro città più grandi dell'Olanda (Amsterdam, Rotterdam, L'Aia e Utrecht) e le aree limitrofe. È una delle più grandi regioni metropolitane in Europa, comparabile con l'area metropolitana milanese e quella della Ruhr in termini di popolazione. Si v. *Randstad Monitor 2017*, <https://www.nl-prov.eu/wp-content/uploads/2017/11/regio-randstad-monitor-2017.pdf> (ultimo accesso aprile 2019).

il 1810), che si trova in vece all'Aia. I Paesi Bassi sono, infatti, l'unico paese dell'Unione europea ad avere una doppia capitale. In Europa, un'altra eccezione è il Montenegro. Il perché di questa divisione tra Amsterdam e l'Aia è da rintracciarsi nella peculiare storia costituzionale olandese⁸³.

La città di Amsterdam è membro di EUROCITIES e del Patto dei sindaci. Nel 2016 è stata nominata *European Capital of Innovation*.

L'Olanda non ha mai avuto una esplicita politica urbana nazionale fino a poco tempo fa ma il Ministero dell'interno e delle relazioni nel regno, in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dell'ambiente e con quello degli affari economici (più, per singole sfide, con altri quattro ministeri), hanno recentemente cominciato a coordinarsi sulla nuova *Agenda Stad*. Anche gli enti locali e altri *stakeholders* devono essere coinvolti. L'agenda nazionale è influenzata, in modo molto evidente, dall'Agenda urbana per l'Unione europea. Lo strumento adottato per la sua implementazione è il cosiddetto *City Deal* (una pianificazione strategica), che le città e i soggetti interessati pubblici e privati disegneranno per ogni territorio in collaborazione con il Governo nazionale. L'agenda include misure volte a sostenere la crescita economica, la qualità della vita e l'innovazione nelle città olandesi. Si fonda, dunque, su tre principi: eliminare, innanzitutto, gli ostacoli che impediscono alle città di usare in modo profittevole le proprie risorse (sia finanziarie, sia naturali); promuovere, in secondo luogo, lo sviluppo di abilità regolatorie per sostenere la crescita, incentivare la cooperazione dentro e tra le aree urbane (così sorpassando i confini amministrativi) e rendere le città più competitive sulla scena internazionale; creare, infine, le condizioni favorevoli ad un tipo di innovazione, quella cioè che migliori la qualità della vita dei cittadini e attragga investimenti ed imprese, anche puntando sull'integrazione tra i settori dell'energia, del trasporto e dell'ICT⁸⁴.

A livello nazionale non esiste nessuna specifica *legal form* per l'impresa sociale⁸⁵. Uno studio ha mostrato come gli imprenditori sociali di solito scelgano come forma giuridica la fondazione (*Stichting*) o la società a responsabilità limitata (*Besloten Vennootschap, BV*). Le difficoltà con questi due enti consistono, però, nel fatto che per le prime si hanno limiti nell'emissione di quote, mentre per le seconde esse devono operare, senza deroghe, sulla base del principio della massimizzazione del profitto (scopo di lucro), non facilitando il raggiungimento di fini sociali⁸⁶. Infatti, non si sono sviluppate parallelamente *status*, marchi, etichette o certificazioni pubbliche a favore delle imprese sociali. Questo significa che non solo non è possibile rintracciare *legal forms ad hoc*, ma neanche una chiara e forte dinamica istituzionale favorevole alla messa a punto di un *legal status*. Non si può ignorare, però, la presenza di un vivace dibattito nel paese proprio sul ruolo dell'imprenditoria sociale, trainato dal settore privato. Ad esempio, è stata condotta una indagine sul settore degli appalti, commissionata nell'ambito del programma di azione sull'imprenditoria sociale della città di Amsterdam⁸⁷. La ricerca ha mostrato come l'attuale definizione europea di impresa

⁸³ Si v. www.britannica.com/place/Amsterdam (ultimo accesso aprile 2019).

⁸⁴ OECD, *National Urban policy in OECD countries*, Parigi, OECD Publishing, 2017, 81-83.

⁸⁵ Forme giuridiche disponibili per essere qualificate come imprese sociali sono: le associazioni (*Vereniging*), le fondazioni (*Stichting*), le cooperative (*Cooperatie*), società a responsabilità limitata (*Besloten Vennootschap, BV*), e le c.d. *public company* (*Naamloze Vennootschap, NV*). Si v. European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Netherlands*, ICF Consulting Services, 2014, *passim*.

⁸⁶ *Ibidem*, 17-18.

⁸⁷ I partecipanti sono il Dipartimento acquisti della Città di Amsterdam (*Concern Inkoop*), l'Unità responsabile per la *performance* e i risultati dell'erogazione di sussidi (*Resultaat Verantwoordelijke Eenheid, RVE*), il *Lead Buyer for Social Purchasing*, *Social*

sociale non sia abbastanza specifica e chiara per evitare mal funzionamenti e distorsioni nel mercato degli appalti pubblici. Il *report* afferma esplicitamente che questo vuoto di regolazione stia assumendo una certa rilevanza nel contesto nazionale. Attualmente, lo *stakeholder* privato *Social Enterprise NL* lavora a stretto contatto con la comunità di imprenditori sociali per adottare, anche autonomamente, un Codice per l'Impresa sociale in cui specificare la definizione europea⁸⁸. Sulla base di questi impulsi, anche il Governo ha cominciato a finanziare studi sui parametri in base ai quali sia possibile misurare l'impatto sociale delle imprese, tale da qualificarle, appunto, come "imprese sociali" (come individuare, cioè, un *legal status*)⁸⁹. Il Consiglio economico e sociale dei Paesi Bassi (in sigla SER, per *Sociaal-Economische Raad*) ha parallelamente riconosciuto l'importanza del settore delle imprese sociali per conseguire finalità di pubblico interesse⁹⁰.

Nonostante questa incertezza giuridico-normativa, è innegabile che l'Olanda, anche solo per la vetrina offerta da Amsterdam, sia divenuta l'epicentro europeo per l'imprenditorialità sociale e gli investimenti ad impatto sociale. Negli ultimi cinque anni, il settore degli investimenti nelle imprese sociali è fortemente cresciuto, concorrendo ad alimentare e sostenere l'economia in settori basati sui temi della circolarità, della riduzione della povertà, dell'istruzione e dell'inclusione. Il termine più comunemente impiegato per l'impresa sociale è *sociale ondernemingen*, *sociale firma's* o *social venture entrepreneurs*, sebbene sia diffuso anche quello di *social cooperative*⁹¹. Il concetto di *maatschappelijke organisaties* (in inglese traducibile con *societal organisations*, così da rimarcare la similitudine con il dibattito svedese) è anche largamente impiegato, ma si riferisce ad un insieme più eterogeneo di organizzazioni, tra cui anche le imprese sociali⁹².

Enterprise NL e Impact Hub Amsterdam. Si v. Amsterdam Impact, *Social Entrepreneurship Action Programme: Progress Report*, 13, 2017, 7.

⁸⁸ Impact First, *Commissie Code Sociale Ondernemingen*, 2017, disponibile qui www.social-enterprise.nl/application/files/2615/4990/4546/Vastgestelde_versie_Code_Sociale_Ondernemingen_-_online_versie.pdf (ultimo accesso aprile 2019). Il Codice per l'impresa sociale si basa sul motto "impact first". Dei cinque principi da seguire per essere considerati imprenditori sociali, il Codice fornisce delle elaborazioni pratiche. L'imprenditore può decidere di seguire i suggerimenti e, quindi, di applicare il codice e ricevere il riconoscimento. Se la società passa la verifica del *Review Board*, viene iscritta al Registro delle imprese sociali. Il progetto per un *Social Enterprises Code* vuole ottenere un riconoscimento affidabile e che crei fiducia nel mercato. Ciò vuol dire che se la società è inclusa nel registro, ognuno, dal consumatore al governo, dall'impiegato all'investitore, può legittimamente aspettarsi determinati comportamenti. Ogni due anni il processo che ha portato alla selezione viene ripetuto, alla stregua di un monitoraggio periodico.

⁸⁹ Si v. Amsterdam Impact, *Social Entrepreneurship Action Programme: Progress Report*, 2017, 7.

⁹⁰ Il *Social and Economic Council of the Netherlands* (il c.d. SER) chiede a tutti gli attori rilevanti nell'ecosistema delle imprese sociali di prestate assistenza e di lavorare per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo del mercato. Si v. Sociaal-Economische Raad (SER), *Sociale Ondernemingen. Een verkennend advies*, Recommendation 15/3 - May 2015.

⁹¹ Ad esempio, in uno studio della *Netherlands Organisation for Applied Scientific Research* (in sigla TNO) vengono descritti vari tipi di impresa sociale: quelle molto coinvolte nello scambio di beni e servizi con il settore pubblico; quelle che si presentano come vere e proprie imprese private ma con un obiettivo sociale; quelle che sono imprese private ma che si presentano come sociali perché così riconosciute dal paese in cui sono registrate pur operando in un'altra giurisdizione; quelle imprese che offrono un'occupazione alle persone che non hanno facile accesso al mercato del lavoro; imprese che sono guidate da imprenditori che si possono considerare "sociali". Si v. il riferimento nello European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Netherlands*, cit., 3.

⁹² *Societal organisations* si possono definire come enti semi-pubblici regolati, però, dal diritto privato (non pubblico), attivi sul mercato in competizione con il resto delle imprese ma con una *governance* responsabile anche per un obiettivo di pubblica utilità. Sono, dunque, semi-pubbliche per la finalità che intendono raggiungere e, in questo senso, si potrebbero meglio definire come parastatali perché, in ogni caso, sono indipendenti dall'influenza del governo e da finanziamenti pubblici. È ovvio, però, che siano sottoposte a controlli amministrativi nel rispetto di alcuni criteri di base (un aiuto per la comprensione del fenomeno può venire dal confronto con le scuole parastatali italiane). Si. V. European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Netherlands*, cit., 3.

In ogni caso, esistono alcune certificazioni, diffuse soprattutto su iniziativa del settore privato. Una è quella concessa dalla più grande rete di imprese sociali nazionali. Il *Social Enterprise NL* (2012) è cresciuto rapidamente e conta, ad oggi, di centonovanta membri. Riconosce come sociali tutte quelle imprese che ne fanno richiesta e superano con un determinato punteggio il questionario “Am I running a social enterprise?”, composto di undici domande sulla *European Social Business Initiative*. Un altro esempio è la *PSO-label* (*prestatieladder sociaal ondernemen-label*). È una certificazione che si ottiene se più della metà dei propri profitti vengono dedicati all'occupazione di gruppi vulnerabili. È stata messa a punto dalla *Netherlands Organisation for Applied Scientific Research* (in sigla TNO), dalla fondazione *Prestatieladder Socialer Ondernemen* (in sigla PSO). La seconda è specializzata proprio nella misurazione dell'impatto sociale attraverso una serie di indicatori⁹³.

Quindi, è possibile riconoscere due tendenze.

Da un lato, vi è un'attenzione del settore privato e di parte di quello pubblico (ad esempio, attraverso il ruolo della città di Amsterdam) per l'impresa sociale di stampo americano, ovvero, per un filone teorico interessato a capire come inglobare nel mercato le istanze sociali⁹⁴. Il dibattito, dunque, ruota attorno alla sfida di come rendere socialmente responsabile il settore *profit*, ad esempio approfondendo il tema della *corporate social responsibility* (CSR or *maatschappelijk verantwoord ondernemen*). Sul tema della CSR vi è attenzione ed interesse, nonostante siano comunemente riconosciuto che la portata dell'impresa sociale vada oltre la questione⁹⁵. Inoltre, si è diffusa la certificazione rilasciata dal *B-Lab Benelux*⁹⁶. In terzo luogo, un aspetto rilevante è il ruolo delle maggiori città olandesi, Amsterdam e Rotterdam, nel sostenere la nascita delle imprese sociali all'interno del settore *profit*⁹⁷.

Dall'altro lato, c'è un insieme di organizzazioni tra loro molto differenti che rientrano nelle “maglie larghe” del Terzo settore⁹⁸. La grande varietà impedisce la descrizione di linee di tendenza comuni. Si può dire, però, che all'inizio del XX secolo le organizzazioni del terzo settore (in sigla comunemente conosciute come TSO) divennero i principali veicoli per le politiche di *welfare*. Nel tempo si identificarono per settori,

⁹³ Si v. [/www.social-enterprise.nl/english](http://www.social-enterprise.nl/english) (ultimo accesso aprile 2019).

⁹⁴ European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Netherlands*, cit., i. Cfr., per la scuola anglo-americana sull'impresa sociale J. Defourny, M. Nyssens, *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*, in EMES European Research Network, WP n. 3, 2012, 5-9: la scuola di pensiero “earned income” (principalmente basata su come rendere il non profit più commerciale, Young and Salamon, 2002) e la scuola di pensiero sulla “social innovation” (Young, 1986). Entrambe si basano sull'evoluzione del settore non profit. Alcuni contributi recenti della seconda scuola di pensiero tendono, però, ad occuparsi dell'innovazione sociale e dell'impresa sociale all'interno del settore profit ma, anche, di quello pubblico.

⁹⁵ European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Netherlands*, cit., 2: «Aside from the corporate semi-public development, before the Second World War many regular enterprises, such as Philips, Van Marken and Stork, already provided social services to its employees (health care, recreation, sports)1, developments that have been at the basis of a move towards Corporate Social Responsibility (in Dutch Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen or, to a lesser extent, called Maatschappelijk Betrokken Ondernemen). While the government took over social services with the advent of the welfare state, CSR as such could be said to have been revived by the founding of the social bank, ASN bank in 19602, though developments accelerated in the late 1980s and 1990s. In 2000 a network “society & enterprise” (Samenleving & Bedrijf) was developed out of projects to stimulate volunteering among employees in sectors such as banking and consultancy. In 2004 this led to the Ministry of Economic Affairs founding the MVO Nederland, the national knowledge centre and network organisation for CSR».

⁹⁶ Si v. <https://bcorporation.eu/certification/legal-requirements> (ultimo accesso aprile 2019). Il lancio di B-Corporation (2014-2015) viene anche ricorda da A. Keizer et al., *Scaling impact of the social enterprise sector*, cit., 7.

⁹⁷ Si v. www.socialimpact-mission.nl (ultimo accesso aprile 2019). La città di Amsterdam ha sviluppato politiche *ad hoc* ed è divenuta un attrattore per le imprese e le *startups* sociali. Similmente anche l'Aia, con l'*ImpactCity The Hague*, secondo il motto “doing good & doing business”. Anche Rotterdam si muove sullo stesso sentiero di politiche pubbliche.

⁹⁸ U. Pape, T. Brandsen, *The third sector in The Netherlands*, Barriers, Policy Brief n. 8, 2016, *passim*.

ed esempio l'istruzione o la sanità, piuttosto che per categoria di enti. Il risultato è che in ogni singolo settore possono in realtà trovarsi TSO tra loro molto diverse, *profit* o *no profit*, appartenenti o meno al terzo settore in senso stretto. È all'interno del settore che sorgono collaborazioni tra gli enti, piuttosto che tra i settori stessi (ad esempio, nel senso di enti multiservizi). In tutti, però, è possibile osservare una tendenza alla sempre maggiore managerializzazione, con gli enti che esercitano vera e propria attività d'impresa. Vi sono, in particolare, tre parti del Terzo settore che si sovrappongono parzialmente. La prima è quella delle organizzazioni che erogano i servizi pubblici. Essa include la maggior parte delle società nel settore dei servizi sociali, sanitari e di istruzione. La seconda parte è composta da enti che contano sulle donazioni e sui contributi dei propri membri (consorzi o associazioni). Si tratta soprattutto delle organizzazioni nei settori della cultura, delle arti e dello sport. La terza parte è quella che raccoglie gli enti di nuova generazione, ovvero, organizzazioni nate in risposta al ritirarsi del *welfare* pubblico e ai fallimenti del mercato, quindi, anche ai problemi sociali generati dalla crisi economica. In questo ultimo gruppo di enti si ritrovano spesso piccole e medie imprese con una missione sociale o una mutualità informale per sopperire all'insufficienza dei servizi di *welfare*. Spesso non compaiono nelle statistiche e si ritrovano al margine del Terzo settore, a seconda di quanto lo si circoscrive⁹⁹. In questa terza parte è più facile si dica che vi rientri l'impresa sociale.

In conclusione, il futuro delle imprese sociali nel paese sembra essersi radicato, a partire dagli anni duemila, nel mondo del *profit*, assecondando la tradizione Nord americana. Ad ogni modo, è difficile dire se l'innovazione sociale sarà trainata da un ripensamento della CSR o si farà strada nel più tradizionale pilastro sociale.

3.4. Altri elementi rilevanti emersi dalla precedente presentazione delle città

Dalla comparazione di cui sopra, due ulteriori elementi devono essere evidenziati.

Con il primo si tratta di chiarire come le città-comuni abbiano poteri e siano titolari di funzioni per l'erogazione di servizi sociali, di norma di rilevanza non economica, alle proprie comunità in tutti e tre i paesi analizzati. Rispetto a ciò, esse possono avere o non avere una effettiva capacità o volontà di accogliere iniziative in favore dell'innovazione sociale ed industriale. La messa a frutto di tale capacità significherebbe che le città, e non solo le grandi città, sono interessate ad adempiere a questi doveri, ad esempio raccogliendo risorse e *know-how* per integrare i lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro locale, agire a favore della coesione sociale sul proprio territorio e dare un contributo alla politica "industriale" per le PMI e l'innovazione. Il ricorso all'impresa sociale rientra in questo circolo o sequenza di condizioni ed eventi. In un intreccio di finalità, l'impresa sociale si ritroverebbe non solo a sopperire alla mancanza di servizi sociali per problemi che affliggono le società di oggi ma, anche, a dare una svolta ai modelli di produzione in vari settori di *business* (dall'I-tech ai prodotti ambientali sostenibili).

Il secondo riguarda il tipo di attenzione che gli ordinamenti giuridici nazionali prestano all'ecosistema delle imprese sociali: come? Quanto? Riguardo al "come", nei tre paesi analizzati i sistemi di *welfare* e il Terzo settore sono storicamente radicati. Le imprese sociali ricadrebbero in questi grandi sistemi,

⁹⁹ U. Pape, T. Brandsen, *The third sector in The Netherlands*, cit. 3-5.

come manifestazioni innovative degli stessi ma non sempre facilmente distinguibili dalla massa dei soggetti che vi partecipano. Ad ogni modo, il fenomeno delle imprese sociali non è solo una nuova espressione del Terzo settore ma, anche, una novità del mondo del *profit*. Questa duplicità dipende da quale approccio scientifico è predominante nel dibattito nazionale: quello più recente nord americano o la più tradizionale esperienza di *welfare* europeo? Riguardo al “quanto”, l’impresa sociale si muove dall’essere un mero esercizio di politica pubblica o un concetto scientifico, a presentarsi come un vero e proprio strumento giuridico (regolato legislativamente o amministrativamente a livello nazionale e locale). Tenendo a mente la definizione operativa europea, in Italia vi sarebbe un doppio riconoscimento giuridico: da un lato ricadrebbe nel Terzo settore come *impresa sociale*; dall’altro, sarebbe attratta dalla regolazione delle *società benefit*. Nel paese vi sono ad oggi 61.076 imprese *profit* che operano nel settore delle imprese sociali, 16.918 cooperative sociali e 11.940 organizzazioni *no profit* orientate al mercato. Vi sarebbero, poi, 1.874 imprese sociali *ex lege* (cioè che fanno richiesta di riconoscimento ma non sono cooperative), 16 *startups* innovative a vocazione sociale e 131 *Società benefit*. In tutto si tratta di circa 93.000 imprese sociali su circa 4.3 milioni di imprese su tutto il territorio nazionale¹⁰⁰. Nei Paesi Bassi, l’impresa sociale manca di un riconoscimento giuridico (*legal form*) e, se si volesse identificare uno spazio futuro per la messa a punto di un *legal status*, il recente dibattito lo collocherebbe più nel settore *profit* (ad esempio, rispetto alla CSR e alla certificazione *B-corporation*), su ispirazione dell’Agenda urbana della città di Amsterdam. Si deve osservare come il giro d’affari che ruota attorno al mercato del “sociale” sia cresciuto notevolmente negli ultimi anni nei Paesi Bassi, per un totale di 3.5 miliardi nel 2015 e abbia contribuito per il 3 per cento alla crescita del prodotto interno lordo tra il 2010 e il 2015¹⁰¹. Anche in Svezia non esiste alcuna forma giuridica dedicata all’impresa sociale e neanche uno *status*, ad eccezione delle WISE ma, anche, della possibilità per le società a responsabilità limitata, se limitano la propria distribuzione degli utili, di essere registrate come *Aktiebolag* (svb). Lo spazio per la messa a punto di uno *status* sembra avere maggiore possibilità nel mondo del Terzo settore, nel senso della sua evoluzione. Vi sono 300 WISE in Svezia, la maggior parte delle quali sono organizzate come cooperative sociali di lavoratori. Si tratta di un numero che è raddoppiato dal 2007. Esse impiegano ben 2600 persone e ne mobilitano altre 6.500 attraverso attività parallele (tirocini, sussidi, fungendo da uffici di collocamento). Purtroppo, oltre ai dati sulle WISE non ne esistono altri che rilevino il fenomeno delle imprese sociali, cercando di distinguerle dal più tradizionale terzo settore¹⁰².

¹⁰⁰ In base ai dati presentanti con la *Social Impact Agenda*, www.socialimpactagenda.it (ultimo accesso giugno 2019) nel documento *Potential value of social enterprise*, a cura di Paolo Venturi, direttore di Aiccon (2017), come anche riportati in questo articolo www.ilfattoquotidiano.it/2017/12/15/imprenditoria-sociale-in-italia-sono-quasi-93-mila-le-imprese-attive-nel-terzo-settore/4040723/ (ultimo accesso giugno 2019). Cfr. dati ISTAT (2016) disponibili per il numero totale delle imprese www.istat.it/it/files//2018/12/C14.pdf (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁰¹ Si v. www.socialimpact-mission.nl (ultimo accesso aprile 2019). Cfr. A. Keizer *et al.* (a cura di), *Scaling impact of the social enterprise sector*, McKinsey & Company, 2016 disponibile al seguente link <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Social%20Sector/Our%20Insights/Scaling%20the%20impact%20of%20the%20social%20enterprise%20sector/Scaling-the-impact-of-the-social-enterprise-sector.ashx> (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁰² European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Sweden*, cit., i.

4. Impact Hub Milano e l'incubatore locale FabriQ

Si presenta ora FabriQ Milano (2014), un'esperienza nata su iniziativa della città-comune di Milano e un'associazione temporanea di impresa tra Impact Hub Milano e la Fondazione Giacomo Brodolini. L'esperienza è quella di un incubatore (e acceleratore) per *startups* socialmente innovative e, quindi, con la *mission* della sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Si trova nel quartiere periferico di Quarto Oggiaro (nord-ovest di Milano), dove il comune è attivo, sin dal 2013, con un progetto di rigenerazione urbana¹⁰³. L'analisi sarà incentrata principalmente sul coinvolgimento di *Impact Hub*.

4.1. La strategia urbana per l'innovazione sociale

Si deve osservare, in premessa, come in anni recenti il Comune di Milano abbia adottato delle linee guida per la realizzazione di una *smart city*¹⁰⁴, anche insistendo sul ruolo dei *coworking* (ad esempio, ha previsto un loro accreditamento presso un registro comunale e dei fondi dedicati)¹⁰⁵. Nel tentativo di regolare il fenomeno del *coworking* e di sfruttarne le potenzialità, ha iniziato, forse anche inconsapevolmente, a sostenere il mercato del lavoro (specialmente le categorie di lavoratori svantaggiati, ad esempio coloro che

¹⁰³ Si v. www.agendaurbana.it/smart-project/my-neighborhood--my-city-a-livello-locale-e-stato-ribattezzato-vicinato-vicino-5548c5d0551d593a790041c9/ (ultimo accesso aprile 2019). Il progetto europeo *My Neighbourhood, My City*, 2013-2015 (finanziato con fondi diretti, attraverso l'*Information and Communication Technologies Policy Support Programme – ICTPSP*) vede la partecipazione della città di Milano, Lisbona, Birmingham e Aalborg (Danimarca), insieme a numerose università europee e centri di ricerca. Ogni città ha il compito di sviluppare e sperimentare un progetto pilota sul territorio (nel caso milanese, la rigenerazione del quartiere di Quarto Oggiaro) connettendo le persone, le idee e le risorse per la riqualificazione del territorio attraverso l'innovazione sociale. Nel caso milanese, le risorse disponibili sono state di 83.409 euro. Le risorse esistenti non sono solo per singoli progetti attraverso i fondi diretti, ma sono anche disponibili grazie ai fondi strutturali, nel caso milanese come distribuiti dalla Regione Lombardia (con il POR) e dall'amministrazione centrale (con il PON "Città metropolitane"). Il primo ha dato precedenza al finanziamento delle autorità sub comunali (come le zone milanesi o con destinazioni vincolate alla riqualificazione di singoli quartieri). Il secondo, invece, tende ad affidare le risorse all'autorità comunale, in particolare ai comuni capoluogo delle città metropolitane. La città di Milano ha così ottenuto un finanziamento di 37.770.000 di euro. Si può dire che il tema dell'imprenditoria sociale rientri nella categoria di strategie messe a punto dal capoluogo lombardo, sulla base del programma nazionale, per supportare l'innovazione sociale, attraverso i servizi (asse 3) e le infrastrutture (asse 4). I due assi si complementano, soprattutto quando vengono implementati nelle periferie urbane degradate. Si v. per un documento di sintesi delle principali azioni strategiche www.ponmetro.it/home/programma/cosa-e-assi-e-linee-di-intervento/ (ultimo accesso aprile 2019). Cfr. www.comune.milano.it/wps/portal/ist/st/PON_metro_milano/PON_Assi_sviluppo (ultimo accesso aprile 2019). Si v. anche la *Milan smart city guidelines* (di cui più dettagli *infra*) e la delibera n. 24 adottata il 13 gennaio 2017, *Approvazione del Piano Operativo degli interventi del Comune di Milano nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane" 2014-2020 (PON Metro, CCI 2014IT16M2OP004)* disponibile qui www.ponmetro.it/wp-content/uploads/2017/02/PO-MI-Delibera-n.-24-del-13-01-PON.pdf (ultimo accesso aprile 2019). Nel POR Lombardia, all'impresa sociale è prestata una esplicita attenzione (solo indiretta, invece, nel caso dei fondi spesi con le risorse PON "città metropolitane"), in particolare nell'azione 5, sullo sviluppo sostenibile urbano. Si v. il POR Lombardia qui www.fesr.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/96245121-16e9-4833-b788-1e918b586ee4/POR+FESR+2014_2020_Decisione+C+%282019%29+274.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=96245121-16e9-4833-b788-1e918b586ee4 (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁰⁴ Si v. la Direzione Centrale Politiche per il Lavoro, Sviluppo Economico, Università e Ricerca (Settore Innovazione Economica, Smart City e Università - Servizio Smart City), *Linee guida Milano smart city*, 2014, disponibile qui <https://economielavoro.comune.milano.it/sites/default/files/2019-02/milano%20smart%20city%20-%20linee%20guida.pdf> (aprile 2019), dove è scritto, 1: «La visione sottesa a questo documento è dunque quella per cui una città smart non coltiva solo la sua componente tecnologica ma deve coniugare sviluppo economico e inclusione sociale, innovazione e formazione, ricerca e partecipazione [...]».

¹⁰⁵ Si v. <https://economielavoro.comune.milano.it/progetti/coworking> (ultimo accesso aprile 2019). Per sostenere il mercato del lavoro, attraverso lo sviluppo di una visione innovativa basata sulla cooperazione e la condivisione degli spazi, il Comune ha implementato varie azioni per accompagnare lo sviluppo di spazi di lavoro condivisi o *coworking*. A settembre 2017 è stato pubblicato un bando di gara per il cofinanziamento di progetti, finalizzato all'apertura o all'ampliamento di spazi di *coworking*, con priorità per gli spazi presenti nelle aree periferiche della città (ca. 370.000 euro). Con lo stesso bando, è stato ri-aperto (perché già lanciato nel 2016) l'elenco qualificato degli spazi di lavoro condivisi, con sessantacinque *coworking* registrati. Gli spazi sono selezionati dal Comune di Milano sulla base di criteri precedentemente fissati.

non sono più in grado di pagare un affitto per uno spazio). Si è, inoltre, mossa nel campo della promozione all'imprenditoria sociale. Prima di passare ad analizzare più nel dettaglio il modo in cui la città ha svolto quest'ultima funzione, si deve dire come l'abbia saputa connettere non solo con la rigenerazione urbana (specialmente di una periferia)¹⁰⁶ e con il *coworking*¹⁰⁷, ma anche assecondando la strategia nazionale per le *startups* innovative¹⁰⁸, lavorando sul sistema degli incubatori¹⁰⁹. Ciò significa che sarà necessario capire

¹⁰⁶ Si ricorda che un elemento caratterizzante l'agenda urbana nazionale "composita" è stata la volontà di investire nella rigenerazione delle periferie urbane. Le risorse assegnate tramite l'invito a progetti di riqualificazione urbana in diverse città (2016) sono, però, attualmente sospese. Si v. *supra* in nota sulla legge di bilancio annuale per il 2019.

¹⁰⁷ Si v. l'articolo sulla piattaforma URBACT qui <https://urbact.eu/co-working-revolution> (ultimo accesso aprile 2019): «As with so many things there are many definitions – some better than others – for incubators, accelerators and co-working spaces. These terms are often used as if they are interchangeable. They are not. [...]». È poi specificato, richiamando il report NESTA *Business incubators and accelerators: the national picture* (aprile 2017), che gli incubatori sono definiti tali in base alle seguenti caratteristiche: durata a tempo indeterminato (l'uscita di solito è basata sullo stadio di sviluppo della società, piuttosto che su un determinato periodo di tempo); in genere richiedono un affitto a pagamento; l'ammissione è su base selettiva (ma in genere meno degli acceleratori) anche se le persone possono aderire in qualsiasi momento piuttosto che essere assunte in determinati periodi dell'anno; la fornitura, oltre allo spazio fisico, di servizi di tutoraggio e formazione imprenditoriale; forniscono spesso servizi tecnici come attrezzature da laboratorio (similmente ai FabLab). Tutte queste caratteristiche valgono normalmente per gli incubatori privati (ma in buona parte anche per gli acceleratori). Un discorso un po' diverso, come i casi di Impact Hub di Milano ed Amsterdam sembrano suggerire, può farsi quando le strutture sono qualificabili come "pubbliche", perché basate sulla disponibilità di risorse "pubbliche" (per cui, ad esempio, può essere più probabile una selezione cadenzata e un termine preciso del programma, in base alla quantità delle risorse a disposizione). Un discorso ancora diverso è possibile quando gli incubatori/acceleratori sono abbinati al *coworking*. Lo spazio di *coworking* è, infatti, diverso e la sovrapposizione può condurre a soluzioni originali. Il *coworking* fornisce una combinazione di luoghi di lavoro e strutture di supporto a tariffe convenienti con condizioni contrattuali *in-out* facili. L'affitto dello spazio - o delle postazioni - è impostato per attirare utenti che richiedono un accesso *ad hoc* e di breve durata alle *workstation* e alle strutture di supporto, come le sale riunioni. Il formato dello spazio è solitamente un piano aperto e un ambiente informale, volto a facilitare il *networking* interattivo e creativo per formare un senso di comunità tra gli utenti. Proprio in questo caso studio, tali formule sono piuttosto sovrapposte. Nel caso milanese, per giunta, vi sono registri formali per entrambe le attività: gli incubatori sono regolati da un atto legislativo nazionale e un decreto ministeriale (si v. *infra*), mentre i *coworkings* sono gestiti sulla base di un regolamento comunale (si v. *supra*).

¹⁰⁸ L'Italia ha adottato il d.l. n. 179/2012 (c.d. Decreto crescita 2.0), creando un registro per le *startups* innovative, esonerandole da oneri burocratici e fiscali. L'art. 25, co. 2, d.l. n. 179/2012 definisce le *startups* innovative come quelle società di capitali residenti in Italia le cui azioni o quote rappresentative del capitale sociale non sono quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione. Tra i requisiti da possedere: deve essere stata fondata o essere in attività da non più di 48 mesi; deve avere la sede rilevante dei propri affari ed interessi in Italia; a partire dal secondo anno di attività, il totale del valore della produzione annua, così come risultante dall'ultimo bilancio approvato entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio, non è superiore a 5 milioni di euro; non distribuisce, e non ha distribuito, utili; ha, quale oggetto sociale esclusivo o prevalente, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico; non è stata costituita da una fusione, scissione societaria o a seguito di cessione di azienda o di ramo di azienda; e possiede almeno uno dei requisiti specificati alla lett. l), ovvero: le spese in ricerca e sviluppo sono uguali o superiori al 20 per cento del maggiore valore fra costo e valore totale della produzione della *startup* innovativa; o che impiego come dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo, in percentuale uguale o superiore al terzo della forza lavoro complessiva, di personale in possesso di titolo di dottorato di ricerca o che sta un dottorato di ricerca presso un'università italiana o straniera, oppure in possesso di laurea e che abbia svolto, da almeno tre anni, attività di ricerca certificata presso istituti di ricerca pubblici o privati, in Italia o all'estero; o che sia titolare o depositaria o licenziataria di almeno una privativa industriale relativa a una invenzione industriale, biotecnologica, a una topografia di prodotto a semiconduttori o a una nuova varietà vegetale direttamente afferenti all'oggetto sociale e all'attività di impresa. Inoltre, l'art. 57, co. 1, d.l. n. 50/2017, ha esteso a tutte le PMI costituite come S.r.l. le esenzioni dagli oneri burocratici e fiscali previsti per le *startups* innovative dal d.l. n. 179/2012. La relazione esplicativa e tecnica allegata al decreto stabilisce che l'art. 57 mira a facilitare il finanziamento indipendente delle PMI attraverso il capitale di rischio raccolto da organismi privati, senza gravare sulle banche o sullo Stato. Nella transizione dalle "*startup* innovative" alle PMI, il legislatore è passato da una disciplina derogatoria basata sull'attività (l'innovazione) ad una basata sul criterio dimensionale. Si ricorda che, a norma dell'articolo 2 della raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle micro, piccole e medie imprese (2003/361 / CE), la categoria delle microimprese, piccole e medie imprese (PMI) è costituita da società che impiegano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuo non superi i 43 milioni di euro.

¹⁰⁹ Il d.l. n. 179/2012 prevede un sistema di incubatori e acceleratori per le *startups* innovative. Nel 2016, il Ministero per lo sviluppo economico (MISE) ha adottato un decreto (del 22 Dicembre 2016) che ha inciso, a partire da febbraio 2017, sui parametri per essere considerati incubatori certificati. Se si rispettano i requisiti, si ottiene una certificazione da parte del MISE, potendo poi godere degli incentivi. In base al decreto, gli enti e le società che agiscono come incubatori devono rispettare il criterio del numero minimo di persone ammesse al programma, garantire una certa qualità della connessione internet, offrire l'attrezzatura adeguata alla materia oggetto di innovazione e una metratura considerata sufficiente allo scopo. L'art. 5 del decreto ministeriale stabilisce anche che le società così registrate nella sezione speciale del registro delle imprese creato per lo scopo, devono depositare annualmente, a pena della revoca della certificazione, un documento che confermi il rispetto dei requisiti. Si v. anche also L. Michellini, G. Iasevoli, *Le start-up innovative a vocazione sociale: il ruolo dell'entrepreneurship e l'impatto sul capitale sociale*, Colloquio scientifico sull'impresa sociale IX edizione, Dipartimento di Scienze economiche, politiche e delle lingue moderne, LUMSA Università,

quando le *startups* innovative possono collocarsi nel solco delle imprese sociali o, al contrario, quando una neonata impresa sociale sia sbocciata da una *startup* innovativa¹¹⁰.

4.2. Definire Impact Hub Milano come un'impresa sociale

Nei precedenti paragrafi è stata sostenuta la corrispondenza tra *Impact Hub* (nell'auto descrizione della rete globale stessa) con la definizione europea di impresa sociale. Questo risultato è stato ottenuto ricorrendo soprattutto alla scomposizione operativa di quest'ultima e il ricorso al concetto di *legal status*. Ora l'analisi è ripetuta tenendo in considerazione anche l'ordinamento giuridico nazionale e le rilevanti *legal forms*.

Impact Hub Milano è una società a responsabilità limitata (Srl) che ha ottenuto la certificazione *B-Corporation*. Non rispetta i parametri minimi per essere considerata una "impresa sociale" *ex lege*. Se un *legal form* gli si vuole attribuire, è più facile si tratti di una "società benefit", sempre che non si voglia riconoscere quest'ultima come un *legal status*. Il riconoscimento di B-Lab sembra suggerire quest'ultima interpretazione, oltre al fatto che essa, pur essendo una società *profit*, appartiene ad una rete globale con una chiara e prevalente *mission* sociale. Più precisamente, si tratta di una società che svolge un'attività d'impresa e di lucro ma che, in aggiunta all'obiettivo di distribuzione degli utili, vuole raggiungere obiettivi di pubblica utilità ed operare in modo responsabile, sostenibile e trasparente a favore delle persone interne ad essa e della comunità e del territorio locale, oltre a promuovere il rispetto dell'ambiente e dello sviluppo sociale e culturale, coinvolgendo istituzioni, associazioni ed altri soggetti esterni. Dal suo funzionare come un *coworking* deriva anche la predisposizione ad includere, progressivamente, i *co-workers* nella *governance* aziendale (sia nell'amministrazione, sia nella compagine sociale), come d'altra parte richiesto dalla *mission* stessa della rete globale.

Ad ogni modo, prove a favore della sua natura come di una "Società benefit" non sono facili da rintracciare. Un'analisi controfattuale può rivelarsi utile. Ad esempio, se si cerca la società nel registro della Camera di Commercio, la descrizione dell'oggetto sociale non riporta esplicitamente la missione sociale. Ciò diversamente dal gemello Impact Hub torinese, nato però più recentemente (nel momento, cioè, in cui in Italia stava per essere approvata la legislazione sulla "Società benefit" e valeva sicuramente la pena specificare nel proprio atto costitutivo e/o Statuto l'attività di utilità sociale)¹¹¹. Oltre all'indicazione nell'atto

Dipartimento di Scienze Umane, LUMSA Università, Paper presentato in occasione del Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 22-23 maggio 2015 Dipartimento PAU (Patrimonio, Architettura, Urbanistica) Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, *passim*.

¹¹⁰ L'art. 25, co. 4, d.l. n. 179/2012 afferma che: «Ai fini del presente decreto, sono start-up a vocazione sociale le start-up innovative di cui al comma 2 e 3 che operano in via esclusiva nei settori indicati all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155». Quest'ultimo è stato recentemente aggiornato con il d.lgs. n. 112/2017, si v. *supra*.

¹¹¹ Impact Hub Torino: «La società svolge le seguenti attività: erogazione di servizi di supporto e accelerazione di iniziative imprenditoriali e senza scopo lucrativo aventi finalità sociali o di sostenibilità e creazione di un impatto positivo sulla società e sul territorio; sviluppo di un network collaborativo, professionale ed eterogeneo, con lo scopo di favorire la creazione di sinergie e opportunità professionali; locazione e sublocazione di spazi di lavoro (postazioni di coworking, spazio ufficio, sale riunioni, spazio eventi); accesso a servizi aventi alto contenuto innovativo e tecnologico (ad esempio alla piattaforma virtuale che permette di creare connessioni di business tra tutti i clienti del mondo); organizzazione di eventi formativi e culturali nazionali ed internazionali, campagne di comunicazione e di sensibilizzazione sui temi dell'innovazione sociale e della sostenibilità, nelle loro varie accezioni».

costitutivo dell'attività di beneficio comune, la legge richiede alle società *benefit* di pubblicare sui loro siti dei rapporti sulla loro attività a carattere sociale, al momento non disponibile sulla pagina *web* di Impact Hub Milano. È pur vero che, per ottenere la certificazione B Corporations, B-Lab richiede alle società di emendare i propri atti costitutivi affinché gli amministratori si rendano responsabili davanti alla società del bilanciamento tra l'obiettivo del profitto e quello di utilità sociale, oltre a rendere pubblico e trasparente il proprio *Business Impact Assessment* (BIA). Il BIA di Impact Hub Milano può essere consultato sul sito ufficiale di B-Lab¹¹². Questo significa che, se Impact Hub Milano è una B-corporation, sta automaticamente rispettando tutti i requisiti richiesti dalla legislazione italiana per essere riconosciuta come una "Società benefit", a prescindere o meno dalla sua espressa volontà o richiesta.

Tale ambivalenza conferma la non maturità del settore e della lettura che il sistema giuridico dà della realtà economica. In particolare, la confusione è tra lo *status* (le condizioni, cioè, su cui l'impresa ispira la propria attività economica e l'assegnazione di una etichetta, o l'ottenimento di una certificazione) e la forma giuridica (e, quindi, il formale riconoscimento di una categoria giuridica di appartenenza, ad esempio, Srl SB).

In conclusione, Impact Hub Milano è un'impresa sociale che, allo stesso tempo, agisce come un *coworking* e un incubatore.

4.3. Il coordinamento organizzativo tra Impact Hub Milano e la città attraverso l'Associazione temporanea di impresa in FabriQ

Qualsiasi *legal form Impact Hub* assuma localmente, ciò non vale a cambiare la sostanza del fenomeno osservato che è, invece, il modo in cui gli *hubs* nei vari contesti urbani entrano in schemi organizzativi più o meno strutturati e stabili con le città e altri attori rilevanti per l'offerta di servizi sociali, sia in favore del mercato del lavoro, sia dell'ecosistema delle imprese sociali, sia della rigenerazione urbana. Quindi, se è riconoscibile un'erogazione di servizi locali, essi sono "sociali" nel senso che hanno come oggetto lo svolgimento di attività sociali per promuovere lo sviluppo locale¹¹³. Ciò significa che non sono necessariamente servizi di rilevanza economica e questo aspetto sarà chiarito *infra*, in quanto può spiegare il coinvolgimento di Impact Hub Milano in alcuni procedimenti amministrativi piuttosto che in altri¹¹⁴.

¹¹² Si v. qui <https://bcorporation.net/directory/the-hub-srl-impact-hub-milano> (ultimo accesso aprile 2019).

¹¹³ Art. 112, d.lgs. n. 267/2001.

¹¹⁴ Il quadro normativo per i servizi locali è tradizionalmente uno dei più instabili in Italia. Ad esempio, è stato oggetto di un referendum nel 2011 e nel 2016-2017 il governo ha cercato di adottare un decreto legislativo per l'adozione di un codice per i servizi locali a rilevanza economica. Tuttavia, al momento, gli unici articoli rilevanti sono ancora quelli di cui al Testo unico degli enti locali, il d. lgs. n. 267/2001 (come modificato più volte) insieme alla disciplina europea (art. 114, TFUE). La differenza tra i due tipi di servizi locali è specificata dall'art. 113 (di interesse economico) e 113 *bis* (di interesse non economico) del d.lgs. n. 267/2001. È necessario specificare che si tratta di categorie "aperte" e che, ad esempio, non viene fornito un elenco di "servizi privi di rilevanza economica". L'interesse economico determina la necessità di un appalto pubblico o, in caso dell'*in house*, il rispetto dei parametri stabiliti dalla giurisprudenza europea come oggi specificati dalle Nuove Direttive 24/2014/UE e dal Codice degli appalti pubblici, d.lgs. n. 50/2016. Se il servizio è di "rilevanza non economica", tradizionalmente non serviva una procedura ad evidenza pubblica. Ad oggi anche i servizi sociali sono sottoposti al Codice degli appalti. Come nel caso della "rilevanza economica" il servizio può essere fornito dal comune in economia o assegnato, direttamente, a società *in house* (a condizione che un contratto di servizio sia stato stipulato). Se, diversamente, il comune vuole esternalizzarlo, è necessaria una gara pubblica. Tuttavia, se questa situazione si verifica, questo probabilmente significa che il legislatore ha valutato che vi sia sempre un qualche interesse economico in gioco.

L'esperienza qui rilevante è quella di FabriQ¹¹⁵. Si tratta di un incubatore comunale. Non è, però, parte della lista degli incubatori certificate ai sensi del decreto ministeriale del 2016 (si veda *supra* in nota). Lo è, però, Impact Hub Milano¹¹⁶. Ciò può spiegare perché alla base di FabriQ vi sia una associazione temporanea di impresa (ATI) tra *Impact Hub* e la Fondazione Giacomo Brodolini: Impact Hub Milano ha l'*expertise* e la fondazione la competenza scientifica, mentre la città le risorse¹¹⁷. Di conseguenza, al fine di creare un incubatore che si possa definire "comunale" o "pubblico", la città si inserisce in un progetto con un'impresa sociale, già qualificata come incubatore, e con una fondazione. Allo stesso tempo, non solo i singoli operatori rimangono indipendenti nella ATI ma, anche, FabriQ e Impact Hub Milano. Ciò è dimostrato dal fatto che entrambi questi soggetti sono qualificati come spazi di *coworking* e iscritti presso l'apposito registro comunale¹¹⁸.

Di conseguenza, l'incubatore comunale ha tre principali caratteristiche. Innanzitutto, sfruttando l'*expertise* di *Impact Hub*, eroga servizi come incubatore¹¹⁹. Nello specifico, gestisce progetti di accelerazione per le *startups* sociali innovative¹²⁰, basati su fondi pubblici ma rispettando il Regolamento europeo sugli aiuti *de minimis*¹²¹ e l'art. 12, l. n. 241/1990 per l'erogazione di contributi economici, come esplicitato nel rispettivo regolamento comunale¹²². In secondo luogo, fornisce servizi di *coworking*¹²³. Infine, supporta diversi progetti in favore dell'imprenditorialità tra gli immigrati e le persone giovani ma, anche, per l'istruzione e il tirocinio nelle scuole secondarie.

Diversamente, ovvero, se non vi fosse alcun interesse da parte degli operatori privati a partecipare, la gara andrebbe deserta. L'interesse economico può senz'altro consistere nella disponibilità di risorse pubbliche, come nel caso di FabriQ.

¹¹⁵ È nato con la Delibera di Giunta Comunale n. 1441 del 6 luglio, 2012. FabriQ è operativo dal 2014, con il lancio della prima *call* in favore dell'incubazione delle *startups* sociali innovative.

¹¹⁶ Si v. la Camera di commercio, *Riepilogo sulle società iscritte alla sezione degli incubatori*, 29 aprile 2019.

¹¹⁷ Lo strumento è normalmente utilizzato nel settore degli appalti pubblici.

¹¹⁸ Si v. <https://economiaelavoro.comune.milano.it/sites/default/files/2019-01/ELENCO-COWORKING-nuovo-bando-al-16-NOVEM18.pdf> (ultimo accesso aprile 2019).

¹¹⁹ Fornisce servizi non fisici (incluso il tutoraggio e la formazione imprenditoriale) ma anche strutture tecniche come spazi di lavoro e attrezzature di laboratorio. Oltre a ciò, l'ammissione è selettiva e la durata dell'incubazione è regolata (quattro mesi) dal bando che specifica i criteri di ammissione e l'ammontare del contributo economico.

¹²⁰ Quattro fino ad oggi (due nel 2014, una nel 2017 e una nel 2018), si v. www.fabriq.eu/bandi/ (ultimo accesso aprile 2019). Durante l'ultima *call*, la città ha allocato contributi per 270.000 euro. Si v. l'*application* qui [www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/b640ffadab71e52ec12582cf004ce086/\\$FILE/Bando%20FABRIQ%20QUARTO.pdf](http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/b640ffadab71e52ec12582cf004ce086/$FILE/Bando%20FABRIQ%20QUARTO.pdf) (ultimo accesso aprile 2019). La *call* è intitolata FABRIQ QUARTO perché è il quarto bando emesso dal Comune nell'ambito dell'iniziativa FabriQ, ma anche perché è un invito, rivolto a cittadini e imprese, a partecipare alla "fabbricazione" della città, partendo dai bisogni dei quartieri. Attraverso questo invito, il Comune di Milano sostiene la realizzazione di progetti sperimentali con le seguenti caratteristiche: capacità di generare un impatto sociale intenzionale e misurabile sulla vita dei quartieri periferici e sui problemi delle comunità che li abitano; capace di generare un ritorno economico per gli enti attuatori, garantendo la sostenibilità economica delle iniziative e la prosecuzione del progetto dopo il periodo finanziato; con un alto contenuto di innovazione, scalabilità e ripetibilità che contribuiscono ai processi di innovazione nel campo dei servizi pubblici, del terzo settore e del finanziamento dell'impatto sociale. I progetti devono essere sviluppati nel distretto di Quarto Oggiaro - dove si trova l'incubatore FabriQ - e nei distretti limitrofi, caratterizzati da situazioni di fragilità sociale ed economica.

¹²¹ Il regolamento (EU) 1407/2013, sull'applicazione degli artt. 107 e 108, TFUE al regime *de minimis* con rilevanza comunitaria.

¹²² Regolamento per la concessione di contributi e altre erogazioni economiche a favore dei soggetti pubblici e privati ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990, approvato dal Consiglio comunale il 20 Dicembre 1990 con deliberazione n. 749/90, disponibile qui

[www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/e6af17b768cc7ab9c125835b0055e499/\\$FILE/Regolamento%20Comune%20Conc.Contributi%20-%20aggiornato%2007.15.pdf.pdf](http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/e6af17b768cc7ab9c125835b0055e499/$FILE/Regolamento%20Comune%20Conc.Contributi%20-%20aggiornato%2007.15.pdf.pdf) (ultimo accesso aprile 2019).

¹²³ Offre normali servizi di *coworking*. Prima di tutto, la disponibilità di spazi fisici, dietro pagamento di una tariffa ragionevole (normalmente inferiore al normale prezzo di mercato per l'affitto di un ufficio): spazi di lavoro individuali, spazi per il lavoro di gruppo, spazi relax comuni, spazi per eventi, spazi esterni. Altri servizi sono poi coordinati con la disponibilità dello spazio: wi-fi, cucina, parcheggio, svaghi sportivi, ecc.

Se FabriQ eroga servizi sociali, essi sono di interesse non economico o, se un qualche interesse economico lo hanno, esso lo è in un senso nuovo, considerando la peculiarità dell'innovazione e dell'imprenditoria sociale. I servizi offerti da FabriQ sono, infatti, simili a quelli di *Impact Hub*, ovvero basati sullo stesso metodo di lavoro. *Impact Hub* è, però, un ente *profit*.

Se non vi è alcun interesse economico o uno di nuova generazione, su quali basi si giustifica, dunque, l'ATI? La *ratio* dietro questo strumento si rinviene nel settore degli appalti pubblici, ovvero, queste associazioni temporanee sono gli strumenti grazie ai quali normalmente le imprese private cercano di rispettare i criteri richiesti dal bando di gara¹²⁴. In effetti, *Impact Hub Milano Srl*, in ATI con la Fondazione Giacomo Brodolini, è stata selezionata in base ad una procedura ad evidenza pubblica ai sensi dell'allora Codice dei contratti pubblici¹²⁵. Sebbene una gara non fosse all'epoca necessaria per i servizi qualificabili come "sociali" non a rilevanza economica o sotto soglia, il comune, in base alla sua discrezionalità, ha ritenuto utile ricorrere alla normativa per gli appalti. Ciò può essere giustificato sia dalla rilevanza dell'interesse pubblico in gioco (l'ATI, infatti, è responsabile per la gestione di denaro pubblico disponibile per le *startups* innovative), sia perché *Impact Hub* ha una natura ibrida. Nonostante, cioè, sia qualificabile come "impresa sociale", è pur sempre un ente *profit* attivo sul mercato con altri operatori e non lo si può ritenere un attore del Terzo settore.

5. Impact Hub e l'impresa sociale ad Amsterdam

Il 5 novembre 2015, il Consiglio comunale di Amsterdam ha approvato un piano d'azione per l'imprenditoria sociale nel triennio 2015-2018, comunemente conosciuto come "Amsterdam Impact"¹²⁶. Non si tratta di un'azione isolata. Infatti, la città di Amsterdam ha una strategia *smart city* esplicitamente orientata all'innovazione sociale¹²⁷. In ogni caso, l'interesse della città per l'impresa sociale è stato alimentato anche

¹²⁴ L'art. 48, d.lgs. n. 50/2016. Prima l'art. 37, d.lgs. n. 163/2006.

¹²⁵ *The Hub srl* è stato individuato con la determinazione dirigenziale del Dipartimento per gli acquisti di beni e servizi del Comune di Milano n. 160, in data 16/07/2013, dopo aver seguito le specifiche procedure ex d.lgs. n. 163/2006 per il periodo contrattuale che va dal 10/24/2013 to 10/24/2015; l'A.T.I. Fondazione Giacomo Brodolini - *The Hub srl* è stata confermata alla guida di FabriQ in una successiva gara pubblica, approvata con la determinazione esecutiva del Direttore generale per le politiche del lavoro, dello sviluppo economico e dell'università (al momento il Dipartimento Economia Urbana e Lavori) n. 26 del 09/03/2016. Prima dell'adozione del nuovo Codice, i servizi sociali erano esclusi dall'applicazione della legislazione europea e nazionale sugli appalti pubblici. Oggi, al contrario, i servizi sociali (oltre la soglia europea) non sono esclusi dall'applicazione del Codice (anche se il Codice stabilisce regole speciali per la loro esternalizzazione, ex art. 35, 70, 72, 95, 140-144, 169). La disciplina è applicabile anche se il prestatore immaginato è un attore del Terzo Settore, a meno che la procedura disciplinata dal diritto nazionale non sia comunque selettiva (1); non tenda, anche solo in prospettiva, ad "assegnare" un servizio sociale, ma un'altra attività qualificabile diversamente (2); che la procedura disciplinata dal diritto nazionale sia volta ad affidare ad un ente di diritto privato un servizio sociale che, tuttavia, l'ente appaltante effettuerà gratuitamente nella sua interezza (3). Questa interpretazione è stata confermata da un parere del Consiglio di Stato italiano, sul coordinamento tra il codice degli appalti pubblici e il codice del terzo settore, in particolare i paragrafi 55, 56 e 57 (Cons. Stato, Parere 20 agosto 2018, 2052, disponibile qui www.giuridanella.it/wp-content/uploads/2018/10/Cons.-Stato-Parere-20-agosto-2018-n.-2052.pdf, aprile 2019).

¹²⁶ Si v. *Action Programme Social Entrepreneurship 2015-2018. Amsterdam, the place to be for social entrepreneurship*, Amsterdam Municipality, settembre 2015 *passim*.

¹²⁷ *PLANAmsterdam* è pubblicato dal *City of Amsterdam's Department of Physical Planning* e può essere scaricato al seguente link www.dro.amsterdam.nl (ultimo accesso aprile 2019). Nel 2011, il Consiglio comunale di Amsterdam ha sviluppato il nuovo piano generale della città, la *Structural Vision Amsterdam 2040*, che integra strategie innovative di progettazione urbana e di riqualificazione dei quartieri, con una miriade di sistemi tecnologici intelligenti e opzioni di mobilità più avanzate per residenti e visitatori. Innanzitutto rappresenta uno strumento di pianificazione urbana tradizionale, ma ora coordinato con le moderne strategie di *smart city* e le pianificazioni di mobilità sostenibili (il sottotitolo del piano generale è "Amsterdam: economicamente forte e sostenibile"). In secondo luogo, è stato adottato attraverso un innovativo processo democratico di partecipazione dal basso verso l'alto. In terzo luogo, è davvero un piano strategico "globale" e non è solo un piano "municipale" ma anche "metropolitano", poiché i

dal dibattito internazionale¹²⁸ come anche fa quello europeo¹²⁹. Dopo aver offerto una presentazione generale dell'iniziativa, l'analisi dei prossimi paragrafi si sposterà sui programmi di accelerazione sviluppati in collaborazione con Impact Hub Amsterdam.

5.1. La strategia della città per l'innovazione sociale

“Amsterdam Impact” è la dimostrazione di come la città riconosca e apprezzi il ruolo delle imprese e dell'innovazione sociale per lo sviluppo del territorio, la comunità e l'economia¹³⁰. In base al piano d'azione, infatti, l'imprenditoria sociale può servire a rafforzare l'identità locale di Amsterdam¹³¹. L'obiettivo del programma è quello di incrementare le opportunità di lavoro attraverso il “mercato sociale”, di trovare soluzioni alternative ai problemi sociali e di trasformare la città in un attrattore per questo tipo di *startups* e imprese¹³².

Concretamente, il principale modo attraverso cui la città supporta l'innovazione sociale è nel senso di allargare il mercato dove le imprese sociali possono offrire beni e servizi. Teoricamente, invece, l'impatto

comuni limitrofi hanno partecipato alla procedura di adozione. Questo rappresenta un tentativo di integrare le aree urbane e rurali limitrofe, rispetto al comune capoluogo. In effetti, è nato dall'iniziativa del Dipartimento della Pianificazione urbana, ma è passato rapidamente da una dimensione fisica pura a una dimensione sociale. Infatti, 4: «spatial plans usually excel in their indication of what must happen and where, but spatial ambitions are not an end in themselves; they emanate from social needs and concerns». Infine, si deve osservare come il modo in cui la città descrive il piano generale non sia nel senso di un documento puramente strategico (politico) (“blueprint planning”) ma, al contrario, di un vero piano globale amministrativo in grado di orientare i futuri piani di dettaglio in settori di *policy* differenti. Si v. anche qui www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/ruimte-duurzaamheid/structural-vision/ (aprile 2019). *Amsterdam 2040* è il decimo piano per la capitale olandese. Il primo fu adottato nel 1935. La nuova visione strutturale continua questa tradizione. Tuttavia, si differenzia dai suoi predecessori perché raramente essi hanno avuto una prospettiva a lungo termine per Amsterdam, sviluppata in modo così enfatico dal basso verso l'alto. Intorno alla fine del 2004, il Dipartimento di pianificazione urbanistica della città di Amsterdam ha avviato un processo interno destinato a dare nuova vita alla disciplina di pianificazione. I pianificatori hanno lavorato per due anni. Nell'autunno del 2006 sono state create le prime piattaforme di partecipazione. Nella primavera del 2007, gli amministratori dei comuni limitrofi hanno proposto di creare una visione regionale per il futuro in collaborazione con Amsterdam e le province interessate. La visione integrale è stata approvata nove mesi dopo e presentata in un congresso regionale. L'area geografica di influenza è stata rinominata “Area metropolitana di Amsterdam” (prima conosciuta, informalmente, come “North Wing of the Randstad”). Gli amministratori riuniti hanno deciso di intensificare ulteriormente la cooperazione regionale. All'inizio del 2008 si è dato avvio ai primi interventi concreti per la realizzazione della visione strutturale. La maggior parte dei tavoli tecnici sono stati condotti un anno dopo, nel marzo 2009. I risultati sono stati tradotti in un “quartetto di sviluppi spaziali”: un nuovo ambiente urbano che continua oltre l'autostrada orbitale della città, estendendosi nella città sviluppatasi nel dopoguerra; un lungomare lungo il corso del fiume Zaan e IJ fino al lago IJmeer; un sistema viario lungo la curva sud della costa tra l'aeroporto di Schiphol e il complesso medico accademico, con uffici e edifici alti su entrambi i lati delle infrastrutture; e l'integrazione del paesaggio antropizzato circostante della metropoli con i suoi *polder*, parchi e prati. Sono stati creati nove modelli in scala. È stato lanciato un sito *web* interattivo, in modo che i cittadini potessero far conoscere i loro desideri riguardo alle diverse possibilità per la città. Nei mesi successivi, si sono tenute le elezioni del Consiglio comunale e sono seguiti i negoziati politici per formare una coalizione stabile per l'esecutivo. I consiglieri eletti hanno assunto i loro seggi ai primi di maggio 2010. Quasi un anno dopo, il 17 febbraio 2011, la Visione strutturale è stata adottata all'unanimità dal Consiglio comunale.

¹²⁸ *Action Programme Social Entrepreneurship 2015-2018. Amsterdam, the place to be for social entrepreneurship*, cit., 4: «In June 2013, the UK presidency of the G8 established an additional initiative, the Social Impact Investment Taskforce. The taskforce brings together policymakers, the financial sector, philanthropists and businesses in order to speed up the creation of a global market for impact».

¹²⁹ Si v. *supra* la *Social Business Initiative* (SBI) del 2011.

¹³⁰ *Amsterdam Impact, Social Entrepreneurship Action Programme: Progress Report*, 13 giugno 2017, 4.

¹³¹ *Action Programme Social Entrepreneurship 2015-2018. Amsterdam, the place to be for social entrepreneurship*, cit., 6: «The city has a long history of entrepreneurship, innovation and citizenship. The combination of entrepreneurship and international trade with citizenship goes back to the 16th century, when affluent citizens established and ran social institutes. Around 1850 a group of wealthy Amsterdam residents assume their ‘duty as citizens’ to contribute to the community. This private initiative results in modern urban facilities such as the Vondelpark and the Concertgebouw. Also in this period, a refuse collection service is established in order to reduce the foul smell in the city. Social entrepreneurship as well with this historical development. Social enterprises contribute to the quality of life in Amsterdam, as do other companies and organizations who implement SRB (Socially Responsible Business) practices».

¹³² *Ibidem*, 7.

positivo si raggiunge perché più attori del mercato sono qualificati o qualificabili come “sociali”, ciò dimostrando una maggiore partecipazione del mercato alla soddisfazione di interessi collettivi/diffusi e al raggiungimento del bene comune. Considerando questo doppio punto di partenza (il mercato e l’interesse generale), si spiega perché, ad esempio, la città è particolarmente preoccupata degli effetti che un sistema di incentivazione a favore di questa categoria di imprese possa avere sul mercato degli appalti pubblici, in assenza di una regolazione nazionale sull’impresa sociale¹³³. Su questa tematica, sia la città sia gli *stakeholders* stanno insistendo affinché il governo e il legislatore prendano una posizione più esplicita sul settore che, in ogni caso, è in rapida ascesa (si vedano *supra* i dati sul contributo del mercato sociale alla crescita del PIL)¹³⁴.

Delle diciassette misure del piano di azione per rafforzare l’ecosistema delle imprese sociali ad Amsterdam, nove risultavano già implementate al 2016. Al momento la città è impegnata nella realizzazione delle restanti otto, a cui se ne è aggiunta una nona. Le restanti misure serviranno alla città per capire le opportunità ed imparare a rispondere ai bisogni dell’ecosistema di imprese sociali¹³⁵.

5.2. Definire Impact Hub Amsterdam come un’impresa sociale

Considerando il fatto che non esiste una definizione giuridica di impresa sociale a livello nazionale, la città di Amsterdam si serve di quella offerta dalla Commissione europea, con il contributo offerto però del Consiglio economico e sociale nazionale. L’impresa sociale ha, quindi, una missione sociale prevalente (*impact comes first*). Inoltre, realizza i suoi obiettivi come un’impresa indipendente che offre beni e servizi. Poi si autofinanzia, in modo da essere indipendente il più possibile da sussidi o forme di trasferimento pubblico. Infine, è “sociale” anche nel modo in cui conduce il suo *business* (lo scopo di lucro è ammesso sempre che, però, ve ne sia uno mutualistico o di impatto sociale o ambientale parallelo e che esso sia documentato e trasparente)¹³⁶.

Impact Hub Amsterdam è un operatore che rispetta tutte queste caratteristiche. È poi, giuridicamente, una società a responsabilità (*besloten vennootschap*, BV), che gode dello status B-corporation¹³⁷. Quest’ultimo è un importante elemento da considerare per sostenere la tesi della natura della società come di un’impresa sociale. È importante ricordare, infatti, che né la *Corporate social responsibility* (CSR, *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*, MVO) né le imprese che sono ambientalmente o socialmente sostenibili ricevono una particolare attenzione da parte del legislatore nazionale. Questo vuoto normativo è

¹³³ Amsterdam Impact, *Social Entrepreneurship Action Programme: Progress Report*, cit., 7.

¹³⁴ L’*Action Programme Social Entrepreneurship 2015-2018. Amsterdam, the place to be for social entrepreneurship*, cit., 4, ha già riconosciuto il ruolo del governo: «as mainly one of putting issues on the table and facilitating social enterprises, through measures such as removing unnecessary impediments, expanding knowledge and assisting with impact measurement. Government should also look critically at its own role as purchaser».

¹³⁵ *Ibidem*, 11-13. Le misure sono: 1. Website. 2. Interface/Amsterdam Impact interface/guide. 3. Events. 4. Strengthen international network. 5. Buy Social events with Corporates/SMEs/Organisations in the city/Buy Social campaign. 6. Strengthen connection capital. 7. Strengthen entrepreneurial skills. 8. Branding Amsterdam as the prime location for social entrepreneurship. 9. Amsterdam City Fellowship.

¹³⁶ Amsterdam Impact, *Social Entrepreneurship Action Programme: Progress Report*, cit., 4.

¹³⁷ Il suo BIA può essere consultato qui https://issuu.com/impacthubamsterdam/docs/impacthubamsterdam_52312cc93882d7 (ultimo accesso aprile 2019).

rilevante se si pensa che, come *supra* ricostruito, nei Paesi Bassi l'approccio all'impresa sociale sembra gravitare maggiormente nel mondo del *profit* (piuttosto che in quello del Terzo settore). Nonostante questa lacuna, vi sono *standard* e linee guida riconosciute a livello internazionale e supportate dal governo olandese, ad esempio in materia di CSR (ad esempio, le linee guida OCSE, gli standard ILO o quelli ISO 26000). In ogni caso, questi schemi sono più adatti per le grandi imprese con attività internazionale, piuttosto che per le piccole e medie imprese locali con obiettivi sociali¹³⁸.

Impact Hub Amsterdam è descritta sul suo sito ufficiale della città di Amsterdam come un “business incubator”, una “social enterprise community centre” e un “co-working space”. Gli stessi elementi sono poi descritti sul sito ufficiale della società¹³⁹. Il sito del comune presta un'attenzione speciale all'operatore *Impact Hub* in quanto quest'ultimo gestisce, insieme all'amministrazione, uno speciale programma di incubazione e accelerazione.

5.3. Il coordinamento tra Impact Hub Amsterdam e la città attraverso i programmi di accelerazione e di supporto ai lavoratori più svantaggiati

L'*Amsterdam City Fellowship acceleration programme* (2017) dà l'opportunità a imprenditori sociali selezionati di sviluppare la propria idea di *business* innovativo. Nella sua prima versione, si è trattato di un programma di accelerazione incentrato sul settore della “salute”. Si tratta di un programma all'interno di “Amsterdam Impact” e sviluppato in collaborazione con Impact Hub Amsterdam che, si ricorda, è una società nata già nel 2008. Il programma stimola e facilita la collaborazione tra le imprese sociali e la città di Amsterdam e i suoi *partners*. Per circa otto mesi, le imprese sociali partecipanti hanno affinato le loro strategie di *business* e, in collaborazione con la città ed *Impact Hub*, hanno cercato di ideare soluzioni per problemi nel settore della “salute” e con maggiore incidenza nella città. L'obiettivo dell'*Amsterdam City Fellowship* non è, però, solo in favore delle *startups*. Il programma, infatti, vuole aiutare anche le imprese già esistenti sul mercato ad operare una transizione verso nuovi modelli di *business*.

Le imprese partecipanti, e poi quelle vincitrici, sono state selezionate in base a specifici criteri¹⁴⁰. Una giuria di esperti ha valutato le *applications*. Una volta nel programma, i partecipanti hanno beneficiato

¹³⁸ Ad esempio il sito del governo olandese fa diritto riferimento all'approccio europeo per la CSR (si v. qui <https://business.gov.nl/regulation/corporate-social-responsibility/> e qui <https://mvnederland.nl/english/about-csr>, ultimo accesso aprile 2019). L'iniziativa UE rientra però più nell'azione esterna. Nel 2011, la Commissione ha adottato la sua nuova strategia per la *corporate social responsibility* (CSR) che combina approcci orizzontali per promuovere la CSR o la *responsible business conduct* (RBC) con approcci più specifici per i singoli settori di *policy*. Seguendo la sua strategia, la Commissione ha pubblicato nel marzo 2019 un documento di lavoro (SWD (2019) 143, *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress*). Esso fornisce una panoramica dei progressi della Commissione e dello *European External Action Service* (EEAS) per la CSR/RBC, le imprese e i diritti umani. Si v. qui <http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/> (ultimo accesso aprile 2019).

¹³⁹ Impact Hub Amsterdam offre una serie di servizi standardizzati: spazi in *coworking* (a un prezzo ragionevole, minore di un affitto per un singolo ufficio), assistenza per le *startup* (incubazione) così come per organizzazioni più grandi, servizi educativi e di supporto a giovani di talento che vogliono sviluppare idee di *business*. Si v. <https://amsterdam.impacthub.net> (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁴⁰ Prima di tutto, devono essere registrati presso la Camera di Commercio. In secondo luogo, devono concentrarsi sulle soluzioni alle sfide urbane in quattro aree correlate alla salute (*e-health* e assistenza, aria pulita e mobilità, stile di vita sano 0-100 e verde urbano). In terzo luogo, gli imprenditori dovrebbero avere esperienza in prototipi funzionanti che forniscono soluzioni alle sfide della

di diversi servizi¹⁴¹. Ad esempio, hanno ricevuto la *membership* di Impact Hub Amsterdam, che include l'accesso alla *community* e agli spazi di *coworking* presso il *Royal Tropical Institute*, una organizzazione storica che ha la finalità di sviluppare soluzioni sostenibili per le aree economicamente depresse e per l'accesso alla sanità nel mondo. Questa non è la sede originaria di Impact Hub Amsterdam ma lo è diventata nel 2017, dopo essere entrata in accordo con l'Istituto ed attivamente coinvolta nell'implementazione del programma di azione comunale (nella sua prima sperimentazione).

L'*Amsterdam City Fellowship* è stato organizzato attraverso una procedura selettiva in tre fasi, tutte concentrate nel 2017. Durante il terzo *round* (chiamato *Business Model Challenge*, settembre-dicembre 2017), i quattro partecipanti con le migliori soluzioni innovative per le sfide della Città sono definitivamente entrate a far parte del programma. La partecipazione dà diritto alla copertura di buona parte dei costi legati alla fase di lancio delle imprese (si tratta di risorse a carico del comune), anche se è comunque richiesta una *fee* a circa ottocento euro. Per ogni *startups* o impresa possono usufruire dei servizi di formazione e *mentoring* due persone, compreso il *co-funder*.

Si può dire, dunque, che la collaborazione tra *Impact Hub* e la Città di Amsterdam sia iniziata circa tre anni fa. Nonostante la specificità del programma *Amsterdam City Fellowship* (alla sua prima edizione), i due attori condividono obiettivi più ampi e di lungo termine. La *partnership* pubblica privata tra loro intercorrente rientra nella strategia della città per costruire un ecosistema di imprese sociali capaci di rispondere alle sfide della città attraverso un approccio imprenditoriale. Per quanto riguarda i servizi di incubazione e accelerazione, un'unità del Dipartimento degli affari economici della città collabora stabilmente con *Impact Hub* e non solo per l'*Amsterdam City Fellowship* ma, anche, per una serie di altre iniziative. Ad esempio, l'*Uitdaging* (olandese per "the challenge") è un incubatore per imprese sociali che coinvolge nel mercato del lavoro persone svantaggiate. O l'iniziativa *Localise the SDGs in Amsterdam*, attraverso la quale, nel 2018, la Città di Amsterdam ha partecipato all'*Eu Social Challenges innovation platform*, coinvolgendo anche *Impact Hub*, allo scopo di aumentare la consapevolezza sui SDG ad Amsterdam (la nuova piattaforma europea sarà ricordata anche per il caso di Stoccolma)¹⁴².

Recentemente, la Città di Amsterdam ha cominciato a sostenere, sempre con la collaborazione di *Impact Hub*, cinque nuove opportunità di finanziamento per gli imprenditori sociali, sia nel senso di incubare, sia di accelerare le *startups*. Tra esse rientra, ad esempio, l'iniziativa *Changemaker Challenge* della

società urbana più rilevanti per la città di Amsterdam. In quarto luogo, i candidati perfetti sono alla ricerca di nuovi clienti e sono interessati a vendere i loro prodotti o servizi alla città di Amsterdam e ai suoi partner. Infine, vogliono ampliare la portata dei loro prodotti o servizi e l'impatto sociale nell'area metropolitana di Amsterdam.

¹⁴¹ I servizi sono i seguenti: incontri individuali con i responsabili delle politiche pubbliche e degli appalti, che condivideranno le loro competenze sui processi e le normative in materia di appalti, nonché sulle sfide urbane legate alla salute che necessitano più urgentemente di soluzioni. Vengono poi presentati ai *partner* della città di Amsterdam, da cui trarre spunti per lo sviluppo di un modello di *business* vincente. Ricevono, inoltre, moduli di insegnamento su argomenti come la modellazione aziendale, il *marketing*, il *pitching*, gli appalti pubblici, la finanza e lo sviluppo di progetti in *team*. Partecipano a tutoraggio in piccoli gruppi da parte di esperti imprenditori ed esperti di *business*, nonché sessioni di apprendimento e supporto *peer-to-peer* con imprenditori di settori affini. Ottengono, infine, servizi individuali di supporto legale e accesso agli eventi di lancio.

¹⁴² Per gli aggiornamenti recenti sulla collaborazione tra Impact Hub e la città di Amsterdam, vedere la pubblicazione, il 12 febbraio 2019, del Report *Building a city ecosystem for impact*, disponibile qui www.iamsterdam.com/en/business/news-and-insights/news/2019/building-a-city-ecosystem-for-impact (ultimo accesso aprile 2019).

Dopper Foundation. Si tratta di una competizione sponsorizzata non solo nei Paesi Bassi (Amsterdam) ma, anche, a Berlino e a Londra, sul tema dello spreco di plastica e dell'inquinamento dell'acqua¹⁴³.

6. Impact Hub e l'impresa sociale a Stoccolma

Molti sforzi sono stati profusi in passato dal governo locale di Stoccolma per richiedere maggiore attenzione politica e supporto finanziario per la capitale da parte del centro. Stoccolma è stata così riconosciuta come una città dal ruolo unico per lo sviluppo dell'intero paese, ad esempio per attrarre idee e prodotti innovativi da rilanciare poi nell'economia nazionale. Da questo punto di vista, si è diffusa l'opinione che dal successo di Stoccolma dipendesse il successo del paese. Una capitale dinamica, che ha buone *performance* economiche, può trainare, infatti, l'innovazione nazionale¹⁴⁴.

La città ha adottato una nuova strategia urbana nel 2018¹⁴⁵. Si tratta di un documento di programmazione e di indirizzo di lungo periodo, con orizzonte 2040, che integra differenti settori di *policy* anche in base al paradigma *smart city*. Se si tiene a mente la tradizione svedese per il governo del territorio, non è diverso da un piano *comprehensive* e, se si adotta questa interpretazione, esso ha natura giuridica nonostante possa non essere facile distinguere le previsioni legalmente vincolanti da quelle, invece, meramente politiche, che pure sono presenti. Infatti, nonostante la natura ibrida, il piano ha una sezione dedicata all'implementazione. In essa sono indicati procedimenti, obiettivi e strumenti con effetti diretti sui terzi e capaci di suscitare negli individui un legittimo affidamento¹⁴⁶. Nel documento vi si trova scritto, ad esempio, che il piano giocherà un ruolo cruciale nel costruire una città più coesa e sostenibile. Di conseguenza, viene prestata particolare attenzione alla coesione sociale (si pensi obiettivo prioritario “homes for all”), così come all'ambiente, all'uguaglianza di genere, all'accessibilità, alla salute e alla sicurezza¹⁴⁷.

L'attenzione dedicata ai problemi sociali riflette la tradizione di *welfare* del paese. Oltre a ciò, il piano specifica l'importanza di essere connessi con il mondo globale, l'Unione europea e le reti di città. Il piano per la città è, infatti, un chiaro esempio di come le città europee possano considerarsi “chiusure lampo”

¹⁴³ Si v. qui www.iamsterdam.com/en/business/news-and-insights/news/2019/5-funding-opportunities-for-impact-entrepreneurs (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁴⁴ J. E. Nilsson, *Sweden – the emergence of a national urban policy*, cit., *passim*. Cfr. S. Karlsson, R. Engkvist, D. Rauhut, U. Moberg, M. Johansson, *Baseline study on diversity and urban policies in Stockholm county*, ICEC – Interethnic Co-existence in European Cities, cit., 44-49.

¹⁴⁵ City of Stockholm, *Stockholm city plan*, 2018, Translation to English: Exacta, printed by Åtta45, Stockholm, disponibile qui www.stockholm.se/oversiktsplan (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁴⁶ Ai sensi della *Planning and Building Act* svedese, il *City Plan* fornisce indicazioni e supporto per prendere decisioni sull'uso dei terreni e delle risorse idriche e su come sviluppare e proteggere l'ambiente edificabile. Il piano urbanistico deve essere aggiornato per poter fornire indicazioni nella pianificazione successiva e quindi rispettare la volontà politica del comune. Durante ciascun periodo di mandato, il Consiglio comunale deve quindi decidere se il piano urbanistico deve essere aggiornato o se deve essere rivisto. Il piano urbanistico è tradotto in piani di sviluppo dettagliati e permessi a costruire sia per l'uso del suolo, sia per la risorsa acqua, legalmente vincolanti. Si v. il primo caso studio sulla mobilità sostenibile per una panoramica del sistema di pianificazione svedese. Cfr. City of Stockholm, *Stockholm city plan*, cit., 7 e 14. Ad esempio, quando si esaminano questioni in linea con la legge sulla pianificazione e la costruzione, si devono prendere in considerazione interessi pubblici e privati (capitolo 2, sezione 1 della *Planning and Building Act*). Oppure, il piano della città deve indicare la direzione dello sviluppo a lungo termine del territorio o deve fornire indicazioni sulla preservazione dell'ambiente naturale (capitolo 3, sezione 2 della *Planning and Building Act*). Oppure il piano deve essere coordinato con le disposizioni del Codice ambientale per incoraggiare lo sviluppo sostenibile, il che significa assicurare alle generazioni attuali e future un ambiente sano (Capitolo 1, sezioni 1-7 del Codice ambientale).

¹⁴⁷ City of Stockholm, *Stockholm city plan*, cit., 3.

tra la natura dell'Unione europea come un ente internazionale, da un lato, e costituzionale, dall'altro. Da una parte, il piano evidenzia l'essenzialità dell'obiettivo di sviluppo sostenibile, richiamando i SDG¹⁴⁸. Dall'altra, il *masterplan* fa esplicito riferimento all'Agenda urbana per l'Unione europea, riconoscendo anche l'importanza che i fondi europei per la programmazione 2014-2020 hanno avuto per lo sviluppo urbano.

È opportuno ricordare come i comuni svedesi siano normalmente ben connessi ed integrati con il continente, anche per superare l'isolamento geografico. Questa apertura e disponibilità dipende dalla propensione a partecipare a progetti congiunti ed iniziative di *networking* europee e anche dall'autonomia che ispira la tradizione di *self-government*¹⁴⁹.

6.1. La strategia della città per l'innovazione sociale

Una proposta per creare una politica pubblica locale a favore dell'economia sociale è stata considerata dall'amministrazione cittadina già nel 2008. All'epoca, però, non ebbe successo perché il consiglio comunale valutò eccedenti le sue competenze, specialmente nel prevedere aiuti aggiuntivi alle imprese non di carattere emergenziale. Vi era, cioè, incertezza sull'applicazione delle regole europee, soprattutto per il mercato degli appalti pubblici e il regime degli aiuti di stato. Dal 2010, Stoccolma ha avuto un vicesindaco aperto ad ammettere il bisogno e ad esplorare la potenzialità dell'economia sociale nella città. Altri comuni nella contea di Stoccolma (Värmdö, Huddinge, Sigtuna and Botkyrka) avevano, nel mentre, già adottato politiche e strategie di sostegno alle imprese sociali¹⁵⁰.

Ad una prima lettura, la nuova strategia della capitale ha un forte pilastro sociale (ad esempio in materia di sostegno ad importanti servizi sociali, dall'edilizia popolare alla salute). Allo stesso tempo non sembra prestare alcuna attenzione agli effetti, per la coesione sociale e il mercato del lavoro (anche per i più svantaggiati), di politiche che sappiano favorire l'integrazione delle piccole e medie imprese sociali nell'ecosistema imprenditoriale della città. Si riconosce, piuttosto, il ruolo della città nel raggiungimento di obiettivi di sviluppo sociale sostenibile, osservando come la collaborazione con le comunità, le imprese e le istituzioni scolastiche e di ricerca sia fondamentale per pensare il nuovo piano urbano come uno strumento per contrastare la segregazione¹⁵¹.

Dietro le apparenze e il fatto che la *Social business initiative* (SBI) europea sembri non aver avuto alcun ruolo di rilievo per la Svezia, la realtà dell'imprenditoria sociale è più complessa sia nella città, sia nel Paese.

¹⁴⁸ City of Stockholm, *Stockholm city plan*, cit., 16. La sezione è intitolata *From global to local*.

¹⁴⁹ La base scientifica per queste considerazioni è V. Persson, *Local government in Sweden: flexibility and independence in a unitary state*, in C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, cit., 2012, 309 ss.

¹⁵⁰ EUROCITIES, *Social economy in cities: Stockholm*, cit., 6.

¹⁵¹ City of Stockholm, *Stockholm city plan*, cit., 12-13: «Collaboration with communities, businesses and higher education institutions is fundamental to using city planning as a tool to counteract segregation. Greater citizen involvement and dialogue is needed to understand local needs and wishes when developing the urban landscape. The city is working with high-profile socially sustainable urban development projects in Focus Skärholmen, for example. The social goals are ambitious and new methods and forms of collaboration are being trialled. The knowledge gained, and the results of this work will be used to enrich the whole city».

A livello nazionale, una costante, seppur limitata, attenzione per l'impresa sociale è stata prestata sia da parte delle agenzie nazionali, sia da parte dei comuni, sotto l'influenza del *networking* e dei programmi e progetti europei. Non è prevedibile una regolazione nazionale per nuove *legal form* o *status* ma molti risultati sono stati raggiunti in termini di dibattito sulle politiche pubbliche, soprattutto per l'accresciuta consapevolezza del ruolo che l'impresa sociale, in un'economia come quella del mercato comune europeo, può svolgere per l'innovazione sociale.

Innanzitutto, l'Agenzia svedese per la crescita economica e regionale (*Tillväxtverket*) è l'istituzione in carica per lo sviluppo delle imprese e dell'imprenditorialità. Già nel passato ha gestito programmi sull'impresa e l'innovazione sociale, anche prestando attenzione alle WISE. In secondo luogo, il Comitato nazionale svedese per le politiche a sostegno dei giovani (*Arbetsförmedlingen*) ha il compito di monitorare e coordinare l'azione governativa con quella delle associazioni attive nel settore. Tra le varie attività, risultano numerose iniziative sulle imprese sociali, in particolare per il collocamento dei giovani disoccupati attraverso la loro azione. In terzo luogo, l'Agenzia svedese per l'assicurazione sociale (*Vinova*) è responsabile per il sistema sanitario. In collaborazione con l'*Arbetsförmedlingen* e il sistema dei servizi sociali comunali, si appoggiano al sistema delle imprese sociali, specialmente le WISE, per offrire servizi di riabilitazione. In quarto luogo, i comuni hanno una funzione centrale rispetto alle imprese sociali, in quanto sono responsabili per i servizi di assistenza sociale ai residenti, dal sistema scolastico alle politiche di sostegno attivo al lavoro, non compete dalle competenze dell'*Arbetsförmedlingen*. Tale spazio di manovra ha accresciuto nel tempo l'interesse delle istituzioni locali per le nuove dinamiche nel mercato sociale e degli attori coinvolti. Di conseguenza, un sempre maggior numero di comuni ha stipulato convenzioni con le imprese sociali attive sul territorio, accordando sostegno logistico e finanziario. Il modo in cui queste collaborazioni si sviluppano e si sovrappongono con il Terzo settore varia da città a città. In quinto luogo, suscita interesse la cosiddetta FINSAM (*financial joint action alliances*), ovvero, il fenomeno dei partenariati locali tra i comuni (anche riuniti, attraverso i consigli di contea) e le agenzie governative per soddisfare i bisogni e le richieste dei gruppi socialmente al margine o esclusi. Infine, il Fondo sociale europeo ha rappresentato una fonte importante di sostegno per le WISE e, attraverso i progetti, per l'economia sociale in generale¹⁵².

Alcuni recenti aggiornamenti riguardano le iniziative dell'Agenzia svedese per la crescita economica e regionale dedicate proprio all'impresa sociale. L'agenzia è stata la principale *partner* del *Social Innovation Summit* che si tenuto a Malmö nel 2018¹⁵³. Questa agenzia, insieme all'Agenzia svedese per l'innovazione,

¹⁵² Si v. *The status of social entrepreneurship in Sweden*, 2013, sul sito ufficiale *The Social Entrepreneurship Network (SEN)*, disponibile qui www.socialeconomy.pl/node/76 (ultimo accesso aprile 2019). Cfr. EUROCITIES, *Social economy in cities: Stockholm*, Network of local authority observatories on active inclusion (EUROCITIES-NLAO), 2011, disponibile qui http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/LAO%20Stockholm_Social_Economy.pdf (ultimo accesso aprile 2019), *passim*. E si v. anche H. Thomas, R. Persson, N. Hafen, *Social Enterprise, Social Innovation and Social Entrepreneurship in Sweden: A National Report*, University of Southern Denmark, 2014, disponibile qui <https://sofisam.se/download/18.72b312e7163120a87495d6d6/1525433671511/EFESEIS%20National%20Report%20Sweden.pdf> (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁵³ Informazioni possono essere trovate sul sito ufficiale *Swedish Agency for Economic and Regional Growth* qui <https://tillvaxtverket.se/medarbetar-sidor/aktuellt/aktuellt-2018/2018-11-12-tillvaxtverket-pa-social-innovation-summit.html> (ultimo accesso aprile 2019).

ha avuto dal 2018 l'incarico dal Governo di seguire e supportare lo sviluppo dell'impresa sociale¹⁵⁴. È il motivo per il quale sono ad oggi disponibili alcune nuove analisi statistiche del fenomeno, specialmente sulle WISE¹⁵⁵. Dai risultati esposti durante il *summit*, però, risultata ancora problematica la mancanza di una definizione chiara di "impresa sociale". Lo stato della discussione ruota, come già ricordato, intorno al *legal status* che deriva dalla definizione europea, non essendoci al momento spazio alcuno per una regolazione speciale sulla forma giuridica. Si tratta, infatti, di un dibattito aperto nelle discipline economiche e di politiche pubbliche. Ad esempio, sia le espressioni *sociala entreprenörer* (*social enterprises*) e *sociala företag* (*social companies*) sono menzionate nel sito dell'Agenzia. Questo suggerisce come sia il settore del *profit*, sia quello del *no profit* siano considerati ambienti adatti per sviluppare il paradigma dell'impresa sociale. Sembra, però, che sull'impulso della strategia europea e dell'esperienza di altri paesi, le sfide sociali attraverso l'impresa sociale siano considerate più naturalmente appartenenti al mondo del *profit*.

Il piano strategico della città e questo difficile e tortuoso dibattito nazionale e locale sull'impresa sociale sono i prerequisiti per analizzare l'Impact Hub di Stoccolma e per dare una spiegazione al quadro così diverso che si va delineando rispetto alle due precedenti esperienze analizzate.

6.2. Definire Impact Hub Stoccolma come un'impresa sociale

Può essere utile ricordare come non esista al momento in Svezia alcuna legislazione o forma giuridica speciale sull'impresa sociale. Per quest'ultima vale lo stesso quadro normativo vigente per qualsiasi altro tipo di impresa.

Impact Hub Stoccolma (2013) è una *Aktiebolag* (AB), ovvero, una società a responsabilità limitata. Similmente agli altri due casi, essendo parte di una rete globale con una speciale *mission*, per il suo *status* di membro deve rispettare dei criteri minimi. Tali *standard* permettono di descriverla come un'impresa sociale rispetto all'approccio operativo (quindi, con la libertà che il *legal status* consente rispetto alla *legal form*)¹⁵⁶. Diversamente dal caso olandese ed italiano, però, non ha la certificazione B-corporation rilasciata da B-Lab. Inoltre, non è né una società *Aktiebolag* (svb)¹⁵⁷, né una WISE.¹⁵⁸ È, però, esplicitamente ricordata (come struttura di supporto) nel *Report* nazionale sulle imprese sociali, come commissionato dalla Commissione

¹⁵⁴ Informazioni possono essere trovate sul sito ufficiale *Swedish Agency for Economic and Regional Growth* qui <https://tillvaxtverket.se/medarbetar-sidor/aktuellt/aktuellt-2018/2018-10-19-gunilla-nordlof-om-socialt-entreprenorskap.html> (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁵⁵ Informazioni possono essere trovate sul sito ufficiale *Swedish Agency for Economic and Regional Growth* qui <https://tillvaxtverket.se/statistik/foretagande/sociala-foretag.html> (ultimo accesso aprile 2019).

¹⁵⁶ Si v. *supra*, ad esempio ripetendo il test già effettuato per Impact Hub Amsterdam.

¹⁵⁷ *Aktiebolag* (svb) è una società a responsabilità limitata con una limitazione alla distribuzione degli utili ai sensi dell'art. 32, della legge c.d. *Aktiebolagslagen* n. 551/2005. È fondamentale che l'attività sia principalmente gestita per uno scopo diverso da quello di offrire agli azionisti un profitto. Le regole speciali hanno lo scopo di garantire che i profitti rimangano principalmente in azienda per nuovi investimenti. Solo i dividendi oltre la limitazione possono essere distribuiti agli azionisti. Le azioni SvB possono essere comprate e vendute sul mercato alle normali condizioni.

¹⁵⁸ Si v. www.sofisam.se (ultimo accesso aprile 2019), specialmente alla seguente pagina <https://sofisam.se/hitta-sociala-foretag.html>.

europea nel 2014 per tutti i paesi membri¹⁵⁹. Tale richiamo è assente nei *report* per l'Italia e per i Paesi Bassi.

6.3. Ipotesi sul ruolo di Impact Hub nella città di Stoccolma

Oltre ad essere descritta come una “struttura di supporto”, sempre nel *Report* nazionale sulle imprese sociali Impact Hub Stoccolma è anche riconosciuto come un rilevante incubatore presente nella città¹⁶⁰. Ad ogni modo, il coinvolgimento dell’*hub* locale rispetto all’agenda urbana è molto più modesto che negli altri due casi presentati. Non vi sono progetti congiunti, né risorse finanziarie assegnate e né spazi condivisi o strutture organizzative comuni tra l’attore e la città.

Sono però possibili due osservazioni.

Innanzitutto, la città già ospita il primo incubatore svedese per imprese sociali, il *Center for Social Entrepreneurship in Sweden* (CSES), nato in prima battuta come iniziativa dell’Università di Stoccolma e successivamente sviluppato dalla fondazione Axfoundation¹⁶¹.

In secondo luogo, la città sembra essere stata propensa per un lungo periodo di tempo ad utilizzare e sviluppare il sistema degli incubatori a favore dei paesi in via di sviluppo, piuttosto che per propri bisogni locali. Questo è senz’altro vero per il caso di *Impact Hub*, dal momento che uno dei pochi programmi di incubazione condotti in collaborazione con delle istituzioni pubbliche (in particolare lo *Swedish Institute*), è stato *ImpactExchange*. Si è trattato di un programma per lo scambio di esperienze e la diffusione di una nuova consapevolezza sull’impresa sociale nel mondo.

In tutti e due questi casi, sembra che la città di Stoccolma stia prestando attenzione all’impresa sociale come “città capitale”, attiva nelle relazioni “esterne” (ad esempio rispetto ai SDG).

Allo stesso tempo, sebbene non integrato con le istituzioni cittadine, Impact Hub Stoccolma ha numerosi programmi in favore dello sviluppo della comunità locale e dei lavoratori svantaggiati (giovani ed immigrati). È anche parte della piattaforma sponsorizzata dall’Unione europea *Social*. In questi altri casi, la rilevanza dell’impresa sociale deve considerarsi “interna” (ovvero, per la città in quanto tale e non per la città in quanto “capitale”) ma al momento l’amministrazione cittadina non sembra essere coinvolta né in progetti sull’impresa sociale, né nel costruire relazioni con gli attori locali.

¹⁵⁹ Si v. European Commission, *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Sweden*, cit., 7.

¹⁶⁰ Si v. *The status of social entrepreneurship in Sweden*, 2013, cit., *passim*: «Some of these entrepreneurs are groups linked to some organisation, a group of people who start a business together or individuals. A number of incubators and forums for this type of enterprise have emerged in Sweden such as the Forum for Social Innovation Sweden in Malmö, the Centre for Social Entrepreneurship Stockholm (CSES), Lund University Social Innovation Center (LUSIC), Mid Sweden University’s incubator, HUB Stockholm and others».

¹⁶¹ See here for this story <https://axfoundation.se/en/projects/cses-incubator/> (April 2019).

III PARTE: CONCLUSIONI

7. Risultati finali dalla comparazione di livello micro: nuove tendenze nell'erogazione di servizi sociali nelle città europee?

Due principali gruppi di osservazioni emergono dalla comparazione.

Innanzitutto, si tratta di risultati per la sfera della *governance* o della “dimensione orizzontale”. Gli *hubs*, con il loro obiettivo di contribuire al benessere della comunità locale, europea e globale, sono attori con un certo grado di visibilità in tutte e tre le città. È, così, possibile considerare questi *hubs* locali come imprese sociali secondo la definizione europea. Questo risultato si rafforza grazie al fatto che i tre attori presenti nelle città sono parte di una rete globale che chiaramente si batte per l'innovazione sociale. Un altro elemento a favore della tesi dell'“impresa sociale” risiede nella “coincidenza” che in due dei tre casi selezionati (si noti, con una certa casualità; si veda *infra* nelle conclusioni), gli Impact Hub di Milano e di Amsterdam hanno ottenuto la certificazione B-corporation. Si tratta, però, solo di alcuni attori in un ecosistema più grande e in crescita di imprese che prestano attività economiche nuove nel loro genere. Sebbene supportate dalla Commissione europea, ricevono un diverso livello di attenzione da parte di ogni Stato membro. Si ricorda come la definizione di impresa sociale offerta dalla Commissione sia di tipo “operativo”, ovvero, capace di offrire un percorso logico per individuare dei *legal status* a prescindere dall'eterogeneità delle forme giuridiche o degli *status* concorrenti in ogni paese. Si potrebbe dire che la definizione europea è “sostanziale”. La ricostruzione dei tre contesti nazionali ha rimandato, però, immagini molto diverse sullo stato del dibattito intorno all'impresa sociale. A mancare è la chiarezza nell'uso dei termini per descrivere l'impresa sociale, con il risultato che vi è una complessa sovrapposizione tra *legal forms* (cooperative, associazioni, società a responsabilità limitata, ecc.) ma, anche, tra *legal status* o etichette che le varie imprese, a prescindere o meno dalla loro natura giuridica, possono acquisire su richiesta o anche *ex lege* per essere considerate “sociali”. Per le tre sedi di *Impact Hub* analizzate si è trattato sempre di società a responsabilità limitata. Ciò significa che se si immaginano le *legal forms* a disposizione per le imprese sociali come su di una linea immaginaria che corre dal Terzo settore al mondo delle società interessate dalla *social corporate responsibility* (quindi, dal *no profit* al *profit*), i tre *Impact Hubs* analizzati si trovano collocate lungo il lato destro. Nel caso italiano, Impact Hub Milano rispetta tutti i requisiti di una *società benefit*, formalmente differente dallo *status* di *impresa sociale* all'italiana ma sostanzialmente “sociale” secondo i parametri europei. Nel caso olandese, Impact Hub Amsterdam è un'impresa sociale in linea con il dibattito in corso nel paese, come alimentato da numerose organizzazioni private ma senza una decisiva presa di posizione da parte del Governo centrale (diverso, invece, il coinvolgimento della città di Amsterdam). In particolare, il clima della discussione è acceso intorno alla responsabilità sociale e all'incorporazione di obiettivi sociali ed ambientali nelle strategie di *business* delle normali imprese e delle *startups*. Il tradizionale Terzo settore, al contrario, rimane un universo a parte. Nel caso svedese, Impact Hub

Stoccolma soffre la scarsa attenzione prestata all'impresa sociale negli ultimi anni, se non per l'esperienza della WISE e un certo attivismo dell'Agenzia svedese per la crescita economica e regionale e di alcuni comuni (come Malmö). Ciò significa che, anche se è possibile considerare *l'hub* della capitale svedese come un'impresa sociale secondo la definizione europea, è probabile che essa non sia percepita come tale dalla comunità locale e dalla città stessa, dal momento che l'innovazione sociale è già perseguita attraverso movimenti sociali più tradizionali. Leggendo il *city plan* di Stoccolma, si percepisce l'interesse della città per il tema della coesione e dell'innovazione sociale, nonché per i SDG. Allo stesso tempo, però, lo sviluppo sociale sostenibile coinvolge la città più nel senso di una strategia internazionale con rilevanza esterna e manca un riferimento esplicito all'impresa sociale. Il contesto è molto diverso ad Amsterdam, data la presenza di un programma dedicato proprio all'impresa sociale.

La rilevanza di questi attori sociali nella città è osservabile indipendentemente dalla loro collaborazione con il comune-città. È vero però, venendo così al secondo gruppo di osservazioni (quello del *government* o delle relazioni verticali), che questo potrebbe essere un elemento con una certa importanza anche per il diritto pubblico. Tre punti vengono alla luce: il primo riguarda l'intreccio *sui generis* tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi sociali, il secondo attiene al tipo di collaborazione (sia nel senso dell'attività, sia in quello dell'organizzazione amministrativa) e il terzo sulle conseguenze per il settore degli appalti pubblici. Il primo punto attiene a considerazioni generali sul tipo di servizi sociali che le città, specialmente Amsterdam e Milano, stanno includendo nelle loro strategie di *smart city* e che cadono sotto il nome di "innovazione sociale". In questo caso studio, infatti, gli *hubs* sono stati selezionati ed osservati proprio per il tipo di servizi che stanno erogando. Si tratta di servizi sociali sia in favore di categorie di lavoratori svantaggiati (ad esempio coloro che sono stati colpiti dalla crisi, attraverso la disponibilità di spazi di *coworking* a prezzo ridotto) sia di supporto all'ecosistema delle *startups* "sociali" innovative (attraverso il servizio di incubazione e accelerazione). *Impact Hub* ha una *expertise* particolare che può servire interessi collettivi, assumendo rilevanza nel settore pubblico. Può fare ciò, venendo così al secondo punto, come un'impresa sociale meramente parte del settore privato (Stoccolma) o in *partnership* con il comune per la gestione di un programma (Amsterdam) o addirittura replicando il suo *business* in una quasi-indipendente o quasi-pubblica nuova entità che è, formalmente, la realizzazione di un progetto, una questione di "attività", ma, concretamente, uno spazio fisico, una questione di "organizzazione" (Milano). Un elemento in comune per questi servizi che *Impact Hub* può offrire, tale da evidenziarne la rilevanza pubblica, è la disponibilità di risorse pubbliche (locali, nazionali o europee). Ad esempio, il caso di Milano è interessante perché il coinvolgimento di *Impact Hub* è ottenuto sulla base di una procedura ad evidenza pubblica, nonostante il servizio offerto sia qualificabile come "sociale" (e, quindi, a quel tempo escluso dall'applicazione del Codice degli appalti), senza una rilevanza economica ed anche sotto soglia comunitaria. Inoltre, FabriQ è inserito in un progetto di rigenerazione urbana coperto dal regime comunitario *de minimis*, che ammette un certo tipo di aiuti di stato. La sovrapposizione con il settore degli appalti si osserva anche per il caso di Amsterdam. Analizzando l'*Amsterdam's Social Entrepreneurship Action Programme* è emersa la preoccupazione degli

stakeholder e degli stessi attori comunali coinvolti nel programma per gli effetti che la diffusione dell'impresa sociale può avere nel settore degli appalti, una volta che un gruppo consistente di queste nuove imprese si ritrova ad operare nel mercato. Una simile preoccupazione è espressa nel rapporto di EUROCITIES sull'economia sociale per il caso di Stoccolma. Quello che gli attori coinvolti nel programma di Amsterdam richiedono al governo nazionale è, quindi, una regolazione per la categoria "impresa sociale", oltre che un coordinamento con il codice dei contratti pubblici. Non è un problema "inesistente". Ad esempio, in Italia il Consiglio di Stato ha recentemente espresso un parere sul coordinamento tra il Codice del Terzo settore e il Codice dei contratti pubblici, concernente nello specifico le procedure per l'aggiudicazione dei servizi sociali.

Lo scarso coinvolgimento di *Impact Hub* con la città di Stoccolma e la quasi inesistente attenzione di quest'ultima per il tema dell'impresa sociale danno la possibilità di riflettere proprio sulle cause di questi risultati negativi. Si tratta di due osservazioni. Da un lato, l'analisi del sistema svedese sull'impresa sociale suggerisce il seguente ragionamento. L'entrata a far parte dell'ordinamento giuridico europeo e la crisi svedese degli anni Novanta del XX secolo hanno richiesto al paese di aprire il sistema di *welfare* al mercato. La Svezia si è nel tempo adeguata, nonostante le resistenze iniziali dato che si trattava di uno dei più forti *Welfare State* in cui l'erogazione diretta di beni e servizi rappresentava la normalità¹⁶². Con un balzo in avanti nel tempo, la società europea ha sperimentato la crisi finanziaria del 2008, con conseguenze economico-sociali gravi in numerosi paesi membri negli anni subito successivi. Si può senz'altro dire che il mercato abbia fallito ma che la crisi abbia trovato un stato erogatore indebolito, perché nel tempo trasformatori in regolatore, e che per questa ragione si sia assistito anche ad un generalizzato fallimento dello Stato. Gli effetti negativi della crisi dell'economia non sono stati facilmente o per nulla riassorbiti. Non è un caso, in questo clima, che l'Europa (nonostante l'*austerità*), e con lei molti stati membri, abbiano iniziato a rivedere il funzionamento del mercato e, non abbandonando in ogni caso le teorie liberiste e la ritirata dello Stato, si siano orientate a sostenere iniziative volte a rendere responsabile socialmente (ma anche ambientalmente) il mercato. I fondi europei all'impresa sociale sono un esempio di questa dinamica. Tornando alla Svezia, la posizione di questo paese è peculiare. I suoi problemi sociali, a seguito della crisi, non sono così severi come in altri Stati (ad esempio la disoccupazione per la Spagna e l'Italia)¹⁶³. La

¹⁶² Per alcune riflessioni sul modello di *welfare state* in Svezia e sulla sua evoluzione negli anni Novanta del XX secolo si v. L. Erixon, *The Golden Age of the Swedish Model. The Coherence between Capital Accumulation and Economic Policy in Sweden in the Early Postwar Period*, Stockholm, Department of Economics Stockholm University 1996, disponibile qui <http://www2.ne.su.se/paper/lerixon.pdf> (ultimo accesso aprile 2019), 4 ss. Si v. anche L. Erixon, *Can fiscal austerity be expansionary in present-day Europe? The lessons from Sweden*, in *Review of Keynesian Economics*, 2015, Vol. 3 No. 4, Winter, 567–601. L'articolo inizia con considerazioni sulla crisi globale e le misure di austerità adottate nell'Unione europea. Quindi, sostiene, attraverso l'esempio svedese, la tesi secondo cui la politica di austerità non sia stato il fattore che ha portato il paese a uscire dalla crisi negli anni novanta, ma, al contrario, l'avrebbe rallentata, 596: «Not only did fiscal austerity delay the Swedish recovery after the deep crisis in the early 1990s; employment cuts through rationalization in municipalities and counties also reduced the quality of the welfare programmes, and led to a deterioration in health status of the female employees in the public sector. In 1998–2002 there was a dramatic increase in the amount and duration of reported sickness among women in the Swedish public sector. Productivity was enhanced at the expense of intensified stress and heavier workloads (Lidwall 2010)». La stessa tesi è sostenuta per la crisi economica scoppiata in altri paesi europei dopo quella finanziaria del 2008.

¹⁶³ L. Erixon, *Can fiscal austerity be expansionary in present-day Europe? The lessons from Sweden*, cit., 568 and 592 ss. In particular, 592: «At the beginning of the global financial crisis, the Minister of Finance declared his affiliation to Keynesian discretionary policy, and he also took fiscal actions to stimulate the economy (Swedish Ministry of Finance 2009, pp. 16–17 and 43–

transizione al mercato è stata nel tempo un successo (si pensi al fatto che la Svezia è una meta ambita dalle *startups*) e le dinamiche di concorrenza sono state bilanciate da un Terzo settore con una forte e tradizionale identità¹⁶⁴. Questo può considerarsi uno dei motivi per cui il dibattito sull'impresa sociale non si è sviluppato (se non in tempi recenti) o non si è assistito ad alcun intervento normativo nel corso degli anni, diversamente dal caso italiano. Non vi sarebbe, cioè, alcuna necessità di insistere sull'impresa sociale e se uno sviluppo deve esserci, sembra più probabile che segua il *trend* olandese. Se una evoluzione, cioè, deve esserci, questa non sarà influenzata dal bisogno di servizi sociali alternativi (il lato sinistro della linea immaginaria sopra tracciata) quanto, piuttosto, dalla prospettiva di innovazione economico-sociale (il lato destro della linea immaginaria). La diffusione dello *status* per il riconoscimento della WISE è, in questo senso, un caso speciale pur se significativo.

Dall'altro lato, si deve osservare come il soggetto da cui ha preso corpo la comparazione in questo caso studio, *Impact Hub*, sia in effetti un esempio di impresa sociale che, a sua volta, veicola servizi per altre imprese sociali e per categorie di lavoratori svantaggiati. Tale esempio, però, non è necessariamente rappresentativo della categoria dell'impresa sociale e del suo rapporto con l'ambiente urbano, in quanto *Impact Hub* si trova in città particolari, ovvero, di grandi dimensioni, "capitali" e tendenzialmente globali. Il peso della specificità della città è forse meno forte per Milano, che non è capitale, o per Amsterdam, che non è sede del Governo. Lo è invece, e senz'altro, per il caso di Stoccolma. Quest'ultima ha una forte missione come città capitale, accentuata per giunta dalla scarsa urbanizzazione del paese. Di conseguenza, non deve sorprendere, di nuovo, se *Impact Hub* si sia rivelato meno coinvolto nella politica urbana, ospitando la città il primo incubatore "svedese" per le imprese sociali, il *Center for Social Entrepreneurship in Sweden* (CSES).

SCHEMI E TABELLE

Tab. 1. Summary on Local government systems in the three Member States

1. Local government tradition
Sweden: unitary state; <i>self-government</i> tradition; low fragmentation. ¹⁶⁵

47). The need for fiscal stimuli was obvious in 2009 when Sweden experienced a dramatic fall in exports». Ad ogni modo, 594: «the relatively high GDP growth of Sweden in 2008–2013 can largely be attributed to the substantial increase in the country's labour-force participation rate (OECD Employment Outlook 2014, table C). This increase was not explained by fiscal stimulus to aggregate demand, but by the labour-supply effects of extensive immigration and, possibly, of the working tax credits and the less generous social-security benefits under the non-socialist regime (2006–2014)». Tra gennaio 2009 e maggio 2015, infatti, il tasso mensile di disoccupazione in Svezia ha fluttuato tra il 7 e 10 per cento (*Statistics Sweden*). La crescita relativamente elevata del PIL in Svezia dopo lo scoppio della crisi finanziaria globale può essere in gran parte attribuita alla mancanza di una bolla immobiliare in forte espansione e ad una crisi bancaria associata. Cioè, la Svezia è stata colpita dalla crisi finanziaria solo attraverso il canale di esportazione. La specializzazione nelle materie prime e nei beni di investimento a bassa e media tecnologia ha rappresentato un netto vantaggio per la Svezia quando nel 2010 i mercati dell'UE (in particolare della Germania) e degli Stati Uniti hanno recuperato.

¹⁶⁴ Si v. per un recente libro su queste prospettive, e in favore di un sentiero nordico all'impresa sociale L. Lundgaard Andersen, M. Gawell, R. Spear, *Social Entrepreneurship and Social Enterprises: Nordic Perspectives*, cit., in particolare the *Preface*, x.

¹⁶⁵ For the Sweden Local government system's overview see V., Persson. 2012. Local government in Sweden: flexibility and independence in a unitary state. in C., Panara and M., Varney (eds.). *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, Routledge: London-New York, 309. Cfr. S., Häggroth et al. 1996. *Swedish Local Government. Tradition and reforms*. Swedish Institute, 2nd ed., *passim*. L.E., Rose and K., Ståhlberg. 2005. *The Nordic Countries: Still the "Promised Land"?*, in B., Denters and L. E., Rose (eds.), *Comparative Local governance: trends and developments*, Houndmills, Palgrave macmillan, ch. 6.

Netherland: unitary state of Napoleonic tradition with a strong decentralization (no regions) and also a “functional” decentralization; quite low fragmentation (even if the municipality can be divided in sub-entities, called districts, with a direct-elected council and a district executive. At the moment, only the two largest cities in the Country, Amsterdam and Rotterdam, have adopted them). The structure of the actual system laid down to 1850s, even if more other reforms took places in 1930s, 1990s and the beginning of XXI century. Before the changes during the XIX century, however, Netherland was a confederal Republic, with a strong tradition of “self-government” and where the provinces were called <i>gewesten</i>. Especially in the urban areas, Cities had their own government and their city-rights. Under certain aspects, for example the government structure, the systems is quite similar to that of Northen Countries, such as Sweden.¹⁶⁶
Italy: originally a unitary state of Napoleonic tradition; today with tendencies towards regionalism and decentralization; high fragmentation.¹⁶⁷
2. Constitutional provisions about urban authorities; municipal and/or urban competences.
Sweden: a. Any constitutional provision regarding city and urbanization. b. no urban authorities, just municipalities (<i>kommuner</i>) without any distinction between rural or urban local governments (there was in the past). c. No a true subsidiarity principle but broad municipal functions: general powers (maintenance of road, building of social housing, public transport, childcare, cultural activities, water management) widening legislation (expert services abroad, financial support to tourist centres, contribution to international aids), special statutory powers (under the Environmental Code, Educational Act, Building and Planning Act, Social Service Act). Both regulatory and planning administrative powers (collective and individual addressed); both discretional or compulsory functions; great role in cooperation and enforcement of EU law.
Netherland: a. Part. VII, Artt. 123-136 of the Constitution is dedicated to the territorial division of the State, but there is any reference to special urban entities. b. Municipalities and provinces (art. 124) have general competences and they can regulate them autonomously through a “general local regulation”, <i>algemene plaatselijke verordening</i> (art. 124, par. 1); in this sense, there is not a <i>numerus fixus</i> of functions but, otherwise, an “open authorization” (municipalities are normally competent for housing, physical planning, education, local infrastructures, public order, cultural activities, etc.; provinces are, instead, competent for integration among different national policies, coordination of municipal functions on the entire territory, tasks that have a regional relevance, administrative support to municipalities). They have also “delegated” tasks from the State, in the sense that in certain cases they need to follow the national

¹⁶⁶ See C., Backes, W. Van Der Woude. 2012. Local authorities in the Polder-Dutch municipalities and provinces, C. Panara and M. Varney (eds.). *Local government in Europe. The “fourth level” in the EU multilayered system of governance*, cit., 242 ff.

¹⁶⁷ See in general for the Italian Local government system overview L., Vandelli. 2013. Il sistema delle autonomie locali. Bologna: Il Mulino, *passim*. Cfr. G., Vesperini. 2004. I poteri locali. Catanzaro: Meridiana Libri, *passim*. For contributions in comparative books see S., Villamena. 2013. Italy. Organization and responsibilities of the local authorities in Italy between unity and autonomy. In C. Panara and M. Varney (eds.). *Local government in Europe. The “fourth level” in the Eu multilayered system of governance*, cit., 183 ff. Cfr. L., Bobbio. 2005. Italy after the storm. In B. Denters e L. Rose (eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, cit., ch. 3. Cfr. L. Vandelli. 2012. Local government in Italy, in A. M. Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, cit., 14.

regulation; on account of the fact that these areas of national regulation are actually in an high number, around 400 (art. 124, par. 2). In addition to this, the State has strong control powers over the local authorities, in the sense of a control that exceeds that of mere legality (art. 132): preventive oversight, repressive oversight, non-compliance and neglect of duties, other specific oversights (with a weak and non mandatory <i>Municipal Ombudsman</i>). c. The other functional and local authorities with Constitutional protection have not normative autonomy. Functional, public and horizontal-vertical-mixed networks can be create between local authorities, according to statute of the Regulation of collaboration (<i>Wet gemeenschappelijke regelingen, WGR</i>) and art. 160, Municipalities Act. Local authorities can also join in private networks. d. Roughly speaking, the municipalities, as the administrative layer closest to the citizens, should have the general responsibility for all public administration that influences right and interests of citizens as long as there is no good reason to elevate a task to the province or the Cabinet. In addition to this, according to the Council of State, there is any hierarchy among administrative bodies. The question is whether in practice there is a real tendency towards decentralization (see below point n. 7 for the cooperation topic). Differently said, how much strong is the subsidiarity principle? The “government accord” for each legislation between the central government and the other territorial levels is normally considered an example on how the principle could work. Also artt. 105, 108 and 116-117, Municipalities Act are in this sense. However, there is any express Constitutional provision that provides for it (even if it was discussed during the 1983 Constitutional Reform). So the Municipalities Act can be emended in the future. The Subsidiarity is, in conclusion, a strong political argument more that a legal concept.
Italy: a. Art. 114 of the Constitution makes an explicit reference to the local authority called Metropolitan city, together with municipalities, provinces and regions. b. In terms of municipalities, a way to systematize the list of functions is to divide them in three groups: economic, development and industrial activities; land, environment and infrastructure; services for the person and the community. Even if there is a constitutional principle of administrative subsidiarity, effectively municipal functions are not always broad (see also art. 3 of the still in force Legislative Decree n. 112/1998, as the first attribution of all administrative functions to local authorities even before the 2001 Constitutional reform). c. Instead, metropolitan cities have the same provincial functions (old and new, because the Law n. 56/2014 gives also some new functions to the provinces), new tasks provided explicitly by the law (three-yearly metropolitan strategical planning, general land planning, the coordination among public services of metropolitan level, mobility planning taking into account each municipal general planning, promotion and coordination of the economic and social development, promotion and coordination of the digital strategy), and those that the regions and the state shall transfer.
3. Typology of urban authority: with general competences or sectorial ones
Sweden: a. urban areas are managed through municipalities (no distinction between rural and urban territories). Some functions are assigned to the district level. b. Eventually, the municipality can cooperate with other entities thanks to local federation, common committee, agreement, informal network in order to manage problems of broader territorial competence. c. They can create municipal enterprises or joint bodies

to face with services, needs and problems. d. There are cases of special national legislations, as happens for the capital Stockholm.
Netherland: There are not special urban authorities, there is almost any legal difference between small, medium and large municipalities. Some municipalities are more urban than other and the same for the provinces. In the attempt to respond to the specificity of urban territories, four paths have been followed: a. general amalgamation reforms; b. annexations of surrounding small municipalities, especially in the biggest urban centres (such as Amsterdam or Rotterdam); c. the assignation of more powers to the urban provinces (more than a mere coordination, as a standard function of the provinces); d. creation of public and private networks among local authorities (as special agreements for certain tasks, mostly voluntary but sometimes mandatory according to normative provision, i.e. regional security).
Italy: a. the metropolitan city is a territorial authority with general competences but indirectly elected. b. There are fifteen metropolitan cities but the municipal level continues to be relevant, in particular that of the core city. Hence, being influenced by the napoleonic system, uniformity prevails still today and the municipality is the relevant authority both in urban and rural territories. c. There are also aggregating institutional instruments (see “fusioni di comuni” o “Unioni di comuni”), functional instruments (see “accordi” o “convenzioni”) and sectorial entities, especially for services management (i.e. competent authorities for water and waste optimal size areas).
4. Local entities and Urbanization data
Sweden: a. 290 <i>kommuner</i> with mean 450 km ² and 11.000 pop. And variation 9-19.000 km ² and 3000-900.000 pop. b. 20 land stings (county council). c. 12 cities with more than 100.000.
Netherland: a. 451 municipalities (in 1859, there were 1209). There is a intermunicipal level (see below point n. 7) b. 12 provinces. c. national functional entities but for local interests, <i>ex art.</i> 133 of the Constitution (i. e. Hotel and catering Industry, Fish product Board). d. one kind of territorial and sectorial authorities, <i>ex art.</i> 134 of the Constitution (26 Water Boards). e. Other public bodies, <i>ex art.</i> 134 and 135 of the Constitution (it is the case of the three Antilles Islands since 2010, that are considered as special municipalities without the provincial level). f. Historically there is a huge variety in size, between the urban and the rural centres (in terms of territory, the size is between 460 km ² and 7 km ² ; in terms of population, between 780.000 with Amsterdam and 950 with the smallest islands). There have been amalgamation reforms in the centuries, so the number of municipalities is progressively decreases, in particular in the rural area. In the urban one, on the contrary, the municipalities were, traditionally, already quite extended; nonetheless, today the “real cities” are often a sum of smaller municipalities. The biggest ones, Amsterdam and Rotterdam, have in the time incorporated the surrounding small rural municipalities. Because of these transformations, sometimes the provinces (that are been more stable) are considered as a better expression of the territorial identity (Source www.cbs.nl). Notwithstanding this, there is a certain debate about the possibility to eliminate them.
Italy: a. ca. 8000 municipalities as first tier of government. b. 107 as second tier of government (included 14 metropolitan cities). c. 20 regions. d. Other local entities are mountain communities, island

communities and union of municipalities. e. Italian urban level is in the amount of 6.7 percent for the entire national territory (reference year 2011), but percentage variation compared to 2001 amounts to 8.7 percent, that constitutes more than 1,600 km ² . 91 per cent of the population lives in Urban centres even if it represents only the 6.7 per cent of the territory. In general terms, urbanization, as larger agglomerations and in the sense of commuter zones, is stronger in the North than in the South even if the entire territory is mostly disseminated of small municipalities.
5. Functional local elements (municipality): level of financial independence; borders and changes; Local public services management; know-how and internal organization
Sweden: a. <i>kommuner</i> can levy taxes and its fiscal autonomy is high in terms of revenue and expenditure. b. Municipal abolishment and establishment, only as consequence of division or amalgamation of existing municipalities; municipalities can propose revisions of their borders and the Government shall take into account the wishes of population in the final decision. c. The assembly can decide to give some task or services to companies or other private bodies, owned or not by the municipality. This kind of decisions need the support of the Parliament. d. The internal organization is quite discretionary and it depends on each new elected Assembly. In particular, there is great variation in the creation and functioning of executive committees. The committees are entrusted with most of the decision that are not of major importance and they work also as administrative authorities, providing services and making decision that directly affect individuals. Their staff is, on one hand, composed of laymen politicians and, on the other hand, of public servants. The assembly can also create joint bodies and drafting committees. There are also auditors with the duty to inspect all the activities performed within the committees' sphere. There is a lack of expertise at the local level regarding the enforcement and implementation of EU law.
Netherland: a. According to article 132 of the Constitution, municipalities and provinces has not the competence to create local taxes. This Constitutional provision must be read together with art. 219 of the Municipalities Act. So, normally, they receive the majority of their funds through national general (with more municipal discretion) and special (linked to a specific scope) grants. According to the Municipalities Act, they can receive funds from a local taxation, as normative regulated (such as property tax and other scope taxes). b. It is not specified the number or the size of ever territorial division in the Constitution. In this sense, it is up to the Law to decide, through reforms, how to design the local systems, in terms of mergers, annexations, fragmentations or borders corrections (in the last case, if the population involved is less than 10.000 the modification can be made without the legislative power). The National Legislator, nonetheless, must guarantee the existence of municipalities and provinces. The request in terms of territorial variation can come also from the bottom and, normally, the Parliament and the Cabinet tend to take seriously the municipal requests. Even if this practice, the local authorities opinions are never legally binding, also if a local referendum takes place or there is a contrary opinion by provinces with respect to a national reform. c. The Constitution provides a legal basis for territorial and functional authorities (see <i>supra</i> and artt. 134 and 135, Cost.). There are, for example, special authorities for the water service. d. There are three main organs of the municipal government [compare with the Sweden system]: the municipal

council (*geementeraad*), directly elected with a proportional system for four years; the municipal executive (*college von burgemeester en wethouders*), composed by the Mayor and two or more aldermen appointed (or dismissed) by the Council, according to coalitions as result of the political elections (since 2002, there is an incompatibility between council-member position and that of alderman); and the Mayor (*burgermeester*), that presides over the Council but not as one of its members (this explains also because the Mayor is in charge for six years, differently from the Council, and it is not the result of coalitions, differently from the alderman). The Mayor is still formally appointed by the Cabinet (see *infra* point 6), but the Council is deeply involved, according to the Municipal Act. In fact, it proposes two names in order of preference (or it can propose to dismiss the Mayor in charge) to the Cabinet, that can deviate from the proposal (or the request) only in exceptional cases. Because of the direct election, the Council is the main body or, according to the Constitution, it “heads” the municipality (i. e. it determines the budget or it enacts ordinances) and the Mayor shall normally receive its approbation (as well as the Executive, that manages the daily affairs of the municipality). Notwithstanding this, the Mayor is more independent in certain fields, in particular public order and security. In these areas, it can act through preventive measures and, in case of emergencies, it becomes the commander of the regional policy as well. Since the 2002 Reform, also the Executive is more independent from the Council in managing the city day to day affairs. The province works similarly, and the Mayor is called King’s Commissioner. About the internal organization, the municipality is quite free. For example, the Council can adopt its own Rules of procedure or it can appoint some special committees (the most important for municipalities is, normally, the Board of municipality-districts or city-districts).

Italy: a. Fiscal autonomy is both of revenues and expenditure (Art. 119, Cost. and Law n. 42/2009) but concretely it cannot be said that Italian municipalities enjoy a great fiscal autonomy. In theory, they should be able to levy their own taxes, even if always according to a basic national law (because of art. 23, Cost.). In practice, the Law n. 42/2009 are been scarcely enforced, also because of the concurring financial and economic crises. In fact, for reason of stability of the National Public budget, the national legislator (that formally should be coordinated with the regional one) has, in the last year, approved many fiscal statues that have designed in detail also the local fiscal policy. In conclusion, municipalities receive the majority of their revenues from local taxes appointed by the national legislator or participating to national taxes’ revenue. They also can benefit of national grants. In the last years the legislator has imposed to the local authorities to participate to the internal stability pact, the spending review policy and to concur in the attempt to reduce the public debt. For all these reasons, local authorities have lost also their autonomy in expenditure. Investments are theoretically admitted but, *de facto*, there are no money for them, except throung European funding. b. territorial modification, fragmentation, migration of a municipality from a region to another, and merges between municipalities are regulated by the Constitution, through different processes that involve different tiers of government and, in certain cases, need a consultation with the population involved (artt. 132-133, Cost.). c. In order to manage public services for wider areas (such as water management), some sectorial entities exist as well as private, public or private-public companies. d. The local government is a form of presidentialism, with the direct suffrage of the Mayor that justifies the

important powers he can exercise. He chairs the Council, appoints and revokes the members of the executive, selects the directors of the local offices and services. He is the corner stone of the municipality and he is also responsible for some governmental tasks. At the same time, the local government is a sort of "soft" presidentialism where the Council can oblige the Mayor to resign, put him in minority with a vote of the assembly. However, if a Mayor resigns, the Council automatically dissolved and new election must be taken: *simul stabunt simul cadent*. The Council, in addition to this important power, approves the statute (an important sign of the municipal autonomy) and all the other regulations. However, it lacks of general competence, being limited by the law. The executive depends on the mayor but it is the very responsible for the approbation of the Regulation on the organization of the Offices and services. This means that municipalities have also a well structured administrative body, with public managers for each office and service. The administrative organs have a double relation with the political ones, in the sense that the *spoils system* is partially valid for higher managers but it is not for the rest of the administration. Some problems concern also the difference between administrative functions and political ones, in terms of competences for acts adoption and the role of strategic provisions.

6. Political sphere (municipality): elections; bye-law; means of public participation

Sweden: a. The municipal assembly is directly elected; municipal elections take place together with the national ones and normally the political parties are the same of the national ones. The electoral system is proportional and there is not a Mayor. b. No charters. The Assembly can issue standing orders for the functioning of the assembly, but they are not legally binding for future assemblies. Moreover, municipal functioning is established and managed through a complex legal framework: the Constitution with the principle of self-government, the Local Government Act-1991 which provides the general functions, competence-widening legislation (i.e. Act 2009/47), special statutory powers concerning specific tasks assigned to municipalities. In general, the *Riksdag* decides in organization, working procedures and competences). c. Possible referendum in modifying borders but not mandatory.

Netherlands: a. The Municipal Council is directly elected through a proportional system (art. 129 Const. with more detailed provisions in the Municipal Act, the Provinces Act and in the Elections Act). Formally the Mayor is appointed by the Cabinet, but in practice today it is chosen by the Municipal Council. So, normally, the name from the winner political party succeeds b. Local authorities (municipalities and provinces) can approve their own regulations, as general (*algemene plaatselijke verordening*, as a sort of bye-law) or more detailed ones. In terms of subsidiarity, the Cabinet exercises many normative powers in terms of regulation, for example on how the budget shall be drafted or how the elections shall take place. c. Local referenda are possible with regard to territorial modifications and reforms (as normative proposals by the Cabinet or the Parliament), but are not legally binding.

Italy: a. Every local municipality has three political organs: the Municipal Council, the Municipal Executive and the Mayor (art. 36, Legislative Decree N. 267/2000). Since 1993, both the Council and the Mayor are directly elected, thanks to a majoritarian electoral system with a single turn for municipalities below 15.000 inhabitants (first-past-the-post) and with a double turn for municipalities over 15.000

inhabitants; they remains in office for five years (artt. 38, 71-75, Legislative Decree N. 267/2000). b. The Council approves the city statute. c. Territorial, consultative and confirmative local and regional referenda (artt. 116, 123 and 132-133 Cost.; art. 8, Law Decree n. 267/2000); instruments of indirect democracy and participation, as petitions, also exist.
7. Cooperation: state-city; regions- cities; city-city; suburban-city; national city-foreign city
Sweden: "Territorial Coordination" is a general rule in Sweden. a. The constitution says expressly that the state should not interfere with and regulate municipal activities more than is necessary. At the same time, there is not an equivalent for the subsidiarity principle (the <i>Riksdag</i> is not really restricted in deciding on the distribution of powers between the country's public bodies). b. A regional coordination exists for development programs among municipalities, county councils and government county administrative boards (i.e. common strategy for sustainable economic growth); There are no proper regions, in the sense of continental tradition. c. There are different ways to cooperate among municipalities such as "local federation", common committees or agreements and informal networks. d. Sweden has lived both a top-down and a bottom-up amalgamation process in the 1960s and 1970s. e. In some cases, the of the larger municipalities have even divided their internal territories and have appointed district committees. f. The country has also a Swedish Association of Local Authorities and Regions.
Netherland: as a consequence of difficulties in terms of interinstitutional dialogue, many instruments are been created to link the different tiers of government, both between the State and local authorities and between provinces and municipalities. Many of these solutions are, also, an attempt to approach decentralization. a. In 2004, for example, the Central government, the Association of Provincial authorities and the Association of Municipal authorities agreed on a Code for Inter-administrative relations (<i>Code interbestuurlijke verhoudingen</i>), but even though it has been described as the cornerstone of administrative cooperation in Netherland it has been unable to provide significance guidance. Moreover, each Cabinet (the national government) concludes a "government accords" together with the local associations for every new legislation. b. Many kinds of functional networks exist among local authorities. They can be public or private networks. A specific regulation for the horizontal and vertical cooperation exists that regulates public network. Because of the complexity, local authorities prefer normally private networks. They have both a special council and an executive. c. Local authorities can also decide to create simple joined organs for simple tasks, that do not need a legal personality. d. Local authorities have two general associations: the Association of Provincial authorities (<i>Interprovincial overleg, IPO</i>) and the Association of Municipal authorities (<i>Vereniging Noderlandese Gemeenten, VGD</i>). e. Municipalities can be devided in districts. Nowadays only Amsterdam and Rotterdam have them. f. In the context of euro-regional cooperation, many cities are involved or twined with other European cities, both in the case of transnational proximity and in that of joint programs.
Italy: as a consequence of difficulties in terms of interinstitutional dialogue, many instruments are been created to link the different tiers of government, both between the State and the local authorities and the regions and local authorities. a. It is the case of the State-cities-local autonomies conference. b. The

State-regions Conference. c. The joint conference (*Conferenza unificata*) as permanent table of discussion for the stipulation of agreement and as organs that are consulted on legislative proposal concerning the regional and local tiers (Legislative Decree n. 281/1997). d. Provinces and municipalities have also proper association, as ANCI and UPI. e. Regarding the optimal size and the fragmentation of the territory, municipalities may create, in addition to Unions of municipalities and Mountain and Island Communities, also Conventions and Consortium (artt. 30-32, Legislative Decree N. 267/2000). f. big municipalities have normally sub-divisions, called in different ways (*circoscrizioni* in Turin, *municipi* in Rome, *zone* in Milan, *quartieri* in Firenze, etc.).

(personal elaboration)

Tab. 2. Correspondence between the three cities' Impact Hubs and the European operative definition of social enterprise

Eu operative definition of "social enterprise"	IH Milan	IH Stockholm	IH Amsterdam
Entrepreneurial dimension and the provision of social services (coworking and incubation)	Yes (coworking and incubation)	Yes (coworking and incubation)	Yes (coworking and incubation)
Social dimension (social goal and limitations in profit distributions)	Yes (but no explicitly)	Yes (but no explicitly)	Yes (but no explicitly)
Governance dimension (workers participation; managers' social responsibility; independence from public authorities_i.e. in terms of funding or organizationally)	Yes	Yes	Less clear (it is missing the B-Corporation label)

(personal elaboration)

Tab. 3 European definition-national definitions-Cities' Impact Hubs

	Milan	Amsterdam	Stockholm
1. Legal form	Società a responsabilità limitata (SRL)	Besloten vennootschap (BV)	Aktiebolag (AB)
(Corresponding National regulation)	(It seems not to be a <i>Società benefit</i> , SB)	any	any
2. Legal status	B-Corporation according to B-Lab	B-Corporation according to B-Lab	-
(Corresponding National scenario and debate)	(It is not a <i>Impresa sociale ex d.lgs n. 112/2017</i>)	(It is in line with the national debate that is collocating social enterprises in the for-profit sector)	(it is not a WISE)
3. Part of the Local Urban Agenda-public relevance of the services provided	Yes, strongly	Yes, strongly	Yes, weakly
(Details: pro-incubators policies; pro-disadvantages workers; pro-urban regeneration; formal or informal control or dialogue with the municipality; funding advantages)	(pro-incubators policies; pro-disadvantages workers; pro-urban regeneration; formal control and dialogue with the municipality; funding advantages)	(pro-incubators policies; pro-disadvantages workers; formal control and dialogue with the municipality; funding advantages)	(pro-incubators policies; pro-disadvantages workers; some funding advantages)

(personal elaboration)

CONCLUSIONI. La politica urbana europea e l'Europa delle città

There are ~~only~~ no fragments where there is no whole

(Applicazione a parete, in esposizione temporanea
M. Rosler: Irrespective, The Jewish Museum, NYC,
dal 2 novembre 2018 al 3 marzo 2019)

Sommario: 1. L'esistenza e il funzionamento della politica urbana europea. 1.1. Il fine e la materia della politica urbana europea: l'importanza dello sviluppo sostenibile. 1.2. Le peculiarità dell'organizzazione servente la politica urbana europea: la legittimazione, l'*accountability* e i riflessi sui principi di sussidiarietà e attribuzione. 2. L'osservazione della politica urbana attraverso i casi studio. 2.1. L'utilità dei casi studio rispetto alla domanda di primo livello. 2.2. L'utilità dei casi studio rispetto alla domanda di secondo livello. 2.3. I risultati. 3. La politica urbana europea raggiunge direttamente o indirettamente un numero molto elevato di destinatari. 3.1. I risultati dall'analisi dei destinatari determinati: prime categorizzazioni della giurisprudenza e la duplice o triplice natura della città. 3.2. I risultati dall'analisi dei destinatari indeterminati: la cittadinanza urbana "composita". 3.3. Una riflessione sulle premesse teoriche e sui presupposti alla legittimazione ad agire/ricorrere alla luce della cittadinanza urbana composita. 4. L'Europa delle città. 4.1. Cosa significa la città per il processo di integrazione europea? 4.2. L'indiscutibile resistenza della cittadinanza nazional-statalista. 4.2.1. L'ordinamento europeo tra politica e diritto. Per una nuova retorica della cittadinanza. 4.2.2. Verso la politica europea recuperando il territorio: oltre la teoria "assoluta" dello Stato. 4.3. La sfida della cittadinanza in Europa: la cittadinanza urbana composita come cittadinanza europea. 4.3.1. Perché l'Europa è anche nelle città. 4.3.2. Perché le città sono anche fuori dallo Stato nazione. 4.3.3. L'Europa delle città è anche l'Europa del "dove".

Alla luce dell'analisi svolta nella Parte II appare possibile affermare l'esistenza di una politica urbana europea. Se ne riassumono i tratti principali, così come emersi dallo studio analitico. Vengono poi riassunti i risultati per la Parte III, ovvero, l'analisi controfattuale sull'esistenza della politica attraverso i casi studio. Per l'astrazione alla domanda di secondo livello, ovvero, sul processo di integrazione europea oltre la politica urbana europea, si rimanda al paragrafo finale di questo capitolo conclusivo, per il quale torna ad essere rilevante la Parte I.

1. L'esistenza e il funzionamento della politica urbana europea

1.1. Il fine e la materia della politica urbana europea: l'importanza dello sviluppo sostenibile

Il capitolo quattro ha posto in evidenza, innanzitutto, l'importanza dello sviluppo sostenibile come obiettivo europeo, come risulta dal "valore" dello sviluppo e dal "principio" della sostenibilità integrata, quest'ultimo di ispirazione internazionale ma rielaborato anche in seno ai trattati quale principio potenzialmente costituzionale. Lo sviluppo sostenibile è stato poi declinato rispetto al territorio urbano, alla luce della rilevanza che tali territori hanno per l'azione dell'Unione europea, come emerge sia dalla *Soft Law*, sia dall'*Hard Law*. Lo sviluppo sostenibile rappresenta, dunque, la finalità di tutte quelle azioni che, variamente raggruppate poi nel capitolo cinque, danno corpo alla politica urbana europea sotto il cappello dell'Agenda urbana dell'Unione europea. Sia per il carattere "integrato" della finalità, sia per la varietà dei bisogni urbani e della normativa rintracciata, la materia della politica si presenta composta di numerosi frammenti tali per cui la si può definire "trasversale".

Le città, di conseguenza, si fanno oggetto dell'azione dell'Unione europea per il tramite dello sviluppo sostenibile. Esse rappresentano il barometro per il futuro in quanto se non si può prescindere dalla sfida per la sostenibilità negli anni a venire, è attraverso le città che tale obiettivo ha la maggiore possibilità di successo. Si tratta, infatti, di "agglomeratori" di problemi, aggregatori di popolazione e casse di risonanza per le crisi ma anche di cellule super-sensibili ai mutamenti del mondo globale, siano essi ambientali, economici, di giustizia sociale o demografici. Perciò, se le città europee indicano lo sviluppo sostenibile come priorità, tale indizio andrebbe seriamente analizzato. A maggior ragione se a tale tipo di sviluppo fanno riferimento i trattati. E non si tratta di una semplice attenzione per l'ambiente: lo sviluppo è un valore europeo che le fonti primarie (e anche una timida giurisprudenza) caratterizzano come "sostenibile" nel senso di un'integrazione tra la dimensione ambientale, sociale ed economica¹. Si tratta di un percorso in parte influenzato dal diritto internazionale e in parte squisitamente europeo. In ottica internazionalista, la sostenibilità dove essere vista come un principio generale capace di evitare, soprattutto all'indomani della crisi, l'emersione di un "Terzo mondo nel Primo mondo"². Nella prospettiva interna, una posizione forte e

¹ Si ricordi come J. Rifkin abbia esteso i parametri di sostenibilità, rinnovabilità e biodiversità anche al concetto di "cultura", parlando del "capitalismo culturale" e alla "società informazionale". Si v. per questi concetti il noto saggio *The age of access: the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience*, Tarcher-Putnam, New York, 2000 [trad. ita. P. Canton, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000], 183-224 o 329: «La cultura, come la natura, può essere sfruttata fino all'esaurimento, se però viene troppo sfruttata e sprecata, il mercato rischia di perdere la proverbiale gallina dalle uova d'oro. La diversità culturale, dunque, è come la biodiversità: se la varietà culturale delle esperienze umane viene sfruttata per realizzare guadagni di breve periodo nella sfera economica, senza che le venga lasciato il tempo e lo spazio per riprodursi e rigenerarsi, l'economia è destinata a perdere l'enorme bacino di esperienza a cui attinge la produzione culturale». Nonostante J. Rifkin offra la versione "da economista" della rivoluzione informatica, queste opinioni sembrerebbero collocarlo tra gli antropologi economici.

² Per un cenno a questa idea di un Terzo mondo dentro un Primo mondo si v. J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe need a Constitution"?*, in *European Law Journal*, vol 1, n. 3, 1995, 305: «The reason why we should want it [l'Unione europea] politically are not presented [nell'articolo di Grimm commentato]. I would submit that the greater danger is posed by the autonomisation of globalised networks and markets which simultaneously contribute to the fragmentation of public consciousness. If these system pressures are not met by politically capable institutions then the crippling fatalism of the Old Empires will grow again

innovativa dell'Unione sul punto può indurla a caratterizzarsi in modo evolutivo e riconoscibile, anche rispetto agli Stati e al resto del mondo.

1.2. Le peculiarità dell'organizzazione servente la politica urbana europea: la legittimazione, l'*accountability* e i riflessi sui principi di sussidiarietà e attribuzione

Nella ricostruzione dei poteri-attribuzioni inerenti la politica urbana di cui al capitolo cinque, problemi di ordine metodologico non si sono posti per le attribuzioni finali c.d. "derivate", poi analizzate a titolo esemplificativo nella Parte III attraverso i casi studio. Qui, premesse le competenze legislative stabilite dai trattati, è valsa tendenzialmente la competenza amministrativa degli stati membri e il metodo dell'amministrazione indiretta, potendo la Commissione ricorrere, a seconda del settore, alle potenzialità degli artt. 291, par. 2 e 197, Tfu per personalizzare il modello di amministrazione.

Non si sono posti, poi, per le attribuzioni finali "in prestito", per le quali è stato riprodotto il metodo dei fondi strutturali.

Erano presenti, invece, per le attribuzioni strumentali o c.d. "trasversali".

Come si giustifica, infatti, il peculiare accentramento esecutivo in capo alla Commissione per i poteri qui definiti "trasversali", non esistendo formalmente alcuna materia di sviluppo urbano nell'elenco dei trattati? È sufficiente richiamare l'art. 197, Tfu? Può un atto non vincolante, come l'Agenda urbana, produrre risultati "di fatto" vincolanti, ad esempio assumendo implicitamente che strumenti della politica regionale debbano essere utilizzati anche per finalità diverse? Oppure, è proprio il suo "non essere" vincolante a consentire un'attenuazione del metodo dell'amministrazione indiretta (art 291, par. 1, Tfu) e una sperimentazione nel funzionamento, nella legittimazione e nell'*accountability* dell'amministrazione *tout court* europea? È possibile che tali poteri "trasversali" abbiano bisogno del sostegno di un'organizzazione *ad hoc*?

In altre parole, da cosa e come sono giustificati tali poteri "trasversali" in capo alla Commissione se non vi sono atti vincolanti dell'Unione a cui dare un'attuazione uniforme (si ricorda che il c.d. Patto di Amsterdam è un atto non tipizzato e non vincolante)?

Per quanto riguarda il "da cosa", la giustificazione può risiedere nel collegamento della *policy*-funzione con la finalità generale dello sviluppo urbano e il riconoscimento di un principio europeo di sostenibilità nei trattati³. Qui la *Soft Law* gioca la carta dell'"intrinsecamente giuridico", orientando

in the midst of a highly mobile economic modernity. The decisive element of this future scenario would be the postindustrial misery of the "surplus" population produced by the surplus society -the Third worlds within the First-and an accompanying moral erosion of the community». Cfr. A. Sen, *Development as Freedom*, New York, Oxford University Press, 1999 [trad. ita. G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Oscar Mondadori, 2000, ristampa 2018], 12: «Se l'analisi dello sviluppo è pertinente anche per i paesi più ricchi, come sosterrò in questo saggio, il fatto che in questi ci siano simili contrasti fra gruppi diversi diventa molto importante per comprendere sviluppo e sottosviluppo».

³ Si v., in parte sul ruolo dei principi per la legittimazione dell'amministrazione europea, J. Mendes, *La legittimazione dell'amministrazione dell'Ue tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015, 91, quando l'a. affronta la polisemia del termine "legittimazione" con riguardo all'amministrazione europea e distingue tra la legittimazione formale (come l'aderenza del potere alla norma) e quella democratica,

l'azione⁴. Pur non essendo vincolante, l'Agenda si rifarebbe direttamente ad un principio e ad un obiettivo contenuti nei trattati. Allo stesso tempo, proprio perché non vincolante, non genererebbe conflitti di attribuzione. Poco importa ciò che da essa deriva, una volta approvata. Sta alla Commissione, di fatto, coordinarla nell'implementazione. Sarebbe così un principio a legittimarla, nel senso classico della legalità. Lavorerebbe, poi, per rafforzare la fase ascendente nella produzione del diritto europeo: dalla *Soft Law* ci si aspetta, dunque, un contro effetto⁵.

Per quanto riguarda il “come” o l'*accountability*, nonostante la legittimazione per fini e principi, l'agenda urbana funzionerebbe in modo da mettere al riparo la Commissione da possibili critiche di tecnocrazia o di mancanza di legittimità. Se la comitologia qui non si applica, perché non vi sono atti di esecuzione, e non si applica nemmeno il veto Parlamentare, perché non vi sono atti delegati, per questa fonte di *Soft Law* vale il metodo sperimentale delle *partnerships* in cui, pur se non giuridicamente vincolante, tutto è trasparente, reciprocamente controllato e partecipato (dall'istituzione nazionale a quella locale, alla società civile e al cittadino)⁶.

L'accentramento esecutivo per i poteri trasversali rimane, così, inusualmente condiviso e la politica urbana si qualifica come “europea” in modo altrettanto originale, ovvero, nel duplice senso della sua estensione (materiale e territoriale) e della sua organizzazione⁷.

basata cioè su principi e valori i quali assumono un ruolo di meta-livello, concorrendo ad individuare una catena continua dal diritto all'amministrazione.

⁴ Sul significato e valore della *Soft Law* per il diritto europeo si v. la ricostruzione offerta da M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, il quale osserva, riferendosi alla Carta di Nizza, 264: «[...] ma una cosa sono regole vincolanti, altra cosa i principi: che potrebbero essere invocati anche se dichiarati da una Carta non vincolante». Sul ruolo della *Soft Law* per l'integrazione europea, pur se in modo più negativo perché a favore dell'istituzionalismo tecnocratico, del modello liberale alla luce della globalizzazione e dell'efficientamento aziendalistico, si v. anche A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Torino, Franco Angeli, 2018, 85, 87 e 93.

⁵ C'è un modo altrettanto positivo, rispetto alla nota precedente, di guardare al diritto per *Soft Law* nell'Unione europea? Cfr. P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 59. Mentre l'a. parla degli statuti delle città comunali e del pluralismo giuridico, osserva ad un certo punto l'impossibilità a stabilire una gerarchia delle fonti quando manca la corrispondenza tra ordine politico ed ordine giuridico. Se ciò è vero, non deve stupire che si stiano diffondendo in Europa atti che non trovano una chiara collocazione del sistema delle fonti. Se si è abbastanza flessibili nel ragionamento, l'Unione europea, con la sua funzionalità, è di fatto come il principe medievale che pone ordine dove può. Dove non gli è concesso, differentemente dal Medioevo in cui prevalente era il diritto consuetudinario, vi sono gli ordinamenti statali con il loro diritto potestativo. Là dove gli è concesso, ciò che non riesce ad ordinare, l'Unione (o meglio, la Commissione) lo guarda e lo osserva nel consuetudinario; con l'Agenda urbana, ad esempio, l'Unione indirizza ma chiede anche di essere indirizzata, a partire dalle singole pratiche locali. La *Soft Law*, qui o in generale, non è dunque solo un metodo alternativo alla ricerca della legittimità democratica (che può a sua volta convincere o non convincere), è anche un metodo di conoscenza o riscoperta del concreto agire degli ordinamenti che con essa coesistono.

⁶ J. Mendes, *La legittimazione dell'amministrazione dell'Ue tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 88 e 96 ss. ricordando come la trasparenza e la partecipazione siano gli indicatori principali di una buona *governance* e hanno acquisito oggi nei trattati, grazie anche agli art. 11, Tue e 15, Tfu, una posizione costituzionale di primo piano. Essi rappresentano pretese di legittimazione democratica, anche in assenza di legittimazione c. d. istituzionale. In molta della *Soft Law* europea si potrebbe scorgere, anzi, l'adeguamento dell'ordinamento europeo ad un principio democratico inteso in senso estensivo, oltre cioè la rappresentanza. In realtà la stessa autrice, più avanti a p. 99, tesse una velata critica alle “strategie personali” della Commissione. Se fosse più forte l'identità costituzionale europea, infatti, per la legittimazione dell'amministrazione sovranazionale basterebbero i principi stabiliti nei trattati o anche il semplice assetto istituzionale, ad esempio la “collegialità” dell'attività della Commissione che ne fa la vera “guardiana dei trattati”. In questo modo, invece, “trasparenza e partecipazione” come strumenti possono condurre, anche se non necessariamente, al pericolo di rispondere a particolari “comunità di legittimazione” diverse dall'elettorato politico (ipotesi di cattura). La velata critica è in realtà un riferimento a P. L. Lindseth, *Power and Legitimacy: reconciling Europe and the nation-state*, Oxford, Oxford University Press, 2010, *passim*. Personificando con un esempio, è come se l'Unione europea fosse mancina ma costretta a scrivere con la destra. Non essendo la mano naturale, l'Unione cercherà di raggiungere gli stessi risultati che avrebbe conseguito con la mano sinistra, magari inventando strategie alternative, ma non otterrà mai quella perfezione che sarebbe derivata assecondando la sua naturale inclinazione. E la sua naturale inclinazione è, forse, non funzionare secondo la tradizionale democrazia rappresentativa, tipica degli Stati nazione, ma in un modo nuovo. Ciò non fa di essa, automaticamente, un'istituzione non-democratica (almeno non necessariamente).

⁷ Per la nozione di “accentramento esecutivo” o di “accentramento con condivisione” si v. M. Savino, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., 40 ss.

Rispetto all'estensione, la politica può, da una parte, declinarsi attraverso la sua frammentazione materiale (le dodici sfide, oggi quattordici), così rispettando le competenze legislative stabilite nei trattati ed atteggiandosi ad "europea" nei limiti formalmente consentiti. L'Agenda urbana sarebbe giusto il cappello della politica, giustificando l'accentramento esecutivo per i soli poteri strumentali o "trasversali". Dall'altra, la politica può agire per singoli progetti e moltiplicarli per tutte le città (almeno potenzialmente), coprendo l'intero territorio europeo, se è vero che le città ne rappresentano il "tessuto neurale"; sarebbe, cioè, "europea" nella sua estensione geografica, quasi fosse indipendente dai confini nazionali.

Rispetto all'organizzazione, la politica sarebbe "europea" grazie all'idea dell'"amministrazione composita". Essa coinvolgerebbe attivamente le amministrazioni nazionali e locali (secondo il metodo dell'amministrazione indiretta o orientata nel fine) ma, anche, attraverso strutture innovative nell'organizzazione dell'amministrazione comunitaria, come le reti urbane di città, ricorrendo ad una combinazione di metodi (amministrazione diretta, per co-amministrazione o coordinamento). Ad esempio, il fatto che la città sia un ente locale e un'amministrazione nazionale, non vuol dire, in senso lato, che essa non si atteggi anche ad amministrazione europea, se europea è la funzione che sta svolgendo. Il risultato dell'analisi condotta attraverso una tale classificazione dei poteri è, così, una politica urbana europea che, nella sua totalità, si serve di un'organizzazione concepita come rete di organizzazioni (o rete di reti), la quale sfrutta, mischiandoli, i rapporti verticali di *government* (anche i più profondi, dalla Commissione fino all'ente locale, adattando così l'amministrazione europea al contesto) con quelli orizzontali di *governance* (dove, cioè, sono assenti catene di potere gerarchico, sia tra istituzioni dello stesso livello, sia tra soggetti privati e sia tra i primi e i secondi)⁸. Senza utilizzare parole nuove, il riferimento è alla *governance*

Si v., per la distinzione tra atti di esecuzione e atti delegati, nonché per una visione di insieme sulla natura "doppia" dell'esecutivo europeo, J. Bast, *Tipologie di atti dell'amministrazione europea*, in *Ibidem*, 61 ss., in particolare, 76. Si v., anche, P. Craig, *Eu Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 28 a proposito della *centralized administration* (o amministrazione diretta) quando osserva: «It captures the idea that the Commission will implement a programme without formal, systemic co-operation with national bureaucracies. It does not mean that the Commission carries out the entirety of the activity itself "in house". It may do so, it may not [...]. The new paradigm for this mode of administration is different from the traditional rationale. It now commonly applies in areas where the Eu is accorded competence to supplement and support action of the Member States».

⁸ Per chiarimenti sul significato di *government* e *governance*, si v. M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, cap. 8, il quale si rifà più volte alla posizione di Ost e Van de Kerchove. Questi ultimi, pur osservando un passaggio dalla teoria dell'ordinamento giuridico come sistema, in cui i poteri sono organizzati in forma gerarchica e piramidale (il governo), a una teoria della rete, che è sì progettata, ma non ha un centro (la *governance*), riconoscono come ancora indispensabile il ricorso al concetto di *government* per mantenere viva la dimensione verticale (il *government* rappresenterebbe l'aggettivo multilivello della *governance*). A loro parere, si tratterebbe di (ri) capovolgere la piramide, ovvero, tornare a prima che Santi Romano o Kelsen mettessero sulla punta della piramide il "costituzionale" e l'"internazionale" e alla base il diritto civile e penale. Forse bisogna riconoscere, come ricorda M. Barberis, che il diritto europeo-occidentale non è mai stato un sistema ordinato, assiomatico, ricavabile da uno o più principi supremi e meno che mai chiuso nei confronti della politica e della morale. Sarebbe, più che altro, un insieme di regole, poi un insieme di principi e poi anche un insieme di atti atipici e non vincolanti (di *Soft Law*). Visivamente (a parere di chi scrive), si tratterebbe di una matassa centrale e tridimensionale di norme, in cui il «diritto è fondamento del diritto stesso», racchiusa in una teca di vetro, la sovrastruttura, che è l'unica invenzione razionalista del positivismo, un *escamotage* per dare una chiave di lettura ordinata (la rete non avrebbe un centro in se stessa. Il centro sarebbe fuori se stessa). Se questo è il diritto e il sistema delle fonti (detto ancora in altri termini, il diritto come "sapere secondario"), tale natura si ripercuoterebbe anche nel modo in cui sono disegnati i rapporti istituzionali o di potere e il modo in cui essi si organizzano: verticalmente e orizzontalmente, gerarchicamente o reticolarmente (per questo collegamento tra fonti e poteri si rimanda sempre ad un'opinione personale). La sfida è, come ricordano Ost e Van de Kerchove, combinare i due *patterns*. Il tentativo è già avvenuto nelle scienze sociologiche e dell'organizzazione. Sempre M. Barberis, 258: «Qui *governance* indica soprattutto quella funzione di indirizzo (*Steuerung*) che, nello sviluppo concreto della separazione dei poteri, è progressivamente passata dal legislativo all'esecutivo e da questo alla pubblica amministrazione [...] per estendersi infine [...] ai soggetti privati». La *governance* multilivello sarebbe, quindi, 259, un tipo di amministrazione caratterizzata dalla partecipazione di più poteri, pubblici e privati, dall'alto verso il basso e viceversa. Cfr. sul concetto di *governance*, in una prospettiva interdisciplinare, D. Jansen (a cura di), *New Forms of Governance in Research Organizations*, Dordrecht, Springer, 2007, *passim*.

multilivello, intesa come «norme [...] processi e [...] comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo», che, cioè, supera il *government* senza, però, eliminarlo⁹. O, ancora, nelle parole dell'Agenda urbana: «It is a new form of informal multilevel cooperation where Member States, Regions, representatives of Urban Authorities, the European Commission, the European Parliament, the Union's Advisory Bodies (CoR, EESC), the EIB and other relevant actors work in partnership»¹⁰. Si tratta, forse, di quella che la scienza dell'organizzazione ha, da ultimo, definito come *governance* collaborativa, in chiave evolutiva rispetto alla *governance* di rete¹¹.

Per tutte le ragioni ora esposte, il quadro che si va formando intorno alla *policy*-funzione acquista, pur senza apparenti formalità, rilevanza giuridica¹². Si palesano, in particolare, quattro novità.

La prima, nel modo innovativo in cui si potrebbe guardare al principio di sussidiarietà dopo il Trattato di Lisbona, in particolare, per le opportunità derivanti da un'idea di sussidiarietà "sub-nazionale"¹³. Di seguito si propone un'argomentazione teorica basata sull'interpretazione dell'art. 5, par. 3, Tue.

Il principio di sussidiarietà "sub-nazionale" ha implicazioni sia in senso discendente, sia in quello ascendente. Le ha poi, principalmente, per la sussidiarietà "amministrativa".

Per quanto riguarda le dinamiche discendente-ascendente, il principio applicato alla politica urbana rafforza il livello territoriale dell'Unione europea e lo fa in modo originale. Esso giustifica sia alcuni poteri amministrativi e "di indirizzo" dell'Unione, dove generalmente varrebbe l'amministrazione indiretta, sia ipoteticamente una chiamata in sussidiarietà normativa qualora risulti che lo stato membro non sia in grado di raggiungere gli obiettivi dei trattati né a livello nazionale, né regionale e né locale nelle materie attribuitegli (come l'obiettivo di sviluppo sostenibile urbano attraverso la materia dell'efficienza energetica, per fare un esempio). Ne va da sé che, data la disparità degli ordinamenti nazionali, se vi è un problema di sviluppo locale comune a tutti i paesi membri, l'Unione possa essere legittimata a dare indicazioni uniformi. Il principio di sostenibilità potrebbe essere bilanciato, dunque, rispetto a quello di sussidiarietà nel caso in cui la politica urbana continuasse a rafforzarsi e la sua implementazione richiedesse l'adozione di regolazioni uniformi. La potenzialità curiosa di questo ragionamento è la seguente: anche se per la sussidiarietà legislativa o più in generale normativa (compreso il *rule making* della Commissione), ad intervenire sarebbe il livello più alto di governo, l'Unione rispetto agli Stati; a livello di sussidiarietà amministrativa concreta e di dettaglio (che, se si apre al sub-nazionale, è sia nella sua versione europea, sia nella sua versione statale o

⁹ In COM(2001) 428 def., *Governance europea - Un libro bianco*.

¹⁰ Agenda urbana europea, 9.

¹¹ Si v. M. Bevir, *Governance. A very short introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 109: «Typically collaborative governance is an interactive process in which myriad actors with various interests, perspectives, and knowledge are brought together. Collaborative governance differs from network governance, therefore, because it involves the citizens affected by a policy or service, not just private or voluntary sector organizations with which the state forms a contract or a partnership. Again, collaborative governance differs from whole-of-government approaches because it brings citizens' group into the policy-making process, not just diverse government department and agencies». Ed è rilevante l'osservazione subito successiva, 110: «Obviously collaborative governance can still blur lines of accountability [...]. Equally, however, collaborative governance appears to promote other democratic values [...] Collaborative innovations can be found throughout the policy cascade from public opinion formation through decision-making to policy implementation».

¹² L'informalità non impedisce necessariamente un'analisi giuridica. Si v. H. C. H. Hofmann, A. Türk, *The Development of integrated Administration in the EU and its consequences*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 2, 2007, 253-271.

¹³ Sul tema della sussidiarietà sub-nazionale, già G. Vesperini (in collaborazione con G. Sgueo), *Il governo decentrato dell'Unione* in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2012, 241.

di *self-government*), è comunque l'ente più prossimo al cittadino ad essere responsabile per la cura dei singoli interessi (la città rispetto allo Stato e all'Unione). Si tratta, dunque, di un caso in cui una chiamata in sussidiarietà sul versante normativo, rafforzerebbe la sussidiarietà amministrativa in senso discendente? Di fatto, anche se solo con un atto di *Soft Law*, ciò è già accaduto con l'Agenda urbana la quale, proprio perché cappello della politica, stabilisce poteri di coordinamento e prevede che, nel futuro, si possa intervenire normativamente in materie settoriali. Rispettando, però, il principio di proporzionalità e di sussidiarietà amministrativa, l'Agenda prevede che la politica si declini verso il basso a favore delle città; ciò avviene anche a discapito dei governi nazionali, come nel caso rilevante del funzionamento dei fondi per lo sviluppo urbano sostenibile previsti dal Regolamento per il fondo europeo di sviluppo regionale, nel quale articolo sette si chiede esplicitamente che sia il livello locale ad essere chiamato in causa per la destinazione delle risorse.

Per quanto riguarda la sussidiarietà "amministrativa", si deve osservare come il ruolo che il livello locale, in modo quasi naturale, ricopre nell'amministrazione composita, ha ricadute sui rapporti tra Unione e stati membri¹⁴. Se il livello sovranazionale e quello locale intraprendono un dialogo diretto (ad esempio, grazie alle reti urbane di città), tale dialogo sposta il metodo di integrazione dal piano funzionale a quello istituzionale perché ispira, oltre ad una futura e potenziale armonizzazione delle normative in materie urbana rispetto alle *policies* settoriali dei trattati, un avvicinamento del livello sovranazionale a quello territoriale di più piccola dimensione che è normalmente amministrato da un ente a finalità generale (il comune). In questo senso, la città potrebbe atteggiarsi ad amministrazione periferica.

La seconda novità, in parte già accennata al punto precedente, riguarda il modo in cui il metodo comunitario può avanzare a trattati invariati, pur rispettando il principio di attribuzione, ma lavorando per poteri esecutivi-di indirizzo piuttosto che per competenze legislative. La "trappola" delle competenze varrebbe più per la dimensione normativa (nonostante l'*escamotage* della trasversalità a cui si è ricorsi in questo lavoro) che per quella esecutivo-amministrativa. Ad essere inderogabili, infatti, è il riparto delle competenze legislative tra Unione e stati membri. Molto più flessibile è il livello esecutivo-amministrativo, dove l'amministrazione indiretta è ormai un metodo alternativo tra i tanti e i principi di sussidiarietà e proporzionalità vengono variamente interpretati (ciò che apre un ventaglio di possibilità per il dialogo sopra ricordato tra Unione e città). Motivo per il quale, una nuova politica ha a disposizione, nel suo concreto dispiegarsi, di numerose opzioni.

¹⁴ Sul dialogo tra Unione ed enti sub-statali, pur se con riferimento alle regioni, si v. M. Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 17, 2007, 443 ss., in particolare, 435: «La struttura bidimensionale dell'Unione europea determina, in altri termini, una sorta di "neo-centralismo statale"». L'a. ricostruisce le luci e le ombre di un ordinamento giuridico in cui il pluralismo si dispiega su tre livelli verticali: sovranazionale, statale e regionale-locale. Più che i pregi, dei quali si scrive molto anche in questo lavoro a proposito delle città (legittimazione democratica, efficientismo-funzionalismo e l'attenzione del costituzionalismo europeo all'elemento territoriale) è utile ricorda qui i possibili difetti: la partecipazione diretta delle autonomie locali potrebbe compromettere la capacità degli stati di garantire una rappresentanza uniforme a livello sovranazionale; l'inefficienza dovuta al tardivo adeguamento di regioni ed enti locali alle disposizioni legislative e la moltiplicazione degli atti esecutivo-amministrativi; la messa in discussione di un delicato equilibrio bi-istituzionale tra Unione e stati membri. Tutti i problemi possono essere ovviati nel modello di Europa di città qui proposto, ad esempio grazie alle potenzialità delle reti urbane di città di rilevanza europea (o agenzie urbane europee). Inoltre, se molti problemi con l'"Europa delle regioni" si presentavano a causa della diversa forma di stato dei paesi membri (in particolare per quegli stati che non hanno o non avevano regioni), per l'"Europa delle città" questa incertezza non esisterebbe, essendo possibile dimostrare che le città, indipendentemente dalla struttura degli stati nazione, sono uniformemente disseminate sul territorio europeo e caratterizzate da un minimo comun denominatore (si v. capitolo uno e due di questo lavoro).

A voler essere precisi, l'originalità nel funzionamento della politica urbana appare più di ordine politico-costituzionale, ovvero, nel modo alternativo in cui il metodo comunitario, pur se per il tramite del diritto, si fa strada (nonostante si riferisca più a poteri amministrativo-regolatori che legislativi). Non sono le categorie del diritto amministrativo europeo, infatti, a cambiare rispetto a quelle fino ad ora proposte. La distinzione tra poteri "trasversali", "in prestito" e "derivati" è soltanto di ordine formale, come lo è quella tra poteri finali e strumentali. Ad esempio, rimane invariata la distinzione tra amministrazione diretta e indiretta perché, anche a trattati aggiornati in favore di una competenza legislativa europea più estesa, è pur sempre ragionevole che siano le amministrazioni più vicine al cittadino (comprese le città) a soddisfare i loro bisogni, anche per una politica informale come quella urbana. La potenzialità è, piuttosto, nel modo in cui un certo potere o gruppo di poteri esecutivo-amministrativi possono essere utilizzati a vantaggio di una maggiore integrazione, anche garantendo una certa legittimazione democratica al processo e senza entrare nel merito delle competenze legislative.

Proprio l'integrazione e la legittimazione riguardano le ultime due novità.

Per quanto riguarda l'integrazione, la terza nell'ordine delle novità, tutte le attribuzioni analizzate hanno evidenziato: sia un rafforzamento del rapporto tra l'Unione (soprattutto la Commissione) e gli enti locali (le città), grazie a nuovi strumenti e forme organizzative (come le reti urbane); sia un avvicinamento tra i territori locali, basandosi su strumenti ed organizzazioni tradizionali (come un normale strumento di pianificazione locale) ma sfruttando il sistema dei vasi comunicanti tra le materie settoriali, grazie all'organicità della dimensione urbana, il suo *target* territoriale e la finalità (questo è chiaro dai primi risultati dei casi studio, si veda *infra*). Si è soliti, al contrario, pensare all'integrazione nei soli termini dell'Unione e degli Stati membri, per via del modo in cui i trattati sono stati fino ad oggi concepiti ed interpretati. Di seguito, si tenta di rimanere in siffatti termini duali per spiegare il funzionamento della politica urbana, ripercorrendo i possibili metodi di integrazione amministrativa (se è vero che ciò che rileva è, al momento, il funzionamento della politica urbana e non il suo posto tra le materie dei trattati). Si vedrà come nessuno si adatti perfettamente alla nuova politica.

Il suo funzionamento non sembra potersi ottenere attraverso l'avvicinamento delle legislazioni secondo il modello dell'"armonizzazione". Ciò sia perché la "differenziazione" è considerata, per questo modello, come un limite quando, invece, nella politica urbana, essa è una virtù (la città esiste nella sua singolarità), sia perché funziona per materie di competenza esclusiva-concorrente dell'Unione, quando invece le materie coinvolte nella politica urbana europea vanno oltre le politiche normalmente armonizzate¹⁵.

¹⁵ La tecnica dell'"armonizzazione" riguarda, tradizionalmente, il ruolo chiave della Corte di giustizia europea, la nascita di amministrazioni europee che esulano dalla definizione di "amministrazione indiretta" (autorità indipendenti, agenzie, ecc.), i diritti (Cedu e carta di Nizza) e il mercato comune. Proprio in quest'ultimo caso la tecnica di integrazione è definita più propriamente "armonizzazione". Per una disamina delle tecniche di armonizzazione e per l'argomentazione della "differenziazione" come limite, potenzialità e coordinamento si veda F. Giglioni, *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*, Ed. ETS, Collana Jura, Temi e problemi del diritto, 2012, 21 ss.; si veda, più in generale, A. Massera, *I principi generali*, in M. P. Chiti, G. Greco (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. gen., I, 300-1. Cfr. G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, per quanto di interesse di questo lavoro il riferimento ai settori in cui l'Unione può svolgere azioni di sostegno o di coordinamento rispetto alle competenze spettanti agli stati (sanità, industria, cultura, turismo, protezione civile), 127, e per la distinzione tra "competenze" ed "interessi", 129, già operata, in modo simile, da Giannini per quanto riguarda la differenza tra "poteri" ed "interessi" (si v. *supra* nella premessa alla II Parte di questo lavoro e al capitolo sette). Si veda, nella letteratura straniera, S. Weatherill, *Why harmonise?* in T. Tridimas, P. Nebbia, (a cura di), *European*

Per la politica urbana non funzionerebbe neanche il metodo del “mutuo riconoscimento” o “del principio di equivalenza”, ovvero, della messa a punto di controlli sostanzialmente analoghi tra i paesi membri, che sfruttano la “differenza” come “potenzialità” (largamente impiegati nell’ambito del mercato unico); questo perché sarebbe un invito agli stati ad agire con politiche uniformi sui propri governi locali, a discapito della peculiarità dell’autonomia locale¹⁶.

L’unica ipotesi residuale, capace di sfruttare la “potenzialità” della differenziazione, sembrerebbe quella degli “standard minimi”, i quali normalmente hanno bisogno di un’agenzia tecnica europea a tale attività dedicata. In questo senso, il metodo potrebbe funzionare nel futuro, con il rafforzamento istituzionale delle reti urbane. Il punto è: quali reti urbane? Se saranno quelle “di città”, di nuovo l’integrazione basata sull’Unione e i soli stati potrebbe essere superata, tornano così alle idee espresse ai punti precedenti¹⁷. Se saranno quelle urbane composte da amministrazioni nazionali, invece, allora la teoria degli “standard minimi” potrebbe continuare a funzionare come fino ad ora ha fatto, anche per la politica urbana.

Ad ogni modo, se si vuole mantenere la dualità tra Unione e stati membri, per la politica urbana sembrerebbe più facilmente percorribile l’accezione della “differenza” come coordinamento, ovvero, come differenziazione funzionalmente indirizzata¹⁸. Il metodo del coordinamento si osserverebbe nella dinamica verticale (tra amministrazione europea e quella nazionale, ad esempio, tra la Commissione europea e l’Agenzia per la coesione territoriale in Italia per il Piano operativo nazionale “città metropolitane”), con un sostegno da parte degli organi di governo nazionale, ripercuotendosi poi, indirettamente, sul piano orizzontale (il coordinamento tra città e il perseguimento di standard comuni)¹⁹.

Pur sforzandosi di rimanere nel più tradizionale rapporto Unione europea-stati membri, la politica urbana non può nascondere la natura *sui generis* della sua implementazione, anche rispetto al metodo aperto di coordinamento che, se ha funzionato, lo ha fatto fino all’approvazione dell’Agenda (grazie alla manifestazione di volontà dei ministri per gli affari urbani).

Union law for the twenty-first century, Hart, Oxford, 2004, vol. 2, 12 ss., in particolare per la distinzione tra “armonizzazione nel mercato comune” e “armonizzazione in aree fuori dal mercato comune”: «The governments of the Member States were fully aware and entirely content with the tendencies to use the Treaty competence governing harmonisation to invade wider areas of (apparently) national competence. The constitutional constraint of attributed competence, now found in Article 5(1), was simply dormant».

¹⁶ Si veda L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, Collana Studi e ricerche, Il Mulino, Bologna, 2006, 21 ss. quando l’autrice distingue tra equivalenza predeterminata, equivalenza presunta ed equivalenza prefigurata; nell’opera citata, l’ “equivalenza” sembra valere, però, più come principio generale che come tecnica di governo, opinione a sua volta espressa da F. Giglioni, *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*, cit., 31. Si veda anche in L. Torchia, 140 quando si afferma: «emerge qui una differenza significativa fra l’equivalenza prefigurata e gli altri tipi di equivalenza esaminati in precedenza, in quanto la prefigurazione di equivalenza non consente di configurare situazioni soggettive individuali, caratterizzare da pretese esigibili, né corrispondenti obbligazioni degli stati membri. La strumentazione propria dell’equivalenza prefigurata appartiene, infatti [...], prevalentemente alla categoria della *Soft Law* [...]».

¹⁷ Per un commento sul passaggio dall’armonizzazione al metodo degli standard minimi si veda J. Pelkmans, *The new approach to technical harmonization and standardization*, in JCMS, n. 25, 1987, 249 ss.

¹⁸ Qui “funzionalmente” va inteso come “finalizzato”, piuttosto che come “settoriale”. Nonostante ciò, il metodo aperto di coordinamento si applica ad alcune materie ma non ad altre. Per una trattazione esaustiva dei settori interessati dal metodo aperto di coordinamento, si veda S. Del Gatto, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Jovene Editore, Napoli, 2012, *passim*: politiche economiche e di bilancio, politiche sociali e ordine pubblico.

¹⁹ Per l’origine del «metodo aperto di coordinamento» si faccia riferimento al Consiglio di Lisbona in occasione del quale si evidenziò la contestualità fra un’azione di coordinamento delle diverse politiche nazionali e il mantenimento della competenza in capo agli stati membri. Un esempio riguarda la materia dell’occupazione e le politiche sociali per il lavoro che si configurano come politiche di interesse comune non sottoposte, però, ad armonizzazione. Tale metodo sostituisce quello classico comunitario. Si veda L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, cit., 2006, 142. Cfr. G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell’amministrazione europea*, cit., 2013 156, quando gli autori, parlando di co-amministrazione, affermano: «Innanzitutto, ha un ambito di applicazione assai vasto e differenziato, il quale include le politiche comunitarie più consolidate, in tema di agricoltura e di fondi strutturali, e quelle più innovative, in tema di comunicazioni elettroniche ed energia [...]».

Rispetto a tutte le teorie sull'integrazione amministrativa, così, l'implementazione della politica urbana ha sempre un elemento mancante. Innanzitutto, non utilizza strumenti previsti dai trattati o, se li utilizza, essi non sono previsti per la stessa finalità, e questo vale sia per gli strumenti serventi i poteri "in prestito", sia quelli "derivati"; in secondo luogo, la politica urbana estremizza il principio di sussidiarietà, sia verso l'alto, ovvero, verso la Commissione (sfruttando la flessibilità "materiale" e gli spazi vuoti degli artt. 5 e 6, Tfu) nella veste di guida dei processi di "differenziazione inclusiva"²⁰, sia verso il basso, la città; in terzo luogo, della politica non si ha traccia in modo immediato nell'*Hard Law* ma solo in fonti "terziarie" (risoluzioni, comunicazioni, regolamenti delle autorità urbane, linee guida degli stati membri, agende urbane); in quarto luogo, la politica non perseguirebbe solo l'interesse degli operatori del mercato (come nel mutuo riconoscimento) o degli stati membri (come nel metodo per "equivalenza") ma, anche, un interesse tutto dell'Unione europea, come lo sviluppo sostenibile, nonché quello del cittadino europeo (si veda il capitolo sei)²¹.

Quale modello di integrazione sta utilizzando, dunque, la politica urbana? Sicuramente, da un punto di vista politico-legislativo, il metodo per adottare una politica urbana comune è stato fino ad ora un *mix* tra un metodo intergovernativo e uno comunitario (come metodo aperto di coordinamento ma su impulso della Commissione e delle città)²². Da un punto di vista esecutivo-amministrativo, si ricorda che la politica urbana verrà implementata alla stregua di una "tecnica incrementale di governo", andando, di fatto, oltre il rapporto di sussidiarietà tra l'Unione europea e gli Stati membri e coinvolgendo gli enti locali, la società civile e i cittadini.

La quarta novità consiste, infine, in questa capacità della politica urbana di colmare la lacuna di legittimazione "democratica" (quindi oltre la mera *accountability*) o, almeno, di cominciare a lavorare sulla legittimazione "sociale" come premessa a quella "democratica", spesso richiamata dai critici della *governance* europea (intesa, in questo caso, in senso più generale rispetto a quella sopra descritta come "multilivello"). Si pensi alle osservazioni contro l'eccessivo tecnicismo, l'integrazione di tipo meramente

²⁰ G. P. Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2011, 215: «Si delinea, infine, dal punto di vista organizzativo, il ruolo *leader* dell'amministrazione comunitaria nel sistema della coesione. E questo sia perché il riconoscimento alla Commissione di compiti di definizione del quadro strategico e di verifica della sua attuazione va configurando un modello organizzativo con tratti vicini a quelle del "coordinamento aperto"; sia perché, sul piano della dotazione istituzionale, si promuove il rafforzamento degli strumenti di sperimentazione, assistenza tecnica e *networking* amministrativo».

²¹ Per le categorie utilizzate si veda F. Giglioni, *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*, cit., 151 ss. Nella letteratura straniera si veda, innanzitutto, per le opportunità della "differenziazione" e per il perseguimento dell'interesse squisitamente europeo, C. F. Sabel, J. Zeitlin, *Learning from difference: the new architecture of experimentalist Governance*, in *European Law Journal*, vol. 14, n. 3, 2008, 271–327, in particolare, 323; in secondo luogo, per il ruolo delle fonti, si v. N. Walker, *Eu Constitutionalism and New Governance*, in G. De Burca, J. Scott (a cura di), *Law and New Governance in the Eu and the US*, Oxford, Hart Publishing, 2006, in particolare 22; infine, per una rassegna delle caratteristiche del coordinamento mediante differenziazione nel caso del metodo di coordinamento aperto, attraverso l'analisi di particolari politiche pubbliche, si v. R. Rogowski, *Flexicurity and reflexive coordination of European social and employment policies*, in J. K. Madsen (a cura di), *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, DJOF Publishing, 2007, *passim*.

²² Quest'ultimo, in particolare, cerca di coordinare gli stati membri per il raggiungimento di obiettivi concordati; il coordinamento, infatti, appare la risposta da dare alla necessità di bilanciare l'integrazione funzionale e settoriale con effetti più ampi che concernano politiche estranee ma non del tutto indipendenti per la realizzazione di un avanzamento in termini di integrazione. Si segue una procedura di coordinamento che è estesa paritariamente a tutti gli stati membri, i quali definiscono congiuntamente finalità comuni e metodi di verifica. Si v. F. Giglioni, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, cit., 151 ss.

regolatorio o il massiccio ricorso a fonti del diritto escluse dalle dinamiche di democrazia rappresentativa²³. Se non è forse sufficiente la trasparenza e la partecipazione davanti al fatto che la Commissione ha assunto direttamente poteri di indirizzo, tali da qualificare un tipo particolare di “accentramento esecutivo” per la politica urbana, rimane il ruolo delle città. La città-comune è, infatti, un ente democraticamente eletto, ovunque in Europa e a prescindere dall’ampiezza dei suoi confini amministrativi, della sua organizzazione interna o dalla sua autonomia. Dal contatto tra l’Unione e queste speciali e tradizionali amministrazioni, deriva così il collegamento del livello sovranazionale con il territorio e, di conseguenza, con la comunità.

2. L’osservazione della politica urbana e dell’Europa delle città attraverso i casi studio

2.1. L’utilità dei casi studio rispetto alla domanda “esiste la politica urbana europea”?

Lo scopo principale dei casi studio è consistito nel testare il funzionamento teorico della politica urbana europea (domanda di primo livello).

I risultati positivi, quelli cioè che avrebbero confermato il modo in cui si è descritta la politica urbana europea (Parte II), non erano né ovvi, né scontati. Sia per ragioni teoriche, in quanto si è tentata una descrizione della realtà che ha forzato alcune posizioni giuridiche tradizionali. Sia per ragioni pratiche, in quanto i tre casi sono stati selezionati (ma non analizzati nel dettaglio) prima che si procedesse alla modellizzazione della politica, specialmente nel capitolo cinque. Di conseguenza, si può essere sufficientemente sicuri che i casi non abbiano sofferto di cattura o di distorsione da parte di chi scrive.

L’idea di base, d’altra parte, era quella di testare due volte la bontà dell’interpretazione che si è data della realtà, grazie proprio alla “selezione” dei casi. Nell’idea ricorrente della “black box” alternativamente accesa o spenta di cui all’Introduzione, ciò significa che il caso studio è stato identificato attraverso l’osservazione sociologica dell’ecosistema urbano europeo e sulla convinzione che alcune ridondanze osservate non fossero frutto di una casualità ma, al contrario, il segnale dell’emergere di nuovi bisogni sociali rispetto ai quali vi è già un certo grado di consapevolezza da parte degli ordinamenti locali e, forse *in nuce*, da parte dell’ordinamento europeo (ma meno da parte di quelli nazionali).

Ogni caso studio, dunque, ha inteso verificare se le tre esperienze delle città, selezionate rispetto ad uno specifico strumento, si muovessero effettivamente in una politica urbana europea con: un obiettivo ben definito (lo sviluppo sostenibile), una materia trasversale (lo sviluppo sostenibile nella sua versione “integrata” e “urbana”) e un insieme di poteri, organizzazioni e strumenti amministrativi che si appoggiano

²³ Si v. P. L. Lindseth, *Power and legitimacy: reconciling Europe and the nation-state*, cit., ad esempio 8 e 22, parlando di *technocratic legitimacy* o *accountability* e richiamando gli studi di Joerges (2009) e Benz *at. al.* (2007). Cfr. F. W. Scharpf, *Interdependence and Democratic Legitimation*, in *MPIfG Working Paper*, n. 2, 1998, *passim*. Cfr. anche G. Majone, *Europe’s “Democratic deficit: a question of standards*, in *European Law Journal*, n. 4, 1998, 14 parlando del deficit democratico come *twofold*: da una parte, la scelta originaria degli stati, ovvero, lasciare separati economia e politica; dall’altra, il modo di funzionare “tecnocratico” del versante sovranazionale o comunitario. Si consideri che l’opinione espressa dall’a. sul futuro processo di integrazione si è in parte modificata nel tempo; si v., dunque, *Ibidem*, *Europe as the would-be world power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

ad una amministrazione europea composita. L'osservazione sui destinatari è stata lasciata da parte, assumendo l'ipotesi più estensiva, ovvero che tutti i cittadini urbani sono, potenzialmente, i beneficiari della politica urbana europea.

2.2. L'utilità dei casi studio rispetto alla domanda "cosa significa la città per il processo di integrazione europea"?

I casi sono utili, però, anche per la domanda di secondo livello. Nel tentativo di comprendere il ruolo delle città nel processo di integrazione europea, infatti, può essere utile distinguere tra due diversi livelli di osservazione.

Il primo è il livello micro, ovvero, studiare come singoli progetti cittadini e l'impiego di singoli strumenti affrontino specifiche sfide (ad esempio, quella della mobilità urbana sostenibile, tra le dodici priorità dell'Agenda urbana europea).

Il secondo è il livello macro, ovvero, una riflessione sui mutamenti in atto nella *governance* multilivello europea, considerando le città come nuovi rilevanti soggetti istituzionali; o, anche, un approfondimento sui valori e i principi europei, attraverso le lenti della politica urbana europea e degli strumenti da essa impiegati (*in primis*, le *partnerships*).

In altre parole, tenere a mente i due piani ha significato rispondere alla domanda: «come può lo studio di questo singolo caso concorrere ad una conoscenza più generale?». I casi analizzano la scatola nera del *throughput* come "di riflesso". Ovvero, dati gli *input* e osservati gli *output*, come, "di fatto", il processo istituzionale ha funzionato, anche oltre la politica urbana europea? Si scorge nel dialogo tra le città europee una forma di legittimità sociale?

L'obiettivo dei casi studio, se letti in questa prospettiva, è stata quindi quella di verificare se fosse possibile ottenere livelli più evoluti di integrazione europea attraverso il dialogo tra i territori urbani o tra le città.

2.3. I risultati

Alcune tendenze emergenti nel micro-contesto dei casi studio hanno confermato la lettura che si è offerta del macro-contesto europeo nel resto della tesi. Non necessariamente si deve dire che essi abbiano provato la maturità della politica urbana europea (pur se ne hanno confermato l'esistenza e il funzionamento come teorizzato nella Parte II) ma, sicuramente, hanno testato la bontà del modo in cui si è guardato al dialogo tra le città e tra le città e l'Unione.

Per ogni caso studio sono stati sintetizzati i risultati della comparazione, sia in un paragrafo conclusivo, sia in tabella. Si seguito si riportano, invece, tre risultati più generali.

Innanzitutto, ciò che emerge dai tre casi analizzati è che nessuno dei paesi ha una politica urbana nazionale coerente e ben consolidata. Questo significa più spazio per quella urbana europea? Può la politica urbana apparire come un'arena politica tra la Commissione europea e i governi nazionali? Nel caso della

Svezia sembrerebbe proprio di sì, anche considerando la particolarità del sistema giuridico che lascia i comuni più aperti all'influenza europea (è possibile, cioè, un dialogo più diretto tra le amministrazioni locali e l'Unione europea). Non si tratta di un problema di risorse ma più il tentativo di non rimanere isolati dal continente. Si prenda, invece, il caso dell'Italia. Ad uno sguardo più attento, ciò che appare evidente è che il governo nazionale abbia posto molti sforzi nella gestione delle sfide urbane. Ciò è accaduto con una forte dipendenza dalla Commissione europea, soprattutto in termini di finanziamenti. La politica urbana italiana degli ultimi anni appare, però, come un tentativo di rivendicare i successi del governo nazionale, quando molti miglioramenti e progetti poggiano invece sul dialogo diretto tra città e tra città ed Europa. Nel caso della Germania, una politica urbana nazionale sta acquisendo nuova vita e indipendentemente dai finanziamenti europei, essendo la Germania il caso di un paese senza vincoli di spesa pubblica. Anche qui, però, l'Agenda urbana nazionale non è mai stata una politica indipendente e coesa ma, piuttosto, frammentata e basata su singoli progetti. Inoltre, nel caso della Germania può essere più difficile rintracciare le sfide urbane di interesse nazionale. Colpisce il fatto, ad esempio, che le città tedesche siano poco coinvolte nel Patto dei sindaci quando, in realtà, la sfida ambientale e per la qualità dell'aria è centrale per lo sviluppo sostenibile urbano. Ciò, però, si spiega facilmente pensando alla posizione della Germania nell'Unione energetica (ad esempio per l'importanza del carbone e del gas nella strategia nazionale, nonostante i progressi nelle rinnovabili) e al tipo di industria che caratterizza il suo sistema produttivo (che non facilita né l'efficienza energetica, in cui infatti la Germania fa molto male, né la rivoluzione dei trasporti, invece centrale per la riduzione delle emissioni di CO₂). Al contrario, le città tedesche sono molto più attive per la coesione sociale ed economica, dato il continuo flusso di immigrati e le problematiche che in passato hanno riguardato la riunificazione tra est e ovest. E ciò in linea con l'orientamento del governo. Si nota, quindi, una certa dipendenza dell'agenda urbana nazionale dalla politica nazionale. Questo, però, potrebbe non valere necessariamente per il futuro. Da una parte, perché i verdi hanno fatto molta strada nella politica locale e alle elezioni europee. Dall'altra, perché l'atteggiamento della politica nazionale sta cambiando con rispetto all'accoglienza dello straniero e vi sono forti pressioni sociali da parte di alcune classi sociali. Tale situazione, inoltre, non vuol dire che l'agenda urbana nazionale non sia interessata al coordinamento con l'Agenda urbana europea ma, piuttosto, che è più difficile individuare i frammenti materiali in cui essa è attiva ed influente. Anche dove c'è una lunga tradizione nella gestione delle questioni urbane, come in Francia, l'agenda nazionale continua a non essere una politica coesa ed integrata. Non esiste, cioè, un'agenda urbana simile a quella dell'Unione europea che faccia da cappello ai vari interventi settoriali. Anzi, sembra proprio che l'Agenda urbana dell'Unione possa assumere questa veste, come è successo già in Olanda. Questo paese ha costruito per la prima volta ed *ex novo* la sua agenda urbana nazionale, sulla falsa riga di quella europea.

In secondo luogo, si possono avanzare considerazioni sul ruolo autonomo delle città come soggetti istituzionali nella *governance* multilivello europea. Sembrano confermarsi le previsioni teoriche offerte dalla ricostruzione analitica di cui ai capitoli della Parte II. Ciò grazie all'analisi quasi antropologica dei comportamenti istituzionali delle città, della lettura dei documenti e dello studio dei siti, che si accostano alle

interviste telefoniche condotte con il responsabile per gli affari urbani nella DG Affari Urbani e Regionali (T. De Bhétune) della Commissione europea e con il Segretario generale di EUROCITIES (Annalisa Boni). La posizione del Comitato delle Regioni, su consiglio del *Cork City Councillor* K. McCarthy, è stata invece ricostruita sulla base del parere che l'istituzione ha fornito per l'implementazione dell'Agenda urbana (di cui McCarthy stesso è stato il *Rapporteur*).

Da un lato, le città sono coinvolte in un dialogo indipendente tra di loro e con le istituzioni europee. Influenzano e vengono influenzate dalle reti, come EUROCITIES o Efus. Partecipando a determinate piattaforme digitali, come Eltis, o a programmi, come URBACT, si auto-monitorano e vengono monitorate dalla Commissione (in particolare se sono disponibili risorse). Se le città sono coinvolte in tali organizzazioni e progetti comuni, ne va da sé che devono affrontare sfide comuni e sono alla ricerca di risposte per problemi simili. Ad esempio, in questo modo si spiega la recente adesione di Tilburg all'Efus, per le sfide della coesione sociale e della sicurezza urbana. Di conseguenza, le città sono pronte a scambiare buone pratiche e ad imparare le une dalle altre. In questo modo circolano idee, valori, strumenti ed opportunità che hanno ricadute dirette sui cittadini. In questo si inserisce il ruolo facilitatore della Commissione e la ricerca, da parte delle reti di città, di una sinergia con l'Unione europea. È importante ricordare come l'Agenda urbana per l'Unione europea precisi che tutti i piani d'azione dovrebbero essere considerati non vincolanti, che i partenariati sono laboratori e che l'Agenda in nessun modo deve mettere in dubbio l'attribuzione delle materie stabilite nei trattati, rispettando il principio di sussidiarietà (questa è anche la posizione della Commissione, come emerso durante l'intervista telefonica con T. De Bhétune, il *team leader* per la *urban policy* nella DG *Regional and Urban policy*). Se, però, tali "paletti" vengono aggirati di fatto, come risultato della circolazione di valori, obiettivi, standard e strumenti, allora l'Unione Europea è in grado di prescrivere norme e di influenzare le amministrazioni locali nella loro azione e organizzazione. È un modo per l'Unione di sfruttare una dimensione della *governance* orizzontale, di coinvolgere le reti urbane nella catena verticale di potere e, di conseguenza, di avere le città come attori istituzionali dalla propria parte. Anche le città ne sono avvantaggiate, nel momento che possono orientare le risorse verso obiettivi per loro prioritari. Avere una sede di discussione europea, inoltre, rafforza la loro posizione nell'arena nazionale. Non è detto, certo, che le città e l'Unione europea siano sempre alleate, come risulta dalla giurisprudenza ricostruita al capitolo sei. Si può senz'altro dire, però, che le città sono alleate di un certo "tipo" di Europa, quella ad esempio "comunitaria" e/o "progressista" (per dare maggiore concretezza a questi aggettivi si potrebbe dire "quella del Parlamento europeo").

D'altro lato, le città possono essere considerate l'occasione per l'Unione europea di focalizzare il proprio "territorio", soprattutto perché la crisi economica ha evidenziato come i problemi sociali si concentrino principalmente nelle città e in che modo le città siano il motore dell'economia. Le città possono ricordare all'Unione europea quanto sia importante il "dove" dei processi. Il "territorio" è infatti un elemento *ab origine* della società, in grado di ispirare senso di appartenenza e identità attraverso la prossimità: uno spazio fisico in cui la comunità può sperimentare la partecipazione e l'amministrazione può servire i cittadini in base alle loro esigenze. Il territorio locale dovrebbe essere considerato come una risorsa strategica per il

processo di integrazione. La possibilità teorica di delineare uno specifico elemento territoriale per l'Unione europea radicato nella dimensione locale invita inoltre a considerare i processi di integrazione dal basso verso l'alto, anche al di là degli Stati nazionali²⁴.

In terzo luogo, per quanto riguarda i valori e i principi europei, si riprenda l'art. 3, par. 3, TUE (di cui al commento sul capitolo quattro). L'articolo nomina l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, basato sul valore dello sviluppo e su un possibile principio di sostenibilità. L'idea di uno sviluppo sostenibile integrato come obiettivo principale per il futuro delle città e dell'Europa ha due caratteristiche forti e utili. Da un lato, fa riferimento a diverse dimensioni, reciprocamente collegate: economica, sociale e ambientale (che semplifica la capacità di considerare la politica urbana europea come una politica multisettoriale, dalla materia trasversale). Dall'altro, ha origini globali e internazionali ma esprime le sue potenzialità sui territori locali (*global*). Nonostante le differenze tra i sistemi giuridici, l'analisi della progettazione delle politiche pubbliche e dell'attività amministrativa europea, nazionale e locale attraverso i principi, come avvenuta nel corso dei casi studio, offre l'opportunità di verificare se sia possibile un'integrazione sulla base di un linguaggio comune o di valori condivisi. In questo caso, la domanda è se l'obiettivo comune della società sostenibile ispirato dal principio di sostenibilità integrata (socialmente, economicamente e ambientalmente), conduca a azioni coerenti nelle città sparse sul territorio del continente. La risposta appare positiva, come dimostrano le conclusioni per i singoli casi studio.

È il caso, ad esempio, del paradigma della mobilità integrata da raggiungersi per il tramite dei piani di mobilità urbana sostenibile (caso studio n. 1). È poi quello della sicurezza interna, quando la sua definizione è specificata rispetto alla "sicurezza urbana" e alla "sicurezza umana" (caso studio n. 2). Oppure della diffusione dell'impresa sociale, strumento capace di rendere sostenibili gli obiettivi di mercato bilanciandoli con l'attenzione per i bisogni socio-culturali e/o ambientali e che si diffonde grazie alle sperimentazioni urbane (caso studio n. 3).

In conclusione, dai casi studio appare confermata la seguente posizione. A causa della natura ambigua dell'Unione europea, sia l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, sia il ruolo delle autorità urbane appaiono come "cerniere" tra la sua componente globale-internazionale e la sua natura interna come di un ordinamento regionale. Mentre il dibattito sullo sviluppo sostenibile ha una forte componente internazionale ma può essere declinato anche in una forma tipicamente europea e influenzare le città, le autorità urbane sono normalmente considerate entità subnazionali che stanno ora iniziando ad ottenere una voce indipendente sia in ambito internazionale sia in quello nazionale ed europeo. Considerando quest'ultimo, le città appaiono come fonti di integrazione e legittimazione europea e il dialogo diretto con la Commissione europea parte da obiettivi politici (*output based*). Gli obiettivi vengono quindi raggiunti attraverso il diritto (con riferimento a principi generali e diritti, disponibilità di risorse finanziarie e circolazione di strumenti amministrativi) e grazie alla partecipazione locale. In altre parole, il processo di integrazione riceve una doppia spinta: dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto: in questo modo emergono spazi vuoti per il dispiegarsi delle competenze europee, coerentemente con i trattati.

²⁴ Per lo sviluppo di questa riflessione si v. *infra*.

3. La politica urbana europea raggiunge direttamente o indirettamente un numero molto elevato di destinatari

3.1. I risultati dall'analisi dei destinatari determinati: prime categorizzazioni della giurisprudenza e la duplice o triplice natura della città

L'analisi dei destinatari determinati di cui al capitolo sei ha fatto venire in rilievo diversi casi giurisprudenziali in cui la città appare essa stessa la destinataria diretta della politica urbana, oltre ai singoli (cittadini e imprese). Le città hanno legittimazione ad agire/ricorrere, ad esempio, per difendere le proprie prerogative in materia di governo del territorio rispetto alla competenza europea per la protezione dell'ambiente o per la realizzazione del mercato unico²⁵.

È, quindi, possibile operare una prima categorizzazione dei contenziosi.

Vi sarebbero, innanzitutto, i ricorsi delle città contro le amministrazioni statali, sempre che tale possibilità sia ammessa, dato che la legittimazione ad agire/ricorrere degli enti locali può variare da un ordinamento all'altro e si tratterebbe di delicate ipotesi di conflitto di poteri (città v. Stato rispetto al giudice interno, con rinvio pregiudiziale). Si veda a questo proposito il caso *Ville de Lyon v. Caisse des dépôts et consignations* sull'accesso alle informazioni in materia ambientale. Vi è, poi, il precedente slovacco analogo, *Mesto Pezinok et al. v. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, in cui l'Ente nazionale per il controllo dell'ambiente vieta ai cittadini e allo stesso Comune l'accesso alle informazioni nell'ambito di un'autorizzazione per l'impianto di una discarica nel territorio della città, motivando rispetto ad una presunta garanzia di un segreto commerciale. Simile per le parti in gioco ma diverso nella materia, è il caso greco *Dimos Kropias Attikis v. Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis*. Si tratta di una controversia sulla valutazione dell'impatto ambientale (VIA). Qui il giudice europeo abbraccia un'interpretazione della normativa che conferma la difesa del Comune di Crodia nell'Attica, parte della Grande Regione di Atene, contro un decreto ministeriale non sottoposto a VIA. È il Comune, in altre parole, che si fa il primo garante della protezione dell'ambiente, con il risultato di trovare poi nel giudice europeo un sostegno.

Appare, poi, impossibile l'emersione di una seconda categoria, quella di casi di conflitto di poteri tra città-Stato che possano trovare una soluzione direttamente a livello di giurisdizione europea. Situazione, cioè, in cui la Corte europea, adita direttamente dalle città, risolva un conflitto di poteri tra differenti livelli di governo nazionale generato, ad esempio, dall'adozione di un atto amministrativo da parte di un ministero su previsione di una normativa europea. Il caso è impossibile, giuridicamente parlando, in quanto la città è legittimata ad agire/ricorrere solo in base ai presupposti *ex art.* 263 or 265, Tfu e, cioè, rispetto ad un atto europeo che abbia su di lei effetti diretti e concreti. La categoria, quindi, sfumerebbe nella prima tassonomia

²⁵ L'ambivalenza "ad agire/ricorrere" verrà mantenuta nel corso del paragrafo sia per evitare di affrontare la diversa impostazione degli ordinamenti con riguardo all'accesso alla giustizia ordinaria e amministrativa, alla struttura del processo e al modello di giurisdizione, sia per evidenziare come alcune delle considerazioni che seguiranno per l'ordinamento europeo siano state suggerite dal peculiare dibattito dottrinale italiano sulla giustizia amministrativa.

(conflitti tra città e Stato che arrivano alla Corte europea indirettamente attraverso rinvii pregiudiziali) e in quella immediatamente successiva. Questo non vuol dire che la categoria non abbia già avuto una manifestazione nel sistema politico. Si pensi ai casi dei *memoranda of understanding* della Commissione che durante la crisi hanno determinato l'adozione da parte degli Stati membri di riforme favorevoli all'accentramento, a svantaggio dell'autonomia delle città. Le modifiche hanno generato tensioni (si pensi al Portogallo o alla Grecia) tra Stato-autonomie con una rilevanza, però, tutta europea (esigenze di *spending review*).

Rari, così, i casi rientranti nella terza categoria quella, cioè, in cui vi sarebbe un interesse a ricorrere della città nei confronti del giudice europeo rispetto a questioni di rilevanza urbana (città v. Ue rispetto al giudice europeo; si veda il caso pendente delle città di *Bruxelles, Madrid e Parigi v. Commissione*; in questa casistica andrebbe ricompresa anche la potenzialità del caso *Comune di Milano v. Consiglio*, sull'assegnazione della sede dell'Agenzia europea per i medicinali e ora rimessa alla Corte di giustizia).

Vi sarebbe, poi, una quarta categoria residuale che, come la seconda, non ha al momento riscontro nella pratica. Il caso, cioè, in cui l'individuo come singolo o associazione vanterebbe un interesse a ricorrere contro un atto europeo con effetto diretto rispetto ad un suo diritto, qualificabile come "urbano", in virtù dell'imposizione diretta di un certo comportamento all'amministrazione locale da parte del diritto europeo (cittadino v. Ue per un diritto urbano europeo). Pur non essendo rintracciabile giurisprudenza rilevante, si pensi al caso di *Uber*, recentemente oggetto di differenti rinvii pregiudiziali in vari paesi dell'Unione europea (ad esempio *Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain*, C-434/15, sentenza n. 981 del 20 dicembre 2017). Il fenomeno ha forti ricadute sulla regolazione del trasporto urbano e sui diritti di intere categorie di lavoratori (i tassisti). È recente la sentenza della Corte di giustizia rispetto al rinvio del giudice francese che chiedeva chiarimenti in merito alla possibilità di applicare la normativa sulle società di informazione (direttiva 98/34/CE) piuttosto che quella sul trasporto (*Uber France SAS v. Nabil Bensalem*, C-320/16, sentenza n. 221 del 10 aprile 2018). La sentenza conferma la legittimità di quelle decisioni dello Stato francese che vietano i servizi di taxi *low cost* (nello specifico il servizio *UberPop*), applicandosi l'eccezione prevista dalla c.d. Direttiva servizi in materia di trasporti. Qualora il giudice avesse riconosciuto l'applicazione della direttiva sulle società di informazione, sottoponendo l'attività alla preventiva valutazione della Commissione europea, si sarebbero aperti scenari di possibile legittimazione a ricorrere dei diretti interessati avverso atti della Commissione, per una casistica di forte impatto sulla città. Si tratta di un mero esercizio controfattuale ma non totalmente astratto, dato che la questione è di grande attualità, richiederà in futuro l'intervento della Commissione o del legislatore europeo e il trasporto-mobilità urbana, come visto nella sentenza sulle emissioni e in uno dei casi studio, è un servizio caratterizzante il territorio urbano (e rispetto al quale è prevista autonomia locale in molti ordinamenti).

Infine, si ricorda la categoria di quei casi che arrivano sempre davanti alla Corte di giustizia con rinvio pregiudiziale ma per conflitti sorti tra privato (cittadino o impresa) e città. Qui si concentrano tutte quelle fattispecie in cui ad emergere è il ruolo mediano dell'autorità urbana, che si atteggia a garante dei destinatari indeterminati (i cittadini urbani). Le città difendono una loro determinata posizione rispetto ai

diritti e agli interessi “urbani”, a volte avendo la meglio, a volte la peggio. Ciò dipende dalla bontà del bilanciamento tra le libertà fondamentali riconosciute dal diritto europeo (ad esempio, quella di stabilimento) e i motivi imperativi di interesse generale, così come specificati dalla stessa normativa europea (come la tutela dell’ambiente urbano). In tutti questi casi, si può dire che le città facciano da contrappeso ai diritti economici, libertà negative, difendendo diritti sociali o ambientali, libertà positive (ad esempio, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL et all. v. Région de Bruxelles-Capitale*; *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV*, C-360/15 e *Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam*, a cause riunite). In altri casi si può dire, al contrario, che siano gli individui a chiedere alla città un miglior bilanciamento degli interessi, in virtù del diritto europeo (*Memoria Srl e Antonia Dall’Antonia v. Comune di Padova*).

Le ipotesi di cui *supra* sono ricostruite per completezza rispetto al ruolo che la città può ricoprire all’interno di una complessa *governance* multilivello come quella europea, sia come soggetti (cittadino v. città; città v. Stato; città v. Europa,) sia come oggetti (cittadino v. Ue, in cui il primo vanterebbe diritti urbani europei contro un atto dell’amministrazione europea). Si tratta di conflitti di competenza, quasi ipotesi di *preemption* che si sviluppano, però, su tre livelli: sovranazionale, statale-regionale e locale-regionale (la ridondanza del “regionale” sta ad indicare la diversa natura delle regioni negli Stati europei, con competenze legislative o meri enti amministrativi). Può essere interessante osservare come anche negli Stati Uniti, che sono uno stato federale in cui il livello di governo locale non ha esplicito riconoscimento in Costituzione (differentemente dai trattati europei), vi siano casi in cui il governo federale (o le agenzie) bypassano i governi statali dialogando direttamente con i governi locali (ad esempio, incidendo sulla quantità di risorse a loro disposizione). Si tratterebbe di casi di *preemption* anomali, a cui si è fatto cenno nel capitolo due ripercorrendo la storia delle città europee e differenziandola da quella delle città americane. Si differenzierebbero, cioè, dai tradizionali casi di conflitto tra il livello federale e gli Stati e dai casi, meno conosciuti ma pur sempre rilevanti, di *preemption* tra gli stati e i poteri locali (tema affrontato dal diritto degli enti locali statunitensi).

Tali categorie si ritengono utili al fine di far emergere gli spazi di azione della città europea nella *governance* multilivello. Infatti, una volta collocata in uno spazio-nicchia istituzionale rispetto alle norme di competenza (prima categorizzazione), essa può essere osservata con più attenzione rispetto alle norme di condotta. In questo ultimo senso si può proporre una seconda categorizzazione della giurisprudenza che coinvolge le città. Quest’ultima è un soggetto collettivo sia come “pubblica amministrazione”, sia come “ente rappresentativo” di interessi collettivi. In questo secondo senso è, cioè, un attore politico, nella forma di una “associazione” (in senso weberiano). Questa doppia natura si manifesta nei casi analizzati a seconda del modo in cui il privato-cittadino sfrutta la “duplicità” della città per veder garantito e protetto un suo diritto-interesse. La duplicità è sia nel senso di “politica-diritto”, sia nella dinamica “pubblico-privata”, se così è possibile sintetizzarla.

Innanzitutto, come pubblica amministrazione, la città può essere l’attore resistente nelle controversie e ciò che è messo in discussione è il modo in cui, attraverso il suo operato, essa non è stata in grado di garantire un

diritto/interesse del soggetto (si pensi al caso del Comune di Padova, in cui la Corte di giustizia argomenta in base all'eccesso di potere).

In secondo luogo, la città agisce come soggetto rappresentativo e, quindi, come ricorrente. Essa svolge propriamente la funzione di associazione in difesa degli interessi collettivi, sia contro lo Stato, sia contro l'Unione europea (ad esempio, sarebbe un diverso modo di leggere il ricorso di Parigi, Bruxelles e Madrid nel caso delle emissioni, oltre, cioè, la categorizzazione per i conflitti di competenza).

Si può suggerire, inoltre, una distinzione ancora leggermente diversa (una terza categorizzazione). La città come "soggetto" può fare due cose. Da un lato, può far valere in prima persona i suoi diritti-interessi (si pensi al caso di presunto "legittimo affidamento" rispetto ai fondi europei o al rispetto delle procedure UIA). Dunque, agirebbe non nel semplice senso di risolvere i conflitti di competenza (o di rapporti di potere) rispetto ad altri livelli di governo (*preemption*). Dall'altro, quasi fosse una associazione di categoria, fa valere "indirettamente" i diritti/interessi dei propri cittadini. Quest'ultimo ruolo sfuma nella seconda categorizzazione. La terza categorizzazione ha, così, solo il pregio di far emergere la capacità della città di essere titolare di diritti che le sono propri come soggetto.

3.2. I risultati dall'analisi dei destinatari indeterminati: la cittadinanza urbana "composita"

L'analisi del capitolo sei si sposta successivamente sulla città come soggetto che rappresenta i suoi cittadini e alle implicazioni che la sua attività, sempre partendo da ciò che l'osservazione della politica urbana europea suggerisce, comporta per questi destinatari "indeterminati", nonché per una definizione, in senso normativo, di "cittadinanza urbana composita". Da qui deriva l'analisi dei cittadini urbani "abituali", in particolare attraverso l'istituto della residenza (la cittadinanza urbana "stretta" e auspicabilmente "piena" dei diritti politici) e dei cittadini urbani "usuari", in una staffetta ordinamentale tra cittadinanze di riserva. Nel paragrafo a ciò dedicato del capitolo sei sono due gli schemi teorici utilizzati e sovrapposti: la teoria dell'ordinamento giuridico (e il suo sviluppo nel senso "pluralista") e la teoria luhmanniana dei sistemi, in particolare per l'avvicinarsi del sistema politico e giuridico.

L'individuo nella città gode, così, di una "cittadinanza urbana composita". La sovrapposizione dei diversi *status* in uno stesso territorio farebbe della città, almeno quella europea, il luogo potenzialmente più garantito al mondo per l'individuo più svantaggiato della società (è una teorizzazione della cittadinanza di tipo min.-max.). Questo per due motivi.

Il primo è di ordine sociologico e filosofico, ovvero, la pressione che la prossimità urbana e la politicità della città possono potenzialmente esercitare sull'accettazione o meno di situazioni di disagio sociale²⁶. È più facile che un contesto in cui sono violati i diritti umani sia tollerato in campagna (lo

²⁶ Come ricorda Giddens, la sociologia e la filosofia hanno la tendenza a lavorare in coppia. Affermava infatti A. Giddens nell'introduzione a *The Constitution of society. Outline of the Theory of structuration*, Cambridge-Malden, Polity Press, 1984, versione *e-book*: «[...] 'social theory' involves the analysis of issues which spill over into philosophy, but it is not primarily a philosophical endeavour». Ciò a maggior ragione quando si studia la città, come si è osservato in nota al capitolo sei ricordando il pensiero di Leo Strauss e di Simmel.

sfruttamento nel lavoro agricolo), piuttosto che in città (l'emergenza abitativa legata all'occupazione degli edifici). Ecco anche perché il disagio normalmente aumenta con la distanza dal centro, la periferia, dove l'urbanizzazione tende a diradersi (o se è "in centro", tende a concentrarsi in luoghi nascosti). Ciò che dipende dalla densità e dalla politicità è, dunque, la reazione della città, non necessariamente il tipo di risposta. La cittadinanza urbana "stretta" può, infatti, essere negata dagli stessi residenti che, ad esempio, rifiutano gli utenti (risposta negativa). Il problema non viene ignorato ma, in questo caso, la città tende a perdere il fondamentale attributo dell'apertura. È, ad ogni modo, una situazione migliore quella di un problema risolto negativamente, piuttosto che di un problema ignorato. Questo perché la comunità politica può, attraverso il dibattito, ritornare sui suoi passi.

Il secondo è di ordine giuridico, sull'effettività della protezione dei diritti umani. Da una parte, sulla capacità della "cittadinanza urbana composita" di rendere concreto il godimento di un diritto umano, internazionalmente riconosciuto e accettato anche dal diritto costituzionale dello Stato (protezione, abitazione, assistenza medica ordinaria e non meramente emergenziale). La residenza in una città comporta spesso il godimento dei diritti sociali che rendono effettive le libertà negative, anche se la politica nazionale dà indicazioni contrarie. È la normale conseguenza della minore o maggiore vicinanza del governo al territorio: più si è vicini, meno è possibile ignorare i problemi. Dall'altra, sull'accesso alla giustizia e al ruolo delle corti. Il nodo delle premesse teoriche e dei presupposti alla legittimazione ad agire/ricorrere alla luce della cittadinanza urbana composita meriterebbe uno studio a parte e alcune idee vengono solo accennate *infra*²⁷.

Tornando ora alla cittadinanza urbana composita, si può affermare che non è l'accumulazione degli *status* di cittadinanza a fare la differenza, ma le particolari combinazioni degli stessi. Non conta tanto che un cittadino italiano possieda tutti gli *status* (locale, europeo, globale, internazionale), quanto piuttosto che l'individuo immigrato irregolare si veda riconosciuta la "cittadinanza urbana stretta" (così come se ne è sostenuta l'autonoma esistenza al capitolo sei) e quella definita come "umanitaria", soprattutto quando l'ordinamento statale tende a chiudersi socialmente. Le cittadinanze agli estremi (quella locale e, soprattutto, quella umanitaria) sono, così, tanto più importanti quanto più quelle centrali vengono meno (quella nazionale e quella europea). In particolare, la "cittadinanza urbana stretta" e quella "umanitaria" (e, forse, anche quella globale) si differenziano da quella "nazional-legalista", quella "europea" e quella "internazionale" (come l'opposto della "nazional-legalista") per i presupposti che le giustificano. Nel primo caso, si tratta di situazioni di fatto (il trovarsi in uno stesso posto o l'essere "umano" di un individuo), cosicché se vi è una costituzione, questa serve per regolare lo *status* (più o meno giuridicamente, più o meno politicamente), non per decidere chi rimane dentro o chi rimane fuori. Nel secondo caso, invece, il presupposto è politico (la sovranità dello Stato) e, una volta "dentro", è il diritto, normalmente, a regolare i fatti giuridicamente rilevanti mediante norme.

²⁷ Si mantiene questa duplicità, come anche quella diritti/interessi, non per desiderio di ambiguità ma perché il testo si riferisce al contesto europeo e deve prendere in considerazione i diversi sistemi di giustizia in cui, a differenza di quello italiano, non esiste sempre un contenzioso amministrativo autonomo e separato da quello civile (e in cui sicuramente non esiste la categoria dell'interesse legittimo). Nel proseguo, però, si farà quasi sempre riferimento a situazioni in cui il cittadino vanta interessi nei confronti della pubblica amministrazione o, più in generale, di un potere autoritativo.

Le staffette tra cittadinanze sono tanto migliori quanto più combinano concretezza (il presupposto delle cittadinanze agli estremi) e astrattezza (la costruzione della cittadinanza su saperi di secondo grado, politica-diritto), il che rende la “cittadinanza urbana stretta” particolarmente rilevante, così come la distinzione tra “residente” ed “utente”. In questo senso, più vengono meno le cittadinanze centrali, tanto più è importante considerare o assimilare ai “residenti” queglii “utenti” che versano in condizioni di disagio. D'altra parte questo è ragionevole anche non ricadendo nell'esempio estremo dell'immigrato irregolare ma anche guardando al turista extra-europeo di passaggio in città. Se non accade nulla di imprevisto, sarà irrilevante in un mondo globalizzato quale sia il suo *status* di cittadino una volta che si è nella città di destinazione. Se, però, qualche problema si verifica ciò diventa, immediatamente, fondamentale. Ad esempio, in caso di aggressione in una città francese. A quel punto, si è “non cittadini statali” o “cittadini internazionali”, a cui sono riconosciuti dei diritti. Questi diritti si concretizzano, però, come “cittadinanza urbana stretta”: lo straniero verrà assistito come qualsiasi altro residente o turista francese o turista europeo. Se non verrà assistito, è ragionevole presumere che ciò non passerà inosservato²⁸.

Dunque, per quanto vi sia una forte varietà nella durata e nelle cause caratterizzanti ogni situazione, due elementi sono chiaramente sempre presenti: l'esserci dell'“essere umano” in una stessa porzione di territorio, la città europea, così come definita al capitolo uno; e l'essere la città, in generale, un luogo aperto ai flussi (in particolare, alla mobilità delle persone), tale da aumentare la probabilità dell'incontro²⁹. Entrambi questi elementi concorrono a coordinare la frammentazione e fanno della cittadinanza urbana, che diverrebbe “composita”, una base per un'idea progressista di “cittadinanza europea” e, dunque, un mezzo per favorire la teorizzazione dell'integrazione europea e del suo ordinamento (si veda *infra*). La sfida è capire se il pensare il territorio in maniera ridotta, la città, possa “far saltare” quel tradizionale vincolo etnico-nazionale (dominante) alla cittadinanza tradizionale, almeno in Europa, dettato dai confini nazionali e dalla politica statale: elementi che, più che integrare, possono dividere.

²⁸ D'altra parte già Kant osservava nel suo saggio *Zum ewigen frieden* [trad. ita R. Bordiga, *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli editore, 1991], 65: «Terzo articolo definitivo per la pace perpetua. “Il diritto cosmopolitico deve essere limitato alle condizioni dell'ospitalità universale”. Qui, come negli articoli precedenti, non è in discussione la filantropia, ma il *diritto*, e allora *ospitalità* significa il diritto che uno straniero ha di non essere trattato come un nemico a causa del suo arrivo sulla terra di un altro. Questi può mandarlo via, se ciò non mette a repentaglio la sua vita, ma fino a quando sta pacificamente al suo posto non si deve agire verso di lui in senso ostile. Non è un *diritto di accoglienza* a cui lo straniero possa appellarsi (per questo si richiederebbe un particolare e benevolo accordo per farlo diventare per un certo periodo un abitante della stessa casa), ma un *diritto di visita*, che spetta a tutti gli uomini, il diritto di offrire la loro società in virtù del diritto della proprietà comune della superficie terrestre, sulla quale, in quanto sferica, gli uomini non possono disperdersi all'infinito, ma alla fine devono sopportare di stare l'uno a fianco dell'altro». Nonostante Kant distingua tra “diritto all'accoglienza” e “diritto di visita”, egli lo fa quasi esclusivamente rispetto all'“appellarsi”, ovvero, rispetto alla procedura “logico-giuridica” da seguire per ottenere ciò che si vuole (cosa deve “chiedere” lo straniero?). Egli è molto chiaro su questo all'inizio del paragrafo, precisando che sta per dire qualcosa che riguarda il “diritto” e non il “sociale”. È il filosofo stesso, però, che nello stesso paragrafo approda alla fine nel sociologico-antropologico, con l'osservazione sulla sfericità della terra e la naturalezza dell'incontro umano. Questo per dire che, a prescindere da quello che “chiederà” per poter sperare di mettere piede in terra straniera (“visita” e non “accoglienza”), lo straniero entrerà a far parte comunque di una società ospite. Una volta che è dentro, le eventuali condizioni della sua “accoglienza” andranno contrattate in un “benevolo accordo” (parole di Kant) ma viene da chiedersi se questo benevolo accordo sia poi così necessario in paesi democratici come quelli europei o se esso, sempre l'accordo, non sia già implicito nei principi costituzionali dello Stato contemporaneo.

²⁹ Tanto da portare uno dei padri della sociologia urbana statunitense E. W. Burgess, *The growth of the city: an introduction to a research project*, in R. E. Park, E. W. Burgess (a cura di), *The City. Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago-Londra, University of Chicago Press, 1925, ad affermare, 59: «These concrete situations show why mobility is perhaps the best index of the state of metabolism of the city. Mobility may be thought of in more than a fanciful sense, as the “pulse of the community”». Sul quanto ai flussi di persone si siano sovrapposti nel tempo quelli di capitale, modificando la geografia stessa della città (i distretti finanziari) e i *pattern* dell'urbanizzazione (la crescita di specifiche città piuttosto che altre), si v. S. Sassen, *Cities in a world economy*, Los Angeles, Londra, Nuova Delhi, Singapore, Washington DC, Sage Publications, 2000 [trad. ita. N. Negro, *La città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2003], ad esempio 144, sui c.d. centri finanziari dominanti.

3.3. Una riflessione sulle premesse teoriche e sui presupposti alla legittimazione ad agire/ricorrere alla luce della cittadinanza urbana composita, in particolare nei ricorsi amministrativi

La presente riflessione, pur sviluppandosi con riguardo all'ordinamento composito europeo, è ispirata dalle linee teoriche del dibattito tutto italiano sulla distinzione tra l'interesse legittimo e l'interesse a ricorrere, nonché sulla conseguente legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo, con le sue differenze rispetto alla legittimazione ad agire nel processo civile. I nodi sollevati dalla scienza giuridica italiana sono utili allo studio dell'Unione europea per due motivi. Da una parte perché con la duplicità "interesse legittimo-interesse a ricorrere" si evidenzia lo scarto implicito nella dicotomia "fatto" e "diritto" e in particolare: cosa succede quando il diritto ignora alcuni fatti? (oppure, quando l'incidenza di alcuni fatti cresce rispetto al passato e il diritto deve aggiornarsi)? Dall'altra, perché la differenza tra legittimazione ad agire e a ricorrere invita a riflettere sui presupposti dell'istituto processuale e sulle difficoltà che la categoria "astratta titolarità di un diritto" incontra quando si ha a che fare con il potere pubblico o con il potere privato (*lobby*) avallato dalle istituzioni (per tradizione o per cattura). A prescindere dalla distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, l'individuo di fronte al potere pubblico si trova in svantaggio (a maggior ragione se l'istituzione è molto distante dalla cura concreta del territorio). Il pregio del dibattito italiano è rendere questo elemento palese, enfatizzando il fatto che il sistema ottenuto è frutto di una scelta³⁰.

Nelle città emergono con maggiore frequenza quelle situazioni che, quando risolte in modo garantista (ad esempio dalle corti o dalla legislazione), possono portare ad estendere la soluzione al resto del territorio. Ma come possono essere risolte in modo garantista ed esteso, se le situazioni faticano ad arrivare alle corti?

Si premette che il seguente ragionamento, pur provando a rispondere a questa domanda, non ha necessariamente un risvolto pratico (per lo meno non immediato) per l'operatore del diritto. Si tratta, piuttosto, di una suggestione teorica. È la complessa duplicità della città, che porta alla seconda e alla terza categorizzazione della giurisprudenza rintracciata sui destinatari determinati, a rendere rilevante una riflessione sulla legittimazione processuale a ricorrere e, di conseguenza, sulle potenzialità sia della città come ente rappresentativo (una associazione), sia dello *status* di cittadino urbano composito.

³⁰ Da ultimo per la ricostruzione della dottrina italiana sulla legittimazione nel processo amministrativo si v. S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Torino, Franco Angeli, 2018, *passim*. Delle teorie richiamate dall'autrice, è di particolare interesse la posizione di A. Piras, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, Giuffrè, vol. I, *Strutture del giudizio e legittimazione al processo*, 1962, 1-160 il quale, sostenendo un avvicinamento della nozione di legittimazione a ricorrere a quella di legittimazione ad agire, finisce con l'avvicinare anche la nozione di interesse a ricorrere a quella di interesse legittimo, 79: «La verità è che nel momento in cui si costituisce il processo c'è soltanto [...] l'esigenza di tutela di un interesse, esigenza che si esprime più spesso mediante l'affermazione di una situazione di fatto, la quale ha poi in realtà l'unica, la sola funzione di costituire il punto di riferimento per l'individuazione dell'effetto materiale e, quindi, della tutela garantita dall'ordinamento. Sembra perciò quasi superfluo aggiungere, ad intuitiva precisazione di questa verità totalmente accettabile, che in tanto l'affermazione di un fatto può costituire il punto di riferimento per l'individuazione di un interesse, in quanto appunto esista una norma la quale pone quel fatto come la condizione in base alla quale poi avviene l'investitura del soggetto in determinate situazioni giuridiche rispetto agli effetti disposti».

Dove si colloca esattamente la potenzialità della città-associazione come base per la legittimazione processuale? E della cittadinanza urbana composita?

Nel primo senso, si pensi ancora una volta al caso delle città di Bruxelles, Madrid e Parigi contro la Commissione. La città ha agito come ente collettivo, dimostrando l'effetto diretto del regolamento impugnato (contro la strategia della Commissione, che si schiera per la non ammissibilità del ricorso). Quindi, una volta verificata la situazione soggettiva differenziata delle città, il giudice si è pronunciato contro la Commissione. Pur se la questione ruota intorno alla competenza o meno della Commissione ad adottare il regolamento (la strategia delle città), la decisione ha avuto come risultato quello di garantire l'interesse a mantenere sotto determinati limiti le emissioni di anidride carbonica nell'aria. È vero che le tre città hanno rappresentato gli interessi collettivi delle proprie comunità ma è anche vero che la soluzione è andata a beneficio di un interesse diffuso di tutti i cittadini europei.

Nel secondo senso, si osservi che quando si è scelto al capitolo sei di classificare i beneficiari come "determinati" e "indeterminati", optando poi per i determinati come "individuali" (imprese e cittadini) e "collettivi" (associazioni e, *in primis*, la città), l'idea è stata quella di occuparsi in un secondo momento dei destinatari "indeterminati" (i "cittadini urbani") come di un insieme di individui a cui corrisponderebbero "interessi diffusi". La cittadinanza urbana composita, dunque, non è pensata per fornire uno strumento di accesso alla protezione degli interessi diffusi ma proprio costruendosi su di essi e riducendoli a soggettività, li supera. Ricostruito lo *status*, che in sé ingloba lo sforzo di passare dal generale (i destinatari indeterminati) al particolare (il singolo cittadino), la cittadinanza urbana composita, attraverso la sua variante "stretta", può farsi presupposto della legittimazione a ricorrere, come quella "umanitaria" viene di solito già in rilievo per la legittimazione ad agire. È l'appartenenza o l'essere nella città che già di suo differenzia territorialmente la condizione del cittadino. È ovvio che tale condizione di fatto non sia sempre necessaria, essendo riconosciuti diritti e interessi qualificati dalle Costituzioni, dalla normativa e dalla giurisprudenza. Tale potenzialità teorica, però, può differenziare le strategie di tutela a disposizione dell'individuo (si pensi all'immigrato irregolare che non vuole puntare sui suoi diritti per risolvere un problema concreto ma solo vedersi riconosciuto lo status di residente in tempi ragionevoli vantando un interesse). E può funzionare nei casi limiti, soprattutto nei rapporti con l'autorità e, quindi, nell'accesso alla giustizia amministrativa. Sono quei casi, cioè, in cui vi è il rischio che una personale situazione possa non avere rilevanza processuale perché mancherebbe di un elemento capace a distinguerla dalla massa o sia difficile o impossibile ricorrere ad un ente collettivo o alla categoria degli interessi diffusi ma qualificati dal legislatore; oppure, quando il soggetto che cura l'interesse pubblico si allontana istituzionalmente e sempre più dal beneficiario, come nell'attrazione delle competenze nella sfera dell'ordinamento europeo, ma i cui effetti derivanti dall'esercizio dei poteri si riflettono sul territorio locale senza che si sappia con precisione a chi conviene appellarsi (si pensi al caso delle acque reflue urbane presentato nel capitolo sei).

Per riassumere, nella ricostruzione logica offerta al capitolo sei per individuare i destinatari, la città viene utilizzata per aiutare a teorizzare la variante composita della cittadinanza urbana, attraverso la prossimità e l'indeterminatezza dei destinatari (*step I*). Una volta che si ammette un diverso *status* di

cittadinanza, il ruolo di sostituto (processuale) della città (come di altre associazioni o enti rappresentativi di categoria o di gruppi) potrebbe non essere più necessario contro l'attività della pubblica amministrazione e anche contro la città stessa quando essa si atteggia ad ente pubblico (*step II*). Se, cioè, dietro alla legittimazione a ricorrere vi è una nozione di cittadino che ingloba la "prossimità", il problema è risolto in partenza. È come se il cittadino stesso fosse automaticamente legittimato a rappresentare la propria categoria, e non il contrario. Il tutto senza necessariamente abbracciare una tesi soggettivista (o della titolarità astratta di un diritto, nel lessico della dottrina italiana), dato che lo *status* di cittadino urbano è in grado di differenziare territorialmente (quindi, di fatto) la situazione giuridica (in modo oggettivo, sempre nel lessico della dottrina italiana, ma con una "prova" molto più semplice della concretezza dell'interesse: l'esserci di fatto su quel territorio, come residenza di diritto o di fatto).

Ancora con altre parole, è lo *status* composito di cittadino urbano, la cui complessità è teorica, che rende rilevanti situazioni meramente di fatto dato che il "fatto in sé" (lo stare in uno stesso territorio) è presupposto della cittadinanza. Sembra scontato (e si è già detto) che questa possibilità teorica venga limitata a pochi casi (in particolare di conflitti di tipo amministrativo), in quanto diversamente potrebbe consentire un accesso generalizzato alla giustizia ed inflazionare il contenzioso. Potrebbe, però, valere per i cittadini immigrati irregolari alle prese con la pubblica amministrazione che verrebbero equiparati a qualsiasi cittadino italiano o europeo. L'immigrato rappresenta in quel momento una categoria più ampia, quella del cittadino urbano nella sua versione "composita" che sta ricorrendo alla variante "stretta" piuttosto che a quella "umanitaria". Sarebbe poi utile in materia ambientale per casi di rilevanza europea rispetto a diritti/interessi qualificabili come urbani, se si pensa alle difficoltà di accesso alla giustizia già da parte delle associazioni (si ricordi il noto caso sulla Convenzione di Aarhus, *European Court of Justice, Grand Chambre, January 13, 2015, Cases C-401 to 403/12P*) o di altri soggetti, come le città, con la messa a punto di strategie molto articolate (si pensi al caso commentato sul ricorso delle città di Madrid, Bruxelles e Parigi contro la Commissione).

In determinate situazione, quindi, il cittadino rappresenterebbe la categoria (e non il contrario) e in un secondo momento la corte giudicherebbe sulla fondatezza della pretesa, approfondendo la natura dell'interesse vantato, sempre che lo *status* di cittadino urbano composito non abbia nel mentre ispirato un'evoluzione nel riconoscimento dell'astratta titolarità dei diritti. Perché ciò di cui si discute qui non è la natura e la fondatezza del diritto o dell'interesse vantato, da valutare da parte del giudice, ma le condizioni che garantiscono l'accesso alla giustizia, nel senso della legittimazione.

Come si è visto, non è un dibattito solo italiano o interno agli Stati. A livello europeo è molto difficile rintracciare casi in cui i cittadini e le associazioni riescano a dimostrare la loro legittimazione ad agire/ricorrere, un effetto diretto o l'assenza di misure di implementazione in situazioni in cui è difficile uscire dall'"indeterminatezza", sia per interessi "collettivi", sia "diffusi", senza che sia possibile negare che tali attività svolgano un'utile funzione di controllo. Questo perché, come si è detto, allungandosi sempre di più la catena del potere l'individuo perde la sua presa sull'istituzione. Appare non sufficiente, ad esempio, l'art. 263, par. 3 (a l'art. 265, par. 3), Tfu. Ed è proprio con la limitatezza di questi articoli che l'analisi

controfattuale sulle petizioni e segnalazioni alla Commissione ha voluto confrontarsi nel corso del capitolo sei, con il caso delle acque reflue. Ad indicare che, anche se nell'ordinamento giuridico, inteso in senso tradizionale (legislazione e giurisprudenza), non emergono determinate questioni, ciò non vuol dire che non vi sia un mondo di situazioni pratiche e rilevanti di fatto che faticano ad essere riconosciute dall'ordinamento, scaricando la tensione sui territori locali i quali si comportano, alla fine, come "parafulmini". Si tratta di un aspetto da non trascurare in quanto, nonostante l'attività delle corti europee sui diritti fondamentali sia andata nel tempo crescendo, la tutela rimane sempre di tipo "astratto". La si garantisce per grandi balzi in avanti e casi clamorosi ma non nella prospettiva pratica di un interesse di fatto. Questo rende il sistema giuridico molto meno permeabile alle richieste della società.

Allora in situazioni limite si tratta di ripensare lo strumento giuridico (o le sue premesse) affinché, in mancanza di una teoria *comprehensive* che medi la transizione società-diritto, lo strumento stesso tenga in debita considerazione il presupposto di "fatto" e magari attraverso di esso aggiorni le categorie dei diritti. Sarebbe utile, ad esempio, che la giurisprudenza europea riconoscesse l'esistenza della categoria "diritti urbani".

4. L'Europa delle città

Lo studio della politica urbana europea e la ricostruzione dei presupposti utili alla sua analisi è l'occasione per riflettere sul perché potesse essere saggio che un eventuale percorso costituzionale europeo, soprattutto uno favorevole al con-federalismo ma non solo, tenga in debita considerazione le tradizioni di governo locale del continente (differentemente da quanto successo negli Stati Uniti, ad esempio)³¹.

La politica urbana si rivela utile perché, grazie al suo concentrarsi sulla città, fa emergere il ruolo che il territorio (locale), e l'insistenza su di esso di una comunità, possono giocare per la democrazia in Europa. Il funzionamento della politica stessa è, infatti, un esempio di "strada europea" all'integrazione. È uno di quei rari esempi, forse al momento l'unico, di una politica che esiste senza una formale regolazione quando, di solito, l'Unione tende a regolare (anche molto bene) ma la politica pubblica stenta a decollare. La politica urbana è capace di sfruttare l'amministrazione europea composita per ottenere una condivisione valoriale e di finalità diffusa sul tutto il territorio europeo, inteso nella sua prospettiva interna come somma di territori locali. Sfrutta assunti teorici in parte alternativa alle teorie federaliste o con-federaliste basate, piuttosto, sul ruolo degli Stati nazione e sui confini nazionali³².

³¹ R. Briffault, *Home Rule for the Twenty-First Century*, in *Urb. Law.*, n. 36, 2004, 257: «Yet, although politically crucial, local governments have a far more tenuous legal status. Our federal constitution is entirely silent with respect to local governments. It makes no reference to local government at all. From a constitutional perspective, American federalism is a two-tier system, not the three-tier system we actually experience in our governance». Nonostante il livello locale non avrà mai esplicita rilevanza costituzionale nel sistema giuridico statunitense, lo studioso osserva come di fatto esso conti per almeno quattro motivi, 258: democrazia, diversità, comunità e innovazione.

³² Per questa osservazione sullo sbilanciamento tra regole e politiche si v. V. Termini, *Il mondo rinnovabile: come l'energia pulita può cambiare l'economia, la politica e la società*, Roma, Luiss University Press, versione *ebook*, 2018, all'inizio del cap. 4, pur se con riferimento alla transizione energetica e alle politiche pubbliche in questa area.

L'idea potrebbe essere, cioè, quella di sfruttare la sussidiarietà amministrativa profonda (sino al livello locale) e le pieghe del diritto (lo *status quo*) in modo che il processo di integrazione europea possa risalire lentamente dal basso, conseguendo la legittimazione sociale dell'ordinamento come presupposto alla legittimità democratica. Solo dopo aver terminata la "scalata" nel lungo periodo, infatti, ad essere messa in discussione sarebbe il funzionamento delle istituzioni di livello "alto" o, detto diversamente, il funzionamento della "scatola nera" della *governance* multilivello come fino ad oggi considerata (Parlamento, Commissione, Consiglio, gli Stati, ecc.). La quale scatola però, essendo appunto "nera", potrebbe a volte già aver cominciato a comportarsi in modo diverso senza che nessuno se ne sia realmente accorto o preoccupato (ad esempio coinvolgendo le città attraverso le loro reti). Controproducente sarebbe, quindi, insistere sulla democraticità del *kratos* di alto livello così come dell'*accountability* basata solamente su meccanismi formali che non mettono in dubbio il modello di integrazione³³.

4.1. Cosa significa la città per il processo di integrazione europea?

Se, quindi, si abbandona definitivamente l'approccio descrittivo (analitico e/o sistemista) che ha caratterizzato la Parte II per riprendere la narrazione discorsiva della Parte I, nell'immagine degli interruttori accesi e spenti di cui all'Introduzione, la "black box", che "staticamente" è la scatola istituzionale e delle norme mentre "dinamicamente" è il *throughput* (il processo), torna a spegnersi. Conclusa la ricostruzione della politica urbana europea, con i suoi destinatari, è ora la fase della pura astrazione. *Input* ed *output* si accendono per rappresentare la società europea (o il cittadino) che chiede e la società europea (o il cittadino) che ottiene. Il *throughput* spento è la *black box* ma non per il funzionamento della politica urbana quanto, piuttosto, per il processo di integrazione dall'ibrido punto di vista giuridico-politico. Se, quindi, si concettualizzano nuovamente *input* e *output*, che aspetto assume il processo di integrazione?

Cosa chiede la società e cosa può ottenere? E soprattutto, quale società (o cittadino)? E, magari, quale comunità per questa società?

³³ La distinzione tra la legittimità sociale e la legittimità democratica è ispirata, in parte, da J. H. Weiler, *To be a European citizen: eros and civilization*, in *id.*, *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor?" And Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 79 ss. In parte anche da D. Curtin, *Executive power in the European Union. Law, practice and constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009, *passim*. Weiler invita a non sovrapporre troppo il concetto di *legitimacy* con quello di *democracy*. Questo anche se ad oggi nel mondo occidentale è quasi impossibile percepire come legittimo un governo non democratica. Viceversa, si riconosce che anche un ordinamento democratico potrebbe essere illegittimo (facendo l'esempio di Weimar). Nelle parole di Weiler è classica la differenza tra la *formal (legal) legitimacy* (comunque differente dalla *legality*) e la *social (empirical) legitimacy*. L'idea di queste conclusioni si basa su alcune eccezioni rivelate dallo stesso Weiler poco oltre, 81. Normalmente una istituzione deve avere legittimità formale per godere anche di quella sociale, ma non sempre. Inoltre, non è detto che ordinamenti con legittimità formale godano anche di quella sociale. Dunque, Weiler ammette sia casi in cui per avere legittimità sociale non sia necessaria la legittimità formale (in questo lavoro definita come "democratica"), sia casi in cui già vi sia legittimità formale ma senza quella sociale. L'idea qui sostenuta, dunque, è che l'Unione europea sia un caso particolare in cui non è necessaria la legittimità formale ("democratica") per avere legittimità sociale e, che anzi, proprio per anticipare la legittimità formale ("democratica") si sia ottenuto un ordinamento non legittimato socialmente. Questo rivelerebbe che una priorità è la legittimità sociale in Europa, senza la quale il processo democratico formale (ad esempio maggiori poteri al Parlamento eletto secondo dinamiche politiche comunitarie) subirà una perenne forzatura senza fare passi in avanti. Questo non significa abbandonare il *rule of law* o il diritto comunitario fino ad oggi posseduto e costruito ma, ovviamente, esso andrebbe considerato come un regime temporaneo o uno *status quo* di tranquillità rispetto al quale costruire un ordine progressista. Questo significa anche che in periodi di crisi in cui lo *status quo* vacilla, non è buono cominciare a lavorare sulla legittimità sociale. Lo *status quo* va prima riequilibrato. In parte, su queste problematiche, Curtin sembra avvalorare la tesi della legittimità sociale, per la centralità del ruolo che riconosce all'esecutivo europeo e in particolare alla Commissione. Si tratterebbe di far avanzare la costituzione europea con la lettera minuscola partendo dalle politiche e oltre ai meri riconoscimenti formali dei trattati sulle competenze legislative.

Ciò che si sfrutta ora dei risultati della Parte II è, innanzitutto, la città, la quale, grazie allo studio della politica urbana europea, si è a mano a mano emancipata dal suo concreto atteggiarsi come ente amministrativo per recuperare il suo significato sociologico (prossimità e territorio) e politico-filosofico (territorio e comunità). Essa è uno spaccato significativo della società europea, sia della sua componente tradizionale, sia di quella più recente. In secondo luogo, la cittadinanza che, già nel capitolo sei, è apparsa un elemento di transizione dal concreto all'astratto o dal diritto alla politica.

Per ognuno di questi concetti (città e cittadinanza) sarà dedicato un paragrafo, di modo che si possa rispondere alla domanda di secondo livello: cosa significa la città per l'integrazione europea?

Si tratterà, cioè, di immaginare un'Europa capace di rendere visibile l'invisibile³⁴. L'invisibile è qui l'identità culturale. Una società non dalla vuota coscienza ma, consapevole della sua autoconservazione (per il tramite della città, della comunità e della sua politicità), capace di farsi ragione, in senso hegeliano, grazie alla flessibilità di un ordinamento giuridico europeo in evoluzione. Ovvero, un ordinamento che non si inchina a quelli statali i quali, pur se ineliminabili, devono poter essere neutralizzati nella loro rigida opposizione all'evoluzione, ad esempio rispetto alla cittadinanza. Solo allora il sistema politico, all'inizio accudito dall'ordinamento giuridico, sarebbe in grado, auspicabilmente con successo, di instillare vita in un nuovo *kratos*. Sarebbe questo un modo di guardare con lucidità all'attuale fase del processo: un'Unione di diritto. Ciò non deve considerarsi come una deriva tecnocratica ma il risultato di un peculiare processo storico.

Si partirà, dunque, dalla cittadinanza per passare poi alla città. Quest'ultima andrà scomposta in elementi essenziali per dedicare maggiore attenzione ad uno degli attributi che già al capitolo uno si era cercato di emancipare dalla teoria dello Stato: il territorio. Infatti, recuperata l'importanza sociale del territorio, si era sostenuto, anche alla luce della globalizzazione e della crisi economica, la sua centralità per un percorso di costruzione progressista dell'Unione europea. Si chiuderà infine il cerchio tornando sul tema della cittadinanza.

Lo stile del ragionamento non vuole essere né meramente decostruzionista, né meramente strutturalista ma, piuttosto, di scomposizione e ricomposizione. Ciò non al semplice scopo di descrivere ma, invece, di orientare la concettualizzazione del processo di integrazione e del suo risultato, un nuovo ordinamento territoriale.

³⁴ Il riferimento è ad una espressione del libro di D. Curtin, *Executive power in the European Union. Law, practice and constitutionalism*, cit., che intitola il capitolo 7. Il riferimento al "visibile" e all'"invisibile" come approccio al diritto costituzionale europeo.

4.2. L'indiscutibile resistenza della cittadinanza nazional-statalista

Il pluralismo culturale nella società europea è un fatto concreto, sia che si tratti della convivenza tra cittadini di diversi stati membri, sia tra i “cittadini” e gli extra-comunitari. Questo di per sé crea problemi alla legittimazione sociale perché rende complicata l’affermazione dell’identità culturale³⁵.

La tradizionale nozione di “cittadino” subisce così la pressione di un’Europa con confini, interni ed esterni, non definiti³⁶. La cittadinanza tradizionale è un istituto giuridicizzato o legalizzato sulla base dello Stato-nazione. Il cittadino accetta acriticamente di essere parte di un certo ordine formalizzato. Chi, però, rimane escluso dall’applicazione legal-nazionalista di cittadinanza ma si trova a far parte, insieme ai cittadini “tradizionali”, di una stessa comunità, capirà o mai parlerà lo stesso linguaggio “di diritto”? È, poi, in qualche modo coinvolto nel processo “politico”, che potrebbe aiutarlo ad apprendere gli impliciti meta-discorsi? Ha, in altre parole, la possibilità di esprimersi e di comunicare attivamente? O, al contrario, chi comunica con il “non cittadino”? Si badi bene. Questo ragionamento vale sicuramente per l’immigrato extraeuropeo. Vale, però, anche per i cittadini dei Paesi membri che vivono e lavorano in altri Stati membri, i quali quasi sempre non riescono a riempire di significato la cittadinanza europea che, per come è stata regolata, si presenta ancora oggi come mera appendice di quella nazionale. Si potrebbe quindi precisare che “non riescono a definirla” perché, in effetti, “non possono” data la scarsità di strumenti concettuali a suo supporto.

Dunque, pur volendo mantenere e lodare la cittadinanza nazional-statalista come una dei più grandi risultati della Rivoluzione francese, se ne deve riconoscere la naturale tendenza alla “chiusura culturale”, almeno ad un certo punto della storia di un paese.

La situazione appena ricostruita, l’incapacità cioè a superare la nozione di cittadinanza tradizionale, è espressione di un ordinamento giuridico europeo che non si è ancora dotato di un adeguato linguaggio personale, né giuridico e né tantomeno politico. Fallisce, ad esempio, perché sarebbe per principio portato a considerare “cittadini” tutti coloro che si stabiliscono nel territorio (anche come semplice somma di territori statali)³⁷ ma, di fatto, non ha un linguaggio sufficientemente formalizzato che rispecchi la “sua” realtà sociale³⁸. Si serve della cittadinanza statale (ereditandone la crisi) ma, da una parte, non è il soggetto

³⁵ Se manca la conoscenza e la coscienza di sé è ovvio che la storia dell’Europa sarà turbolenta e potrà finire male. Senza prendere troppo seriamente la personificazione del continente (il grado di serietà dipende ovviamente dalla posizione sociologica ed antropologica che si assume), è come se fosse un soggetto adolescente complesso ma senza guida (come la famiglia), ciò che aumenta la probabilità che si sviluppi devianza (quindi, sviluppo non sano).

³⁶ Si è utilizzato nel testo il riferimento al “pluralismo culturale” e non al “pluralismo giuridico”. Ragionamenti in termini di comunità, infatti, rappresentano un pre-discorso rispetto ad una discussione sulla capacità di una società di dotarsi di un sistema di norme comuni. Allo stesso tempo, una riflessione sul significato e sul contenuto di “cittadinanza” può rendere il piano culturale e quello giuridico peculiarmente sovrapposti. Andrebbe dunque chiarito con più precisione il significato di “pluralismo”. È un singolo ordinamento che accoglie una pluralità culturale? Oppure vi è corrispondenza tra identità culturale ed identità legale e il pluralismo è, poi, tra ordinamenti giuridici sovrapposti?

³⁷ Soprattutto per ragioni umanitarie, da cui l’importanza del diritto d’asilo; nel preambolo del Trattato sull’Unione europea gli Stati riconoscono di ispirarsi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell’Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza e dello Stato di diritto e confermano l’attaccamento ai diritti sociali fondamentali.

³⁸ L’art. 21, Tfeue, ad esempio, riconosce il diritto alla libertà di circolazione ai soli cittadini europei; le limitazioni si giustificano su motivi di sicurezza, interna, si v. il bilanciamento ex l’art. 3, par. 2, Tfeue, ma anche esterna, una materia di esclusiva competenza statale ex art. 4, par. 2, Tfeue. Al contrario, l’art. 63, Tfeue riconosce la libertà di circolazione di qualsiasi capitale, anche proveniente da paesi extracomunitari. L’asimmetria è, in qualche modo, paradossale se si pensa alle ripercussioni della crisi finanziaria (legata al

legittimato a poterlo fare: parla attraverso norme ma non viene compreso come lo sarebbe lo Stato dai suoi cittadini. Dall'altra, fa fatica a comunicare con gli individui che rimangono esclusi dalla cittadinanza statale e, di conseguenza, non riesce ad influenzare neanche il modo in cui gli Stati e i cittadini "tradizionali" potrebbero, a loro volta, concepire una cittadinanza nuova (si veda l'esempio *infra* per l'individuo immigrato Z in Danimarca e quello W in Italia).

4.2.1. L'ordinamento europeo tra politica e diritto. Per una nuova retorica della cittadinanza

Ora, soffermandosi sull'incompletezza del processo di integrazione europea, si osservi di nuovo come un ordinamento europeo tutto sommato esista. Questo è il punto di partenza.

Esiste soprattutto come ordinamento giuridico. La necessità di ricorrere all'endiadi *policy-funzione* in questo lavoro deriva, però, dall'assenza di quel linguaggio giuridico "proprio" sufficientemente affinato nell'ordinamento a cui si fa cenno in qualche riga precedente. Ciò perché assente o immaturo è anche il sistema politico che giustifica l'esercizio dei poteri. Lo stesso problema si presenta per la categoria della *Soft Law* e dei *network*, per le quali si è tentata una chiusura giuridica per il tramite o dei principi o della teoria istituzionale³⁹. A volte, cioè, è difficile capire cosa è *legal* e cosa è *illegal* (ma anche cosa è *legal* e cosa è non-*legal*). A volte ci si trova con fatti nuovi senza avere le norme o senza norme esplicite (la politica urbana europea). A volte si ha la stessa norma (o istituto) per fatti diversi (la cittadinanza nel sesto capitolo). L'ordinamento giuridico europeo è, quindi, un caso di un sistema che si crede autonomo ma che ancora non lo è: è aperto ma non operativamente chiuso. La causa è sempre la stessa, l'eredità dello Stato di diritto.

L'ordinamento giuridico europeo va, ad ogni modo, sfruttato il più possibile. È ciò che, oggi, identifica in modo più chiaro l'ambiente "Europa". Può servire come stimolo all'autocoscienza della società europea (legittimità sociale). Può ospitare la politica europea, prima che essa diventi un sub-sistema autonomo (legittimità democratica). Può, con un linguaggio intra-sistemico, migliorare la sua stessa autopoiesi. In altre parole, lo *status quo* è un "buonissimo" punto di partenza ma rimane, pur sempre, "solo" un punto di partenza. Non è l'ordinamento come sistema di diritto che, infatti, può garantire la legittimità sociale e quella democratica.

movimento dei capitali) sulla sicurezza sociale (a causa della connessa crisi economica). Qual è il parametro da usare per misurare il livello di "insicurezza" che giustifica la limitazione alla circolazione in generale? Cosa riflette questa asimmetria prevista dai trattati? Tutti e due gli articoli citati (21 e 63, Tfeue) si riferiscono a libertà fondamentali. È ovvio, però, che l'art. 63 riflette una realtà economica (o una teoria economica prevalente che interpreta la realtà sociale) e che la crisi ha rappresentato un fallimento del linguaggio del sottosistema economico (errata modellizzazione) su cui gli ordinamenti giuridici hanno fatto affidamento, costruendo norme ed istituzioni. Diversamente, l'art. 21 indica la dipendenza dell'ordinamento europeo dall'ordinamento statale quando fa riferimento alla cittadinanza europea (ex art. 20, Tfeue); di conseguenza, la limitazione alla libertà di circolazione delle persone è un fallimento proprio dell'ordinamento europeo che, nell'incapacità di subordinare adeguatamente l'ordinamento statale, fallisce nel rispondere ai bisogni della sua società.

³⁹ Appare ovvio, però, che qualsiasi interpretazione di tali fenomeni che si basi su una "gradazione" (si pensi al modo in cui si valuta la legalità di una norma in un *continuum* tra più e meno vincolante), piuttosto che su un codice binario, è indice di una complessità non risolta. "Risolvere" la complessità non significa "semplificare" il contenuto (il codice legale/illegale non semplifica le infinite comunicazioni tra e dentro i sistemi, spiega ad esempio Luhmann) ma la sua comunicazione.

C'è, dunque, bisogno di un linguaggio più efficace e al passo con i tempi. Come può un informe ordinamento giuridico (con un'amministrazione ad esempio "composita"), senza perdere il suo linguaggio specifico (ammesso che sia possibile), stimolare un'evoluzione in altri sub-sistemi, come in quello politico? Come può l'ordinamento europeo stimolare (o destrutturare) quelli statali, senza che questi ultimi rischino a loro volta di soffocarlo?⁴⁰

Deve scegliere il linguaggio giusto, la strategia giusta. Saper comunicare significa, innanzitutto, essere in grado di individuare i propri interlocutori e, in secondo luogo, utilizzare i propri punti di forza. Il punto di forza dell'ordinamento europeo è, sicuramente, il suo diritto composito (il linguaggio specifico di un "sub-ordinamento" in via di affinamento,) nonché le organizzazioni già istituzionalizzate (come la Commissione). Chi sono, però, gli interlocutori di un ordinamento come l'Unione europea? Con chi dovrebbe parlare?

Perché non usare proprio l'istituto della cittadinanza per individuare i destinatari (cittadino che chiede *-input-* e che ottiene *-output-*)? D'altra parte, quale categoria, se non quella dei "cittadini" (che è già ibrida di diritto e di politica ed ha una evidente potenzialità comunicativa grazie alla sua storia), può servire ad individuare in modo completo tutti i destinatari di sistemi complessi come gli ordinamenti? Chi è, però, cittadino oggi in Europa? Perché ostinarsi a mantenere una nozione di cittadinanza statale che crea tensioni sociali? Come superarla? Come usare un linguaggio formale (diritto) per veicolare contenuti nuovi, anche politici? Senza, per giunta, correre il rischio di cadere in una nuova sovrapposizione e confusione tra diritto e politica?

È necessaria una strada alternativa. Si consideri, così, la seguente riflessione. Con il ricorso all'istituto della cittadinanza non soltanto si viene inseriti in un dibattito sul sapere di secondo grado "diritto" per via dell'accoppiamento "cittadinanza-Stato" ma si viene spinti a riflettere proprio sulla teoria generale dello Stato che si dice, appunto, "di diritto"⁴¹. Insieme ad altri elementi, la cittadinanza è infatti uno di quegli attributi indispensabili alla definizione dello Stato-nazione. L'integrazione europea come processo, però, porta alla quasi logica messa in discussione di quest'ultima teoria generale. Ora, la teoria dello Stato ha cominciato ad essere destrutturata solo in parte e grazie proprio alla nascita dell'Unione europea. Se è vero che lo Stato è territorio, popolo e sovranità così come tenuti insieme da un apparato istituzionale-amministrativo con il monopolio nell'uso della forza (secondo la nota definizione di Weber e si veda per questo il capitolo uno di questo lavoro) e che la Nazione è servita allo Stato per "appropriarsi" del concetto di cittadinanza (si veda la ricostruzione storica offerta da Costa e il capitolo sei di questo lavoro), perché solo alcuni di questi elementi caratterizzanti gli ordinamenti complessi (fino ad oggi principalmente lo Stato) hanno cominciato ad essere ripensati? Infatti, mentre ci sono molti studi e proposte per ripensare gli elementi dell'amministrazione⁴², del *demos*⁴³ e della cittadinanza⁴⁴, ricerche che rivoluzionano l'elemento territoriale

⁴⁰ Si noti come in queste due domande, e volutamente, rimangano distinti i piani dei sistemi "disciplinari"(giuridico e politico), come avrebbe fatto Luhmann diversificando in base al linguaggio, e il piano dei sistemi "territoriali" (europeo-statale) applicando la teoria pluralista. Nel grafico offerto nel capitolo sei i due piani sono trattati congiuntamente.

⁴¹ Anche se l'utilità del diritto per l'integrazione europea è fondamentale, e si è già detto, da almeno due punti di vista: sia attraverso i diritti fondamentali e le libertà individuali, sia nel permettere un dialogo tra stati ai fini dell'armonizzazione.

⁴² Un utile articolo che ricostruisce tale dibattito è quello di A. Matei, L. Matei, *Globalization and europeanization. A projection on a European Model of Public Administration*, in *RePEC*, Research gate, disponibile su SSRN, 2008 ma aggiornato al 2014.

in seno alle teorie sull'ordinamento europeo sono più rare⁴⁵. Perché questa reticenza? Perché sarebbe invece importante, per poter ragionare di democrazia in Europa, destrutturate la teoria generale dello Stato recuperando il significato originario di “territorio”?

4.2.2. Verso la politica europea recuperando il territorio: oltre la teoria “assoluta” dello Stato

Nei capitoli precedenti si è più volte fatto ricorso all'importanza della legittimità sociale come presupposto per poter sperare di veder nascere la democrazia (indipendentemente dall'ordine istituzionale considerato, Stato o Città ad esempio). Legittimità sociale (o identità valoriale o culturale) significano che una comunità, che insiste “nel suo insieme” su un territorio (più o meno stabilmente, perché esistono anche tipi di comunità “itineranti”), riesce ad esprimere collettivamente i suoi bisogni e le sue necessità (per plurali che siano) e a trovare un modo di governare la sua stessa essenza in modo più o meno diretto. Il “più o meno” dipende da ragioni di opportunità, come la dimensione della comunità che, a sua volta, o dipende o influenza l'estensione territoriale. Da qui, ad esempio, l'intuizione di Tönnies per la differenza tra la comunità (concreta) e la società (astratta)⁴⁶.

La comunità è un insieme di persone che vivono insieme, nei termini di *koinomia*, in uno stesso spazio. La famiglia, che è forse la prima figura del vivere sociale, vive sì nello stesso spazio ma si caratterizza normalmente per legami di sangue. La famiglia, dunque, è una questione privata, che risponde ai suoi bisogni elaborandoli al suo interno. Una comunità è, invece, una questione pubblica. Nel primo villaggio o nella prima città, a causa della prossimità fisica (perché si è su una stessa porzione di terra), nascono bisogni collettivi che non si possono soddisfare soltanto sulla base del legame di sangue e che, a mano a mano che la società si “complessifica”, abbisognano di essere esternalizzati. Essi si risolvono in una reciprocità basata sul dare-darsi, come sembra suggerire il termine *cum-munus* (*communitas*). Quando la comunità diventa una questione pubblica la sua identità passa dal basarsi sui legami di sangue al legame che invece viene a crearsi con quella terra su cui la società è ormai talmente sovrapposta che è impossibile spostarla. Territorio e comunità non sono, dunque, in un rapporto paritario di coppia ma, piuttosto, in uno di dipendenza. La comunità pubblica, quella che interessa qui, dipende dalla prossimità e dal trovarsi in uno stesso luogo. Il fatto che si tenda in prima battuta ad “esternalizzare” non significa che ad un certo punto non vi sia una propensione ad “internalizzare”, ad esempio stabilendo confini. Si tratta di una tensione dialettica

⁴³ Si ricordi, ad esempio, il famoso “botta e risposta” degli anni novanta del XX secolo tra Habermas, Weiler and Grimm a proposito di una Costituzione per l'Europa, in parte ricostruito al capitolo sei.

⁴⁴ Si v. *supra* per questo, alle note del capitolo sei.

⁴⁵ Recentemente, L. Lebon, *La territorialité et l'Union européenne. Approches de droit public*. Bruxelles, Bruylant, 2015 dove però l'a. ricostruisce la definizione teorica di territorio europeo sulla base dei territori nazionali, definendolo *composite*.

⁴⁶ Si v. per una ricostruzione sintetica O. G. Oexle, *I gruppi sociali del medioevo e le origini della sociologia contemporanea*, in M. Gazzini (a cura di), *Studi confraternali: orientamenti, problemi, testimonianze*, Firenze, Firenze University Press, 2009, 3-9.

che garantisce la vitalità della comunità e che può attenuare l'astrattezza del concetto di società. Come, cioè, l'uomo rappresenta la società a cui appartiene⁴⁷?

In questo senso è interessante l'etimologia della parola greca *dēmos*. Nell'antica Grecia, infatti, non solo designa il popolo. Il termine indica anche la più piccola unità territoriale presso gli antichi greci, e specie presso gli ioni. Le funzioni dei *demoi* nell'organizzazione sociale erano note soprattutto ad Atene. E sono ricordate già nelle leggi di Solone. Con gli ordinamenti di Clistene divengono non soltanto la principale divisione territoriale dell'Attica, ma anche il fondamento della costituzione dello Stato. Dopo Clistene, il controllo sui diritti politici dei cittadini passò dalla *fratria* al *dēmos*, il che tolse alle famiglie nobili la possibilità di esercitare la loro influenza per l'ammissione o l'esclusione dalla cittadinanza⁴⁸.

Se nel concetto di *dēmos*-popolo è insito lo spazio come suddivisione territoriale, ad esso è strettamente correlato anche quello di comunità e di città. In questa etimologia, quindi, si può leggere non solo un radicamento del popolo rispetto al territorio ma, anche, una fase storica per cui si passa da avere come protagonista la famiglia quale comunità privata ad avere, invece, la città come comunità pubblica⁴⁹.

A prescindere dalla forma di governo-*kratos* poi formatasi per soddisfare gli interessi e a prescindere dalla non desiderabile prevalenza di alcuni su altri, la manifestazione degli interessi stessa è un affare della comunità pubblica intesa come popolo-*demos* che, nel suo insieme, sta su un territorio. In questa figura, più originaria e più scomposta, di comunità su un territorio si può forse rintracciare la legittimità sociale da cui scaturisce la necessità per una forma di governo che a sua volta sia legittima (il *kratos* beneficia della legittimazione sociale e diventa democratico, come democraticamente legittimato). La prossimità stessa, per più o meno prolungati periodi di tempo, genera così la domanda collettiva (e si potrebbe dire che essa venga generata con più urgenza nei periodi di cambiamento, in cui la prossimità è fresca, piuttosto che in quelli di sedimentazione; si pensi alle ondate migratorie: i migranti sono i nuovi membri che manifestano i propri bisogni). Si tratta di un fattore, la prossimità, che non si può ignorare e che, nelle concettualizzazioni teoriche sulla democrazia o sulla cittadinanza, non dovrebbe mai essere dato per scontata o per dispersa. Ciò che tende a farla disperdere, ad esempio nei dibattiti sull'integrazione europea, è la retorica basata sullo Stato.

⁴⁷ Si v. F. De Sanctis, *Comunità*, in *La piccola Treccani*, Supplemento enciclopedico, 2008 proseguendo poi con l'esposizione della filosofia del "comunitarismo" in opposizione al liberalismo e all'utilitarismo, attraverso autori come Tylor, Sandel e Apel.

⁴⁸ Dizionario di Storia, Enciclopedia Treccani, 2010.

⁴⁹ È interessante come nel primo volume *Economia, parentela e società* di E. Benveniste, *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*, Parigi, Les Editions de Minuit, 1969 [trad. ita, M. Liborio, Torino, Einaudi, *Il vocabolario delle lingue indoeuropee*, 1976], al capitolo 6 l'autore apra il paragrafo "Comunità e città" non solo con la parola greca *polis* o la latina *civitas* ma, anche, con le diverse etimologie della parola "popolo" nei dialetti occidentali (tra cui il celtico e l'italico) e nell'ariano e iranico. Ad indicare che in queste società non vi era una alternativa a "comunità e città" se non una mera coincidenza con la parola popolo. Questo perché prevaleva una concezione etnica piuttosto che politica di popolo. Si osserva poi come la parola *polis* sia di origine indoeuropea e che solo in Grecia abbia assunto il significato di città e poi di Stato. Sembra quindi logico poter affermare che se la *polis* è l'antenata della città europea e che essa sia derivata da una cultura capace di differenziare tra l'etnia e l'appartenenza politica, allora la comunità della città non è un mero popolo basato sui legami di sangue. A quel punto il popolo è il *dēmos*, gruppo di persone che stanza su di uno stesso territorio e quindi, svolgendo una funzione politico-amministrativa, si emancipa dai meri rapporti di sangue. A maggior ragione se si osserva, come fa Benveniste nel secondo volume, *Potere, diritto e religione*, al capitolo 9 nel paragrafo "Il re e il suo popolo" che in greco vi sono due termini per indicare popolo: *dēmos* e *laos*. Il primo è un concetto insieme territoriale e politico e indica la porzione di territorio e chi su esso vive (anche se negli esempi omerici è utilizzato per indicare si persone che vivono in uno stesso posto e che hanno orientamenti politici diversi, ma che normalmente appartengono alla stessa classe sociale). Il secondo indica il gruppo di guerrieri in relazione al loro capo. Entrambi si differenziano da *éthnos*, termine quasi scientifico ed utilizzato per distinguere anche le specie animali.

I teorici dello Stato bene avevano in mente il valore del territorio per la comunità, così come la terra è importante nel diritto medievale. Dato però, che il concetto di democrazia moderno si è sovrapposto con il concetto politico di Stato e questo, a sua volta, con un tipo di diritto, non solo si è data per scontata l'idea del territorio offerta dagli stessi teorici dello Stato, ma di esso se ne è proprio dimenticati quando lo Stato ha cominciato ad essere superato.

Tutto ciò per dire che l'Unione europea ha bisogno di legittimazione sociale (forse da ottenere riconcettualizzando la cittadinanza) e per poter dire di essere un nuovo ordine politico, oltre che giuridicamente compiuto, essa ha bisogno di una comunità. Ma la comunità è quella che sta su un territorio, a prescindere dal fatto che singoli individui vi transitino (è la comunità, infatti, che "sta" e non le singole monadi che la costituiscono). La comunità europea non può, dunque, essere la sola somma di *demoi* nel senso civico (cioè su un'idea di cittadinanza come ereditata dallo Stato e talmente "stiracchiata" da aver perso i legami con gli elementi essenziali del vivere comune. Si badi, è la "teoria" ad aver dimenticato i legami, non l'operare degli uomini). Allo stesso tempo, però, non può più nemmeno recuperare il solo *demos* in senso etnico-culturale basato sui confini nazionali (che forse non è neanche mai stato la soluzione vincente, essendosi concretizzato nella maggior parte dei casi in un annichilimento della pluralità ad opera di un *élite*). Dovrebbe, piuttosto, valorizzare la prospettiva del pluralismo culturale ed essere un'ordinata e funzionale visione di tutte queste componenti. Dovrebbe, inoltre, mantenere la dialettica interno-esterno, fonte di vitalità e rigenerazione culturale.

4.2.3. Il limite del vincolo territoriale statale e la crisi dello Stato

È stato detto che pur potendosi ammettere (anche se il risultato appare improbabile) che i cittadini e stranieri residenti siano in futuro parificati in tutto, anche nei diritti politici e anche nell'elettorato passivo alle massime cariche pubbliche, è impossibile che essi siano parificati nel diritto di entrare liberamente nello Stato e di rimanervi (e questo varrebbe in generale per ogni Stato, a prescindere dalla maggiore o minore apertura della legge sulla cittadinanza). La distinzione, si dice, rimarrà immutato fintanto che resterà l'organizzazione a Stato delle società umane e che colui che volesse superare tale impostazione dovrebbe seriamente porsi il problema del superamento della forma di Stato⁵⁰.

Le potenzialità del superamento dello Stato si pongono, secondo questo orientamento, rispetto alla limitazione all'ingresso e alla permanenza dei cittadini stranieri (la cui chiusura potrebbe essere, appunto, descritta come "immorale, disumana, sbagliata, superabile") e non al riconoscimento dei diritti una volta che gli individui risiedono nello Stato (che, per quanto riguarda quello italiano ma, in generale, per lo Stato europeo, è un riconoscimento alquanto completo grazie al ruolo dei diritti umani, sempre con il limite dei diritti politici).

La prima è una questione più che altro politica, la seconda giuridica.

⁵⁰ G. U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 6, 2000, 757.

È d'altronde evidente che la nascita dell'Unione europea abbia messo in crisi lo Stato ma, per la cittadinanza, la crisi non è solo esterna (politica) quanto, piuttosto, anche interna (giuridica). Questo perché è la crisi del vincolo territoriale ad essere doppia.

Da una parte, riguarda la mobilità interna (gli *ex* confini esterni degli Stati), il che rimette in discussione (rispetto ai risultati raggiunti in ogni Stato membro) il perimetro dei diritti riconosciuti agli stranieri extra-europei una volta entrati nell'Unione, con il ruolo importante giocato dalle Corti costituzionali e sovranazionali (la situazione è, ovviamente, più complicata a causa delle differenze tra le legislazioni sulla cittadinanza dei vari ordinamenti statali e per la divisione delle competenze nei trattati, ad esempio, per gli effetti che lo sviluppo del mercato interno determina sul mercato del lavoro).

Dall'altra, riguarda l'accesso dall'esterno, ovvero, dei limiti all'immigrazione extra-europea e dei nuovi confini esterni dell'Unione che, vigenti ancora le legislazioni statali e la sovranità dello Stato sul proprio territorio (soprattutto per la difesa esterna), appaiono più o meno porosi a seconda dello Stato di confine.

Se la teoria dello Stato necessita di essere aggiornata perché lo Stato europeo non è più lo stesso su cui la teoria è stata costruita, questo determina anche la crisi della teoria sulla cittadinanza statale. Ciò a prescindere dal chiarimento o meno sulla natura dell'Unione europea (ad esempio, come ordinamento giuridico) o se l'Unione europea è una organizzazione sostitutiva o meramente complementare (sovrapposta) allo Stato.

Sembra dunque legittimo in questo lavoro interrogarsi sul possibile e alternativo vincolo territoriale alla cittadinanza. La ricerca, infatti, si concentra anche sulla natura dell'Unione Europea e sul ruolo della città, come elementi di tensione per il normale funzionamento dello Stato.

La questione si pone nei seguenti termini: Qual è il discrimine “esterno-interno” che la legislazione statale sulla cittadinanza deve adottare alla luce della presenza dell'ordinamento europeo (la sfida dell'accesso e della permanenza)? E, una volta entrati gli stranieri, qual è il parametro (quale Costituzione? Quale definizione statale di cittadinanza? Quale compromesso?) rispetto al quale perimetrare l'insieme dei diritti dello straniero, senza che le differenze inficino gli obiettivi dei trattati e, allo stesso, la sovranità degli Stati?

Per la cittadinanza statale condizionata rispetto all'Unione europea, entrambe le domande appaiono oggi politiche (chi è cittadino? Come straniero, di quali diritti gode?), piuttosto che giuridiche (a quali criteri guardare per determinare lo *status* cittadino/non cittadino? Cittadino pieno/cittadino parziale?).

Stante le pressioni di fenomeni sociali (mobilità, immigrazione, ecc.), la politica fatica a rispondere a livello europeo. Il *legal system* esistente può, effettivamente, fare qualcosa nel mentre (soprattutto, come detto *supra*, per l'“interno” o lo “stare dentro”): rispondere alle tensioni sociali ri-orientando, anche attraverso le corti, le legislazioni statali sulla cittadinanza e sulla residenza rispetto al vincolo dell'Unione europea. Riconoscere, cioè, gli effetti di *spillover* tra le varie politiche pubbliche.

Si veda un esempio chiarificatore.

Il lavoratore straniero Z extra-europeo entra, irregolarmente, dal confine est dell'Europa, ad esempio dalla Polonia (politica di immigrazione). Si sposta e gli viene riconosciuta la cittadinanza (o viene regolarizzato) in Danimarca, ottenendo tutti i diritti connessi al suo *status*. La Danimarca è un paese membro come un altro ma è curioso come nella casualità della simulazione risulti che questo Stato è tra quelli *opt-out*, insieme ad Irlanda e Regno Unito, per le direttive che regolano il “diritto di asilo” e ciò a provare ancora di più la complessità dell'ordinamento europeo⁵¹. Tornando all'individuo Z, La politica per lo sviluppo del mercato unico, permette a questo individuo di spostarsi in Europa. Arriva in Italia. Se l'Italia discrimina il lavoratore, cittadino rispetto ad un altro paese membro pur se ancora immigrato straniero extra-europeo rispetto alla sua legislazione, viene meno sia ad una delle libertà fondamentali dei trattati (non discriminazione), sia al mutuo riconoscimento (cittadinanza europea derivante dalla cittadinanza statale). Il cittadino “naturalizzato” danese lavora ora in Italia, a Roma, insieme ad un cittadino W come lui immigrato (ma dal confine Sud), a cui in base alla legislazione statale italiana non viene riconosciuto, però, lo *status* di cittadino e, forse, nemmeno di immigrato regolare. La situazione, di fatto, non è diversa tra i due individui che si trovano a Roma (stesso periodo di permanenza in Italia, stesso paese di origine, stesse le cause che lo hanno costretto a fuggire), diverso è solo il punto di accesso (confine esterno). Lo *status* dell'immigrato irregolare in Italia comporta l'impossibilità di spostarsi liberamente, riconosciuta pienamente all'immigrato naturalizzato in Danimarca. L'immigrato irregolare in Italia teoricamente non può neanche circolare per cercare, personalmente, un paese che lo accolga. Una stasi a livello politico, nessuno Stato membro vuole accogliere il migrante arrivato in Italia, rischia di causare la sua espulsione. Come questa disparità di trattamento tra i due immigrati può giustificarsi? Anche senza ricorrere ai diritti umani (che, in ogni caso, anche costituzionalmente in Italia per espresso riconoscimento dei principi generali internazionali, vieterebbero in teoria di espellere un immigrato che manca di qualsiasi riconoscimento di cittadinanza da parte di un altro Stato e a prescindere dall'essere o meno un richiedente asilo, se il rischio di essere rimpatriato è quello di morire di stenti), basterebbe il diritto europeo: cosa distingue, di fatto, i due tipi di immigrati? È il riconoscimento o meno dello *status* di cittadino o, se di “non cittadino”, il perimetro dei diritti dello straniero. Il mercato interno determina le condizioni della situazione paradossale (mobilità), la quale diventa evidente nel momento in cui due residenti in una città (più o meno temporanei) si incontrano.

In questo senso, è forse vera l'opinione di chi dice che il *government by law* ha irrigidito l'ordinamento giuridico europeo⁵²? E se fosse, invece, il *government by law* europeo (ad esempio nella realizzazione del mercato unico) a sfidare la rigidità delle legislazioni statali sulla cittadinanza, aiutando a realizzare un risultato politico, ovvero, riconoscendo l'orientamento europeo delle cittadinanze di riserva (nell'esempio quella statale, con il sostegno di quella urbana- la residenza di fatto- ed internazionale/umanitaria) e il valore del territorio non come statale ma come luogo di incontro ed emersione della tensione?

⁵¹ Si v. per questo esempio B. De Witte, *The Law as Tool and Constraint of Differentiated Integration*, in European University Institute working papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, n. 47, 2019, 5.

⁵² D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges, *The end of the Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, capitolo 1.

Quale idea di territorio garantirebbe questo risultato in Europa? È difficile dirlo, si avanza però una ipotesi.

4.3. La sfida della cittadinanza in Europa: la cittadinanza urbana composita come cittadinanza europea

Concretamente, il territorio europeo c'è: esso è esternamente i confini dei suoi stati membri (confini porosi, perché si tratta di una comunità pubblica che si apre, non privata, che si chiude) e internamente una costellazione di comunità a cui si sovrappongono i vecchi confini statali (che andrebbero in ogni caso mantenute per alcune funzioni). Tutti quelli che entrano in Europa possono immaginarsi come individui in una comunità (una nuova cittadinanza, pur se il termine "cittadinanza" può, per motivi storici, essere fuorviante, così come lo è la parola "territorio"), anche solo temporaneamente o nei limiti dei propri interessi. Si acquisterebbero così più o meno diritti, in rapporto alla stanzialità su un territorio e a condizione di possedere almeno un linguaggio valido di comunicazione. L'individuo arriva in una città e passa, si stabilisce o si trasferisce in una nuova comunità. È nella natura delle cose che la prossimità generi una domanda collettiva come somma di interessi individuali. Ad essi bisogna necessariamente rispondere. Il livello di governo più appropriato dipende dalla volatilità del contatto con il territorio. Tutti hanno diritto, quando sono in un posto, a far parte di una comunità, che se non lo diventa in senso etnico lo deve almeno essere nel senso di qualche diritto politico (come urbana, nazionale, europea o globale-internazionale) e che, se non è "ancora" di pieno diritto politico, sia almeno riconosciuta pienamente come cultura (come diritto umano). Ciò vuol dire che per avere legittimità sociale una comunità deve essere inclusiva e il suo territorio aperto sin dall'interno e poi verso l'esterno, e ciò è l'esempio della città europea che sin dai tempi antichi, mura o non mura, è sempre stata una "città aperta".

Se l'Unione Europea come ordinamento riconoscesse il valore di guardare alla comunità in questo modo (con l'intento di ottenere legittimità sociale) e accogliesse in sé l'avvio di un sistema politico, il passo per avere una legittimazione democratica, un sistema finalmente completo ed autonomo (con un codice normativo chiaro) e una struttura istituzionale coerente con la realtà sociale sottostante, ovvero, un *kratos*, sarebbe solo di natura formale. La fortuna è che questo tipo di comunità composita può essere sperimentata, da tutti, nella città-comune. Le comunità territoriali possono giocare un ruolo importante per il risveglio dell'autocoscienza collettiva, così come la cittadinanza urbana composita può servire a positivizzare in modo più completo la cittadinanza europea⁵³. In altre parole, forse non bisogna neanche lavorare per costruire la

⁵³ Tale affermazione è ispirata dal pensiero di G. W. F. Hegel, *Die Phänomenologie des Geistes* [trad. E. De Negri, *Fenomenologia dello spirito*, Firenze, La Nuova Italia editrice, I Ed. 1960, qui nella ristampa del 1974, vol. I] ovvero, al modo in cui il processo da lui presentato come dialettica tra le figure "coscienza-autocoscienza-ragione" (esperienza di sé) per la maturazione dello spirito individuale e la produzione della conoscenza ed interpretazione del mondo possa essere replicato per lo spirito collettivo, tale da ispirare un'identità collettiva. Da ciò deriva l'idea che se un'Europa c'è, la comunità che sul suo territorio vive (anche fosse una società caratterizzata da pluralismo culturale) deve necessariamente farsi autocoscienza di sé, 294: «In effetti il concetto dell'attuazione della ragione autocosciente ha la sua perfetta realtà nella vita di un popolo; giacché l'attuazione della ragione consiste nell'intuire nell'indipendenza dell'altro la completa unità con lui, o nell'avere a oggetto come mio esser-per-me questa libera *cosalità* di un altro da me trovata, che è il negativo di me stesso. La ragione è presente come la fluida *sostanza* universale, come l'intrasmutabile semplice *cosalità*, la quale si rifrange in tante essenze perfettamente indipendenti, a quel modo che la luce si rifrange in quegli innumerevoli punti per sé lucenti che sono le stelle; nel loro assoluto esser-per-sé quelle essenze non solo sono *in sé* risolte

legittimità sociale europea ma, piuttosto, occorre solo esplicitarla tramite un racconto. Nel fare ciò, la comunità (quale elemento comprensibile nella società e nei sistemi politici) e la cittadinanza (quale elemento comprensibile negli ordinamenti giuridici e nei sistemi politici) sono media comunicativi indispensabili.

Per questo l'Unione europea dovrebbe interessarsi maggiormente della democrazia nei sistemi locali dei propri stati membri, così come dovrebbero farlo gli stessi governi nazionali nell'affrontare la crisi della cittadinanza tradizionale. È ovvio che questi ultimi non siano interessati (d'altra parte non possono, l'eredità della Nazione è troppo forte). Dove la democrazia locale ha resistito è per ragioni storiche, antecedenti all'avvento dello Stato. Il ruolo dell'Unione, soprattutto attraverso le politiche che permettono di risvegliare questo senso di appartenenza, è fondamentale. Non si tratta di regolare, ma di garantire il dialogo nelle comunità, tra comunità e di ascoltare i bisogni plurali e collettivi in un mondo che non è più relegato ai confini nazionali, ma interconnesso. Nella società contemporanea le fonti dell'identità (giuridicamente parlando nella forma di una nuova cittadinanza con annessi diritti) si basano, infatti, su un set di valori necessariamente più vari e relativi (i valori della società contemporanea).

4.3.1. Perché l'Europa è "anche" nelle città

L'integrazione ha aumentato la densità degli ordinamenti giuridici e, soprattutto, di quelli più tradizionali. In Europa non vi è solo il più grande affollamento di Stati ancora sovrani (o, anche se non totalmente sovrani, si tratta pur sempre di ordinamenti territoriali e costituzionali complessi) ma vi è un ordinamento sovranazionale più forte dell'ordinamento internazionale nonché una numerosissima concentrazione di ordinamenti locali dalla storia millenaria. Vi sono, poi, come nel resto del mondo, gruppi di costituzioni minori (come le reti transnazionali di imprese). Questo significa che alla complessità della società si è andata sovrapponendo una complessità giuridica. Tale complessità giuridica (o rete di ordinamenti maggiori e minori) è di per sé positiva. Aumentando la probabilità per l'individuo di essere parte di più ordinamenti (maggiori e minori), aumenta anche la probabilità effettiva di essere protetti e garantiti.

Non si tratta di un controsenso, ovvero, non si sta sostenendo che se esiste (o esistesse) un nuovo e più compiuto ordinamento territoriale europeo questo azzererebbe il pluralismo giuridico o, viceversa, che se c'è pluralismo giuridico non c'è un ordinamento autonomo sovraordinato. Il numero degli Stati è ovviamente rimasto lo stesso in Europa, come quello delle città (che anzi è diminuito, per effetto di varie riforme di agglomerazione). L'affermarsi dell'ordinamento europeo ha, però, ristretto lo spazio (relativo) aumentando la densità (non la superficie). La densità genera connessioni e rafforza a sua volta l'integrazione, come anche

nell'indipendente sostanza semplice, ma lo sono anche *per se stesse*; esse sono consapevoli di essere queste singole essenze indipendenti, per ciò sacrificano la loro singolarità, e per ciò che quella universale sostanza è l'anima loro e la loro essenza, così come questo universale è alla sua volta l'*operare* di esse come singole o è l'opera da loro prodotta». Solo in questo modo l'istituzione complessa che vorrebbe rappresentarla (l'Unione europea) può sperare di ottenere legittimazione e, in un secondo momento, lavorare sul miglioramento della sua architettura istituzionale. Di Hegel si rifiuta, per ovvi motivi storici, la pretesa di identificare lo spirito collettivo, necessariamente, con lo spirito di un popolo in senso etnico e si rifiuta allo stesso tempo la ricostruzione dell'effettualità della famiglia basata sui ruoli della donna (soprattutto come sorella e madre) e dell'uomo. Il sistema di valori attuale è, ovviamente, quello della post-modernità e del pluralismo.

il conflitto (e questa è un'osservazione piuttosto ovvia). È anche logico immaginare che il complesso ordine giuridico composito sia evolutivamente migliore dei precedenti (opinione, invece, non sempre condivisa).

La prospettiva potenziale per l'Europa sarebbe, però, non tanto quella della corrispondenza dell'unità dell'ordinamento culturale con l'unità di un nuovo ordinamento giuridico, né tantomeno la combinazione della pluralità dell'ordinamento culturale con la pluralità degli ordinamenti giuridici. Piuttosto, la corrispondenza tra la società europea (plurale) ed un nuovo sovra-sistema (ordinamento), sintesi di un autonomo sub-ordinamento "giuridico" ("composito" perché capace di sfruttare l'alta densità di sotto ordinamenti) e del sub-ordinamento "politico" (dal primo inizialmente supportato).

4.3.2. Perché le città sono fuori dallo Stato nazione

L'interesse europeo per il territorio "urbano" porta all'inesorabile ri-emersione della città, rendendo visibili nella vita quotidiana di ogni individuo le dinamiche sociali interno-esterno e aperto-chiuso, a prescindere dal lato in cui ci si trova (in città o in campagna? Come integrato o come emarginato?).

Su queste basi, la cittadinanza urbana composita garantisce a tutti coloro che stanno sul territorio europeo (che esternamente può senz'altro corrispondere ai confini degli stati membri) almeno un tipo di protezione effettiva e un set di diritti minimi garantiti di livello auspicabilmente più elevato che nel resto del mondo. Nel diritto internazionale vi è, senz'altro, il dibattito sui diritti umani (cittadino del mondo, cosmopolita, globale, ecc.) o le regole sulle immunità (se non sei nel tuo Stato, quello di cui sei cittadino in senso tradizionale, ti spetta un qualche tipo di garanzia per essere non-cittadino). Quindi, vi sono già delle cittadinanze di riserva funzionanti, senza che sia necessario ricorrere alla cittadinanza urbana. Il punto è, però, quanto effettivi siano questi *status*, ovvero, quanto reali siano i diritti e le garanzie riconosciute a tutti gli individui che vivono e passano su un territorio. Quanta corrispondenza vi sia, cioè, tra l'ordine sociale e l'ordinamento giuridico, in assenza di una costituzione mondiale. Il discorso è diverso, come visto, in Europa. È possibile, addirittura, dimostrare come vi sia un latente tentativo di ottenere o di riconoscere una Costituzione⁵⁴.

La cittadinanza europea come cittadinanza urbana composita è una nozione allo stesso tempo complessa, completa e portatile: è la potenza in un "minuscolo spazio vitale". La potenzialità dell'istituto dipende, da una parte, dal recupero della territorialità/prossimità e, dall'altra, dal suo inserimento in altrettanti ordinamenti, tra cui lo Stato, e dalla loro interazione: può l'ordinamento urbano (o la somma di

⁵⁴ Il fatto che vi sia questa propensione è indice sicuramente di uno sforzo per vagliare strade verso una legittimazione democratica. Questo sentiero è imboccato per la tendenza ad imitare l'esperienza statale e a studiare la storia in modo conservativo ma l'aver una Costituzione non è necessariamente una garanzia di democraticità se si saltano gli *steps* intermedi, come quello della legittimazione sociale che presuppone comunità e che a sua volta presuppone territorio. Si può anche condividere il fatto che l'Unione europea abbia una Costituzione (posizione abbracciata da chi scrive). Questo, però, non tranquillizza sul versante della legittimità. Si è detto al capitolo sei in appendice come tutti gli ordinamenti (anche quelli globali) possano avere una Costituzione e uno *status* di cittadino ma se non sono "territoriali" è impossibile che diventino democratici, se non per derivazione da altri ordinamenti territoriali. L'Unione europea ha le potenzialità per essere un ordinamento territoriale autonomo. Se rinuncia a questa caratterizzazione (rimane, ad esempio, un semplice spazio comune) non potrà che derivare la sua democraticità dagli stati, Costituzione o non Costituzione. È scontato, di conseguenza, che se gli stati versano in una crisi democratica ciò non dipende dall'Unione europea. Se poi l'Europa non risponde come ordinamento territoriale, la crisi della democrazia statale è un qualcosa di molto pericoloso.

ordinamenti urbani), ad esempio, interagire con quello europeo e magari rafforzarlo? Può la cittadinanza urbana riscattare una cittadinanza europea, verso una sua versione emancipata da quella statale? Può la versione emancipata essere geneticamente diversa da quella statale e realizzare quei valori della solidarietà e del cosmopolitismo del progetto europeo, così differenziando in modo definitivo i due tipi di ordinamento?

La politica urbana europea porta infiniti esempi di questa interazione. La città, dove la politica urbana arriva a produrre i suoi effetti, è un sistema sociale complesso (comunità) dove si ripiegano gli ordinamenti. È concettualmente impossibile (e potenzialmente realizzabile) che, se si è cittadini urbani, non si possa godere di una qualche forma di protezione. E basta essere residente della città di *Essen* per godere, almeno, di una delle cittadinanze possibili: internazionale (o universale), globale, europea, statale (anche come straniero, quindi, non-cittadino) e locale. Se non si è cittadino tedesco, si è cittadino europeo ed italiano (una sovrapposizione supplisce ad una mancanza). Se non si è cittadino europeo e non si è, quindi, cittadino di nessun altro stato membro, si è però un residente in una città-comune europea (cittadinanza urbana in senso stretto), nonché cittadino del mondo (diritti umani), cittadino internazionale come individuo che gode dello stesso *status* in un altro Stato (che beneficia in ogni caso del fatto di trovarsi in una porzione di territorio europeo) o cittadino globale-settoriale (molto utile se si pensa che è più probabile essere lesi in un diritto speciale, come nel caso di una frode bancaria, piuttosto che in un diritto universale e che i sistemi transnazionali mettono a disposizione forme innovative di tutela).

4.3.3. L'Europa delle città è l'Europa del “dove”

Non è un'osservazione di poco conto quella sullo *status* ripensato di cittadino, almeno se si pensa in termini storici e, contemporaneamente, si guarda al mondo di oggi.

Si immagini la città A nel medioevo. È ovvio che l'utente Y della città, un commerciante straniero, non abbia alcuna cittadinanza da far valere a garanzia dei propri diritti, diversamente da quello X, residente. Vi sarà sicuramente una *lex mercatoria*, uno *ius commune*, uno statuto o *charter* della città ma non uno *status* tale (come quello dell'essere cittadino) da garantirgli sicura protezione. La situazione è molto diversa nel mondo contemporaneo. Per quanto si sia sviluppato negli ultimi decenni un *far west* globale in cui vigerebbe *lex mercatoria*, esisterebbero sempre e comunque cittadinanze di riserva. Altrimenti, se non fosse per la cittadinanza statale, un mercato unico europeo non sarebbe possibile in assenza di una piena cittadinanza europea. Vi sono ovviamente cittadinanze meno garantiste di altre, ciò che spiegherebbe la debolezza dell'ordine giuridico internazionale e globale rispetto a quello statale e alle potenzialità dell'ordine giuridico europeo: il cittadino globale lo è, infatti, solo nel rapporto cittadino-non cittadino secondo le regole di condotta reciproca tra gli stati o delle regole proprie della costituzione minore a cui si appartiene o come cittadino universale che gode della protezione, auspicabilmente effettiva, dei diritti umani. Nell'Unione europea non solo vi è questo ma, anche, una più forte dipendenza tra le cittadinanze statali, una cittadinanza europea sussidiaria oltre che, come visto al capitolo sei, una interdipendenza rispetto alla cittadinanza urbana “stretta”.

Ciò sembra confermare quanto detto con riguardo al ripiegamento degli ordinamenti giuridici su se stessi e una realtà così descritta si palesa in un ambiente sociale complesso ma territorialmente ristretto come la città. In questo senso, l'Unione europea è veramente un'evoluzione giuridica, dato che aumenta il numero e la concentrazione delle cittadinanze di riserva e, attraverso l'integrazione, rafforza le componenti positive di quelle tradizionali (ad esempio di può dire che, almeno nei rapporti tra stati europei, l'integrazione attenua la componente della cittadinanza tradizionale basata sulla coincidenza tra Stato e Nazione). Si creerebbe, dunque, una staffetta tra cittadinanze a seconda dell'originario punto di partenza dell'individuo. Ad esempio, dove non è sufficiente quella urbana "stretta", assiste quella nazionale e viceversa. Se non è sufficiente quella nazionale o urbana "stretta" assiste quella internazionale-umanitaria o il connubio nazionale-europea. Inoltre, nell'immagine dei cerchi "non perfettamente" concentrici di cui al capitolo sei, che corrispondono ognuno alle varie sfumature di cittadinanza (globale, europea, nazionale, locale), spesso sfugge il fatto che ad ogni livello si combini in modo peculiare la cittadinanza formale (come diritti politici legati allo stato-nazione, in cui la rappresentanza è veramente "indiretta"; o come "porzione di diritti politici aggiuntivi" a quelli nazionali, come poter votare per il Parlamento europeo), la cittadinanza "liberale" e "umanitaria" (come il godimento delle libertà fondamentali e dei diritti umani) e la cittadinanza che risiede nella "comunità" (in cui la democrazia è più pura, nel senso di Rousseau)⁵⁵. Anzi, sembra che la sovrapposizione delle cittadinanze rispetto ai vari ordinamenti (globale, internazionale, europea, nazionale e locale) venga a mancare proprio nel momento in cui le tre dimensioni (legale, liberale, repubblicano-comunitaria) prendono il sopravvento in ordinamenti diversi, rimanendo separati.

Si ragioni ora sull'aggettivo "europea" se associato alla cittadinanza sulla base di quella "urbana composita". Perché quest'ultima può essere usata, almeno concettualmente, per descrivere il futuro della "cittadinanza europea"? Cosa rende "europee" le staffette sopra ricostruite? Si tratta di un presupposto a cui si è già fatto cenno. Le varie idee di cittadinanza si ritrovano tutte insieme in un luogo (o spazio assoluto), ovvero, in una porzione di territorio europeo: la città. Il territorio è, dunque, astratto ancor di più verso il "dove".

In questo caso, a contare non è tanto il diritto alla libertà di circolazione (che ovviamente c'è), ma l'esserci più o meno stabilmente su un territorio, che è etere per i flussi, è il "dove" dei processi. Che sia possibile immaginare così la cittadinanza "europea", premesso l'esserci su una porzione di territorio europeo e senza che a contare sia solo il puro movimento nello spazio (sociale)?

Si può dunque considerare la società europea come un terreno privilegiato di osservazione, anche solo per la concentrazione degli ordinamenti in un luogo geografico relativamente piccolo e in cui le comunità sono radicate da periodi lunghissimi. Lo studio della politica urbana europea è sintomatico degli intrecci storici del continente e, coinvolgendo il numero più elevato di ordinamenti possibili (anche solo per

⁵⁵ Nella tripartizione proposta si può riconoscere sia la distinzione offerta da J. H. Weiler, *To be a European citizen: eros and civilization*, in *id.*, *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor? "And Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, tra una prospettiva dei diritti e una politica, sia quella offerta da H. Habermas, *Citizenship and national identity: some reflections of the future of Europe*, in *Praxis International*, vol. 12, n. 1, 1995, 5-7, tra la tradizione liberale del giusnaturalismo lockiano e quella parte della filosofia del diritto che parte da Aristotele. Ciò che è importante far emergere è che, scomponendo i significati di cittadinanza, ritornano alla luce elementi originari come l'individuo, la persona umana e la comunità, i quali non andrebbero isolati quanto, piuttosto, tra loro integrati.

il suo destinatario più importante, la città, quale attore e allo stesso tempo beneficiario), dispiega la potenzialità di questa densità. Anzi, la concentrazione è qualitativa in quanto vi è un'alta densità di ordinamenti che si possono definire, appunto, come "territoriali". Come è stato osservato al capitolo sei in appendice, solo gli ordinamenti territoriali hanno le potenzialità di essere democratici, in quanto consentono il radicamento di una "vera" comunità che, a sua volta, può legittimare l'uso del potere (da qui la critica agli ordinamenti c.d. "globali" e alla tendenza a definire "comunità" gruppi di persone che si trovano in punti distanti della crosta terrestre).

È logico, così, che se l'Unione europea vuole essere democratica, pur a suo modo, come minimo deve riappropriarsi della sua dimensione territoriale. Ciò per poter sperare di risvegliare autocoscienza nelle sue comunità (e, quindi, nella sua società) e ottenere legittimazione democratica. Il seme che si ripianta con questa riflessione è, così, la destrutturazione in territorio e comunità. Ed è la città che ricorda all'Unione non solo quello che dovrebbe essere ma anche quello che già è. Perché l'Europa è anche nelle città e le città sono anche fuori dalla Stato nazione, di modo che si possa dire, ricostruendo, quella è anche l'"Europa delle città".

Bibliografia

Introduzione:

- M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008
- J. Bast, *Tipologie di atti delle amministrazioni europee*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015
- A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013
- S. Cassese, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2000
- S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003
- B. Crum, J. E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European political science review*, n. 1, 2009
- D. Curtin, *Executive power in the European Union. Law, practice and constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009
- G. Della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003
- M. Dowson, *Soft Law and the Rule of law in the European Union: Revision or Redundancy?*, in A. Vauchez, B. De Witte, *Lawyer Europe: European law as a transnational social field*, Oxford, 2013
- M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981
- A. Giddens, *The Constitution of society. Outline of the Theory of structuration*, Cambridge-Malden, Polity Press, 1984
- D. Grimm, *Does Europe need a Constitution?*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995
- P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007
- H. Habermas, *Citizenship and national identity: some reflections of the future of Europe*, in *Praxis International*, vol. 12, n. 1
- T. Hobbes, *De Cive* [trad. ita C. Monti (a cura di), Firenze, Casa editrice Felice Le Monnier, 1967]
- S. Oana, *European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects*, in *The Modern Law Review*, 2012
- A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Torino, Franco Angeli, 2018
- F. W. Scharpf, *Interdependence and Democratic Legitimation*, in *MPIfG Working Paper*, n. 2, 1998, reperibile al sito www.mpiifg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html (ultimo accesso luglio 2019)
- R. Schütze, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (new) European Union*, in *Com. Market Law Rev.*, n. 47, 2010
- V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*, KFG Working Paper Series, No. 21, November 2010, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe" Freie Universität Berlin
- J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Vol. I, 1959, OUP, New York [trad. ita. P. Sylos Labini e L. Occhionero, *Storia dell'analisi economica*, 1990]
- O. Stafan, *Hibridity before the Court: a Hard look at Soft Law in the Eu Competition and State Aid Case Law*, in *European Law Review*, n. 37, 2012
- S. Weatherill, *Why harmonise?* in T. Tridimas, P. Nebbia (a cura di), *European Union law for the twenty-first century*, Oxford: Hart publishing, vol. 2, 2004
- J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999

PARTE I. I PRESUPPOSTI STORICO-CULTURALI, ECONOMICI E POLITICI PER UNA POLITICA URBANA EUROPEA

Capitolo 1. Concetti generali e definizioni: la città-comune, il territorio urbano e le crisi nel e dell'Unione europea

- M. Almeida Cerredá, C. Tubertini, P. Costa Gonçalves (a cura di), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias españolas, italiana y portuguesa*, Madrid, Tecnas, 2015
- M. Annunziato, *Editoriale*, in *Acqua e aria smart, Sostenibilità e ambiente*, n. 3, 2015
- A. Aquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Bologna, Zanichelli, Collana Università di Bologna, 1961
- H. Arendt, *The Human condition*, Chicago, University of Chicago, 1958 [trad. ita S. Finzi, *Vita activa*, Torino, Einaudi, su licenza per Ed. Edizione speciale per il Corriere della Sera, Milano, RCS Quotidiani, 2010]
- J. Askim, J. E. Klausen, S. I. Vabo, K. Bjurström, *Territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries*, in *Local Government Studies*, 2017,
- J. B. Auby, *The Role of law in the legal status and powers of cities*, in *IJPL*, n. 2, 2013
- J. B. Auby, *Droit de la ville*, Parigi, Lexis Nexis, 2013
- J. B. Auby in G. della Cananea, C. Franchini (a cura di), *Il diritto che cambia, Liber amicorum Mario Pilade Chiti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016
- J. B. Auby, *Globalisation, Law and the State*, Oxford and Portland, Hart publishing, 2017
- E. C. Banfield (a cura di), *Urban Government: a reading in administrative and politics*, Glencoe, Free Press, 1961
- M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008

- J. Baudrillard, *Amerique*, Parigi, Éditions Grasset & Fasquelle, 1986 [trad. ita. L. Guarino, *L'America*, Milano, Feltrinelli, 1987]
- F. Benvenuti, *Prolusione*, in E. Martingo (a cura di), *le Alpi per l'Europa: una proposta politica. Economia, territorio e società. Istituzioni, politica e società*, Milano, Jaca Book, 1988
- L. Benvenuti, *Riflessioni in tema di Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2013
- L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011
- M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Collana Università di Trento «Quaderni della facoltà di giurisprudenza», Napoli, Editoriale scientifica, versione open access 2016
- M. Bovero, V. Pazè (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010
- J. M. Buchanan, *An economic Theory of clubs*, in *Economica, New series*, vol. 32, n. 125, 1965
- S. Cafiero, A. Busca, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, SVIMEZ, Milano - Roma, Giuffrè 1970
- E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 4, 2016
- M. Carrer e S. Rossi, *Le città metropolitane in Europa*, Ifel-Anci, 2014, disponibile al sito www.eunomiaonline.it/wp-content/uploads/20160401-Carrer-Rossi-Citta-metropolitane-in-Europa-2014.pdf (ultimo accesso febbraio 2019)
- S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 1989
- S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016
- S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, versione open access, 2017
- A., Cavalli, A., Martinelli, *La società europea*, Bologna, il Mulino, 2015
- L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz (a cura di), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Madrid, Tecnas, 2012
- B. Croce, *Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell'economia*, 1907, edizione critica di Carlo Nitsch (a cura di), Milano, Giuffrè, 2016
- P. Cruz Silva, *La riforma del poter locale in Protogallo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2012
- D. Curtin, *Executive power in the European Union. Law, practice and constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009
- R. Dahl, *The city and the future of Democracy*, in *American Political Science Review*, n. 4, 1967
- G. Dall'ò, *Editoriale*, in *Acqua e aria smart, Sostenibilità e ambiente*, n. 3, 2016
- M. Deakin (a cura di), *Creating smarter cities*, Londra-New York, Routledge, 2013
- G. De Burca, J. Scott (a cura di), *Law and New Governance in the Eu and the US*, Hart, Oxford, 2006
- G. Delanty, *The resurgence of the city in Europe? The space of the European citizenship*, in E. F. Isin (a cura di), *Democracy, citizenship and the global city*, Londra e New York, Routledge, 2000
- S. Del Gatto, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene Editore, 2012
- G. Dematteis, *Rivoluzione quantitativa e nuova geografia*, Laboratorio di geografia economica Piero Gribaudi, Torino, 1970
- G. Dematteis, *La crisi della città contemporanea*, in Touring Club Italiano, *Capire l'Italia. Le città*, Milano, 1976
- G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco angeli, 2005
- G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Roma, Marsilio, 2011
- G. Dematteis, S. Conti, *Geografia economica: teorie e metodi*, Torino, Utet, 1996
- G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011
- B. Denters, L. E. Rose (a cura di), *Comparative Local governance: trends and developments*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005
- C., Deodato, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2012
- C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, Il Saggiatore, 1996
- D. Donati, *Stato e territorio*, Roma, Athenaeum, 1921
- F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017
- B. Di Toritto Caravita, "Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano", in *Federalismi.it*, Osservatorio Città metropolitana, n. 3, 2014
- A. Dixit, *The Optimum Factory Town*, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 4, n. 2, 1973
- Th. R. Dye, *Politics in states and communities*, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall, ed. IX, 1997
- S. Fabbrini, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, Laterza, 1994
- C. Fasone, *La giustiziabilità della clausola del pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in C. De Caro, N. Lupo (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, Giappichelli, 2012
- V. Fedeli, *Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?*, in *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, vol. 75, n. 3, 2016
- J. M. Feria Toribio J. M., (a cura di), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2006
- M. R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010
- M. R. Ferrarese, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, Laterza, 2012
- M. R. Ferrarese, *Gli Stati, i governi: poteri residuali?*, in *Teoria politica. Nuova serie*, annali VII, 2017
- M. R. Ferrarese, *Il diritto internazionale come scenario di ridefinizione della sovranità degli stati*, in *Stato e mercato*, n. 109, 2017
- in G. F. Ferrari, P. Galeone, *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, Il Mulino, 2010

- E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017
- S. Foster, C. Iaione, *The city as a commons*, in *Yale L. & Pol'y rev.*, vol. 34, n. 2, 2016
- F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2015
- B. S. Frey, R. Eichenberg, *FOCJ: Competitive Governments for Europe*, in *International Review of Law and Economic*, n. 16, 1996
- J. Friedmann, J. Miller, *The urban field*, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, n. 4, 1965
- G. E. Frug, *The city as a legal concept*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 93, n. 6, 1979-1980
- M. S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, come commento ad Anci (a cura di), *Sintesi dei rapporti presentati al congresso di Parigi (luglio 1947): autonomia comunale*, estratti dal *Il Corriere amministrativo*, n. 19-20-21-22, 1948 e pubblicati Empoli, Arti grafiche dei comuni Ditta Caparrini & co., 1951
- M. S. Giannini, *Autonomia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1958
- M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981
- A. Giddens, *The Constitution of society. Outline of the Theory of structuration*, Cambridge-Malden, Polity Press, 1984
- F. Giglioni, *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*, Ed. ETS, Collana Jura, Temi e problemi del diritto, 2012
- M. Goldmann, *The great recurrence- Karl Polanyi and the crises of the European Union*, in *MPIL Research paper series*, n. 10, 2017
- M. Graziadei, L. Smith (a cura di), *Comparative Property Law. A global perspective*. Edward-Elgar, Cheltenham-Northampton, 2017
- L. Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, Cacucci, 2006
- P. Grossi, *Pagine introduttive*, in *Quaderni fiorentini. Per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 1, 1972
- J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe need a Constitution"?*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995
- N. K. Hlepas, *Impacts of local governments reforms in greece: an interim assessment*, in *Local Government Studies (LGS)*, Vol. 37, n. 5, 2011
- C. Iaione, *The right to the co-city*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 9, n. 1, 2017
- N. Irti, E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, Laterza, 2001
- N. Irti, *Norme e Luoghi*, Roma-Bari, Laterza, 2006
- G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1900 [trad. ita alla seconda ed. tedesca di M. Petrozziello, *La dottrina generale dello Stato*, Vol. I, Milano, Società editrice libraria, 1921, unico volume pubblicato del più vasto progetto *Studi introduttivi Dottrina generale sociale dello Stato*]
- H. Jorgenseng, P. K. Madsen (a cura di), *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, DJOF Publishing, 2007
- I. Kant, *Zum ewigen frieden* [trad. ita R. Bordiga, *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli Editore, 1991]
- S. Karlsson, R. Engkvist, D. Rauhut, U. Moberg, M. Johansson, *Baseline study on diversity and urban policies in Stockholm county*, ICEC – *Interethnic Co-existence in European Cities*, The Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm, 2014
- A. Kocharov, *Republican Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2017
- I. Kofman, E. Lebas (a cura di), *Writings on cities. Henri Lefebvre*, Oxford-Malden, Blackwell Publishers, 1996
- J. Krukowska e M. Lackowska, *Metropolitan Colours of Europeanization. Institutionalization of Integrated Territorial Investment Structures in the Context of Past Cooperation in Metropolitan Regions*, contributo parte del progetto *Intermunicipal Cooperation: Political and Economical Dimension*, fondato dal *National Science Center* in Polonia, pubblicato in *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, vol. 75, n. 3, 2016
- S. Kuhlmann, G. Bouckaert (a cura di), *In times of crisis. National trajectories and international comparisons*, Londra, Palgrave Macmillan, 2016
- M. Loda, *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, Roma, Carocci, 2012
- L. Lebon, *La territorialité et l'Union européenne. Approches de droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2015
- A. Magnier, *L'Europa delle grandi città*, Padova, Cedam, 1996
- A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione europea (Lezioni Jean Monnet 2010-2012)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013
- U. Marchese (a cura di), *Aree metropolitane in Italia – Anni 80. Economia e fattori di centralità. Trasporti e movimenti pendolari*, Padova, Cedam, 1989
- U. Marchese (a cura di), *Aree metropolitane in Italia alle soglie del Duemila*, Genova, ECIG, 1997
- S. Lago-Peñas, J. Martínez-Vázquez, *The challenge of Local Government Size*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2013
- A. Lucarelli, F. Fabrizzi, D. Mone, (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Napoli, Jovene, 2015
- G. Marcou, *Le città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2014
- G. Martinotti, *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999
- Y. Meny, *La crisi politica*, in L. Torchia (a cura di), *L'Unione europea in crisi*, Milano, Giuffrè, 2017
- E. Moretti, *The New Geography of Jobs*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2012 [trad. ita L. Vanni, *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori, 2014, versione ebook]
- L. Mumford, *The city in History*, Londra, Secker&Warburg, 1961
- G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2009
- S. Neri, *Rassegna sullo stato d'attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, in *Federalismi.it*, n.11, 2015
- M. Nigro, *Il Governo locale*, Roma, Bulzoni, 1980
- W. E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, in «*Journal of Economic Literature*», vol. XXXVII, 1999

- E. Orduña Prada, *Las áreas metropolitanas*, in J. M. Carbonero Gallardo (a cura di), *La intermunicipalidad en España*, Madrid, Ministerio de administraciones pública, 2005
- C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, Londra-New York, Routledge, 2013
- R. E. Park, E. W. Burgess (a cura di), *The City. Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago-Londra, University of Chicago Press, 1925
- F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 12, 2015
- R. H. Platt, *Land Use and Society. Geography, Law, and Public Policy*, Washington, Covelo, Londra, Island Press, 2014
- N. Polito, *Art. 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul "favoriscono"*, astrid-online, 2006
- O. Rammstedt (a cura di), *Georg Simmel*, Francoforte, Suhrkamp, 1992
- N. Rangone e J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile. Il patto dei sindaci*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013
- G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2002
- S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, VIII ed., Padova, Cedam, 1930
- S. Romano, *Il Comune*, in V. E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, Società editrice libraria, vol. II, 1907
- S. Romano, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in G. Zanobini (a cura di), *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, vol. I, 1950
- A. Roncaglia, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Roma-Bari, Laterza, ed. digitale, 2015
- C. F. Sabel, J. Zeitlin, *Learning from difference: the new architecture of experimentalist Governance*, in *European Law Journal*, vol. 14, n. 3, 2008
- G. Salvucci, *I confini delle città: un'analisi critica*, in Istituto nazionale di statistica, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Roma, Istat, 2017
- M. Sánchez Morón, *Derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, XI ed., *Parte General*, 2015
- A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Torino, Franco Angeli, 2018
- G. Serres, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2014
- S. Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Boston, Harvard University Press, 2014 [trad. ita N. Negro, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, il Mulino, 2015]
- C. Schmitt, *Il Nomos della terra. Nel diritto internazionale dello Jus Publicum Europaeum*, 1950 [F. Volpi (a cura di) e trad. ita E. Castrucci, Milano Adelphi, 1991]
- C. Sebastiani, *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007
- B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Roma, Laterza, 2005
- A. Sen, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999 [trad. ita di G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Oscar Mondadori, 2000, ristampa 2018]
- G. Simmel, *Soziologie des Raumes*, in *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, vol. 1, n. 1, 1903
- A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014
- A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie: La justice sociale face au marché total*, Parigi, Éditions du Seuil, 2010 [trad. ita R. Prezzo, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, Milano, Et al., 2011]
- C. M. Tiebout, *An economic theory of fiscal decentralization*, in *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Universities-National Bureau Committee for Economic Research, Princeton University Press, 1961
- A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, 1835 [trad. ita G. Candeloro (a cura di), *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 1999]
- M. Tomàs, *Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain*. In *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, vol. 75, n. 3, 2016
- F. Toni, *Smart city: innovazione e sostenibilità*, per «Fondazione per lo sviluppo sostenibile», in *Energia, ambiente e innovazione*, n. 5, 2013
- L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Collana Studi e ricerche, Bologna, Il Mulino, 2006
- W. Tortorella, M. Allulli, *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio, 2014
- F. Toscano Gil, *El àrea metropolitana en el ordenamento jurídico español*, in *Cuadernos de derecho local*, n. 25, 2011
- F. Toscano Gil, *Los consorcios metropolitanos*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011
- F. Toscano Gil, *Fenòmeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Madrid, Iustel, 2010
- U. Toschi, *La città. Geografia urbana*, Torino, Utet, 1966
- V. Vagaggini, G. Dematteis, *I metodi analitici della geografia*, Firenze, La Nuova Italia, 1976
- L. Vandelli, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990
- L. Vandelli, *Le aree metropolitane*, in *Istituzioni di federalismo*, n. 2, 2000
- L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2013
- L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017
- L. Van der Berg, E. Braun, J. Van der Meer (a cura di), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Londra, Ashgate Publishing, 2007
- A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011

- M. Weber, *Wissenschaft als Beruf e Politik als Beruf*, 1919 [trad. P. Rossi et al., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, Einaudi, Edizioni di Comunità, 2001]
- M. Weber, *Economia e società. La città* (1922), in W. Nippel, *Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe*, 1999 [trad. ita M. Palma (a cura di), Roma, Donzelli, 2016]
- J. H. H. Weiler, *Democracy and Federalism in European Integration*, in *Swiss Papers on European integration*, 1995
- J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999
- G. Zanobini, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955
- K. Zimmermann, *Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany*, Berlino-Heidelberg, Springer, edizione online n, 2017

Documenti e rapporti

- Parere richiesto dalla Germania al Comitato economico e sociale dell'Unione europea, *Avis sur les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe*, in *Journal officiel de l' Union européenne* (fr), 2007/C 168/02, 1, n. 2, 2003
- O. Casacchia, C. Reynaud, *L'individuazione delle aree metropolitane: lo stato dell'arte in La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di indagine della Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Istat, 2006, si veda qui la scheda informativa <https://ebiblio.istat.it/SebinaOpac/resource/la-statistica-per-le-aree-metropolitane-e-sulle-aree-metropolitane-proposta-per-un-sistema-informati/IST0042399> (ultimo accesso 30 luglio 2019)
- Rapporto Cittalia, *Città Mobili*, 2009
- Rapporto Censis, *Rileggere il territorio per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma, 2014
- European metropolitan network institute, *A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas*, EMI, ERDF, 2014
- Report European Environmental Agency, *Urban adaptation to climate change in Europe 2016. Transforming cities in a changing climate*, Copenhagen, 2016

Capitolo 2. La città nella storia dell'Europa: l'urbano come collante politico

- H. Arendt, *The Human condition*, Chicago, University of Chicago, 1958 [trad. ita S. Finzi, *Vita activa*, Torino, Einaudi, su licenza per Ed. Edizione speciale per il Corriere della Sera, Milano, RCS Quotidiani, 2010]
- L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, Laterza, Roma-Bari, Collana «Fare l'Europa», 1993
- M. Bloch, *Apologie pour l'histoire ou Métier de historien*, 1949 [trad. ita G. Gouthier, *Apologia della storia: o Mestiere di storico*, Torino, Einaudi, Nuova serie, 2009]
- W. Blockmans, *Princes conquérants et bourgeois calculateurs. Le poids de réseaux urbains dans la formation des États*, in N. Bulst, J. Ph. Genet (a cura di), *Le ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne*, Parigi, CNRS, 1988
- L. Bobbio, *I processi decisionali nei comuni italiani*, in *Stato e mercato*, n. 49, 1999, 39-66
- F. Braudel, *L'Italia fuori d'Italia*, in R. Romano e C. Vivanti, *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1974
- R. Briffault, L. Reynolds, *Cases and materials on State and Local government Law*, St. Paul, West Academic Publishing, VIII Ed., 2015
- O. Brunner, *Land und Herrschaft - Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter*, II Ed., Vienna, Rohrer, 1965 [trad. ita G. Nobili, P. Schiera, C. Tommasi *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, Milano, Giuffrè, 1983]
- S. Cassese, V. Wright, *La recomposition de l'État en Europe*, Parigi, La Découverte, 1996
- S. Cassese, *Territori e poteri: un nuovo ruolo per gli stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016
- C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, Milano, 1858, ed. G. A. Belloni (a cura di), Firenze, Vallecchi, 1931
- A. Cavalli, A. Martinelli, *La società europea*, Bologna, Il Mulino, 2015
- R. A. Dahl, *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989
- A. D'Atorre, *La basi teoriche della sociologia del potere di Max Weber*, in *Filosofia politica*, XIV, n. 2, 2000
- C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, Il Saggiatore, 1996
- N. M. Davidson, *Localist Administrative Law*, in *Yale Law Journal*, n. 126, 2017
- J. De Vries, *European urbanization, 1500-1800*, Harvard, Harvard University Press, 1984
- F. Engels, *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, Lipsia, 1845 [trad. ita R. Panzieri, *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Torino, Einaudi, 1972]
- S. Ewen, *What is Urban History?*, Cambridge-Malden, John Wiley & Sons, 2016
- F. Ferraresi, *Genealogia della legittimità. Città e Stato in Max Weber*, in *Società, mutamento, politica*, vol. 5, n. 9, 2014
- R. Fossier, *L'infanzia dell'Europa. Economia e società dal X al XII secolo*, Bologna, Il Mulino, 1987
- J. Friedmann, *The world city hypothesis*, in *Development and change*, Londra, Beverly Hills e Nuova Delhi, SAGE, vol. 17, 1986, 69-83
- G. E. Frug, *The city as a legal concept*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 93, n. 6, 1980
- P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007
- E. J. Hobsbawm, *Age of extremes. The short twentieth Century 1914-1991*, UK-USA, Michael Joseph-Vintage Books, 1994 [trad. ita B. Lotti, *Il secolo breve. 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 1997 (prima versione digitale 2014)]
- P. Hohenberg, L. Hollen Lees, *The making of urban Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985

- G. Iggers, *Historiography in the Twentieth Century: From Scientific Objectivity to the Postmodern Challenge*, Middletown, Wesleyan University Press, 2002
- G. M. Labriola (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016
- A. Lees, L. Hollen Lees, *Europe: 1800-2000*, in P. Clark (a cura di), *The Oxford handbook of cities in world history*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002
- P. Le Galès, *Il sistema urbano europeo*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018
- J. Gottman, *Megalopolis*, 1961, New York, Sage [trad. ita, L. Gambi, *Megalopoli. Funzioni e relazioni di una pluri-città*, Torino, Einaudi, 1970]
- B. Lepetit, *Les villes dans la France moderne (1740-1840)*, Parigi, Albin Michel, 1988
- G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999
- L. Mumford, *The History of the city: its origins, its transformations and its prospects*, Londra, Secker&Warburg, 1961
- F. G. Nicola, S. Foster, *Comparative Urban Governance for Lawyers*, in *Fordham Urb. L.J.*, vol. 42, n. 24, 2014
- O. G. Oexle, *Les groupes sociaux du Moyen Age et les débuts de la sociologie contemporaine*, in *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 47, n. 3, 1992
- O. G. Oexle, *Kulturwissenschaftliche Re exionen über soziale Gruppen in der mittelalterlichen Gesellschaft: Tönnies, Simmel, Durkheim und Max Weber*, in C. Meier (a cura di), *Die okzidentale Stadt nach Max Weber*, Monaco, Oldenbourg, 1994
- O. G. Oexle, *Priester-Krieger-Bürger. Formender Herrschaftin Max Webers «Mittelalter»*, in E. Hanke e W. J. Mommsen (a cura di), *Max Webers Herrschaftssoziologie. Studien zu Entstehung und Wirkung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001
- M. Piccinini, G. Rametta, *Introduzione a Brunner. Osservazioni sui concetti di «dominio» e di «legittimità»*, in *Filosofia politica*, I, 1987, n. 1, 101-120, pubblicato nuovamente in *Scienza & Politica*, vol. XXVII, n. 52, 2015, 239-242
- J. P. Poussou et al., *Études sur les villes en Europe Occidentale*, Parigi, SEDES, 1983
- A. Pubusa, voce *Città*, in B. Paradisi (a cura di), *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1988
- A. Rigaudière, *Réglementation urbaine et "législation d'État" dans les villes du midi français au XIIIème et XIVème siècles*, in N. Bulst, J. Ph. Genet (a cura di), *Le ville, la bourgeoisie et la genèse de l'État moderne*, Parigi, CNRS, 1988
- S. Rokkan, *Cities, states and nations: a dimensional model for the study of contrasts in development*, in S. N. Eisenstad, S. Rokkan (a cura di), *Boulding states and nations*, Londra, Sage, 1973
- F. J. Ruggiu, *Les élites et les villes moyennes en France et en Angleterre (XVIIème et XVIIIème siècles)*, Parigi, L'Harmattan, 1997
- S. Sassen, *The Global Gity: Introducing a Concept*, in *The Brown journal of world affairs*, winter/spring, vol. 11, n. 2, 2005
- S. Sassen, *Cinque domande a Saskia Sassen sui costi della globalizzazione*, in *Il Mulino*, n. 4, 2019
- B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Roma, Laterza, 2005
- P. Self, *Planning the Urban Region: A Comparative Study of Policies and Organizations*, New York, Harper Collins, Urban and Regional Studies, 1982
- K. Schreiner, *Legitimität, Autonomie, Rationalisierung. Drei Kategorien Max Webers zur Analyse mittelalterlicher Stadtgesellschaften: wissenschaftlicher Ballast oder unabgeholte Herausforderung?*, in C. Meier (a cura di), *Die okzidentale Stadt nach Max Weber*, Monaco, Oldenbourg, 1994
- R. Su, *Interstate federalism*, in *Journal of Constitutional Law*, vol. 19, n. 1, 2016
- C. Tilly, *Reflections on the History of European State-making*, in C. Tilly (a cura di), *The formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975
- C. Tilly, W. Blockmans (a cura di), *Cities and the rise of states in Europe*, Boulder, Westview Press, 1994
- M. Weber, *Alcune categorie della sociologia comprendente* (1913), in P. Rossi (a cura di), *Saggi sul metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 2001
- M. Weber, *Economia e società. La città* (1922), in W. Nippel, *Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe*, 1999, [trad. ita a cura di M. Palma, Donzelli, Roma, 2016]

Capitolo 3. La città nella storia dell'Unione europea: dalla politica regionale alla politica urbana nel dibattito politico

- P. Anderson, *The invention of the region, 1945-1990*, EUI working paper, vol. 94, n. 2, Firenze, European University Institute, 1994
- F. Attinà, G. Natalicchi, *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino, 2007
- M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008
- J. Biancarelli, *La Communauté européenne et les collectivités locales: une double dialectique complexe*, in *Revue Française d'Administration Publique*, n. 60, 1991
- M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2006
- D. Corbey, *Territorial governance and democracy. A European perspective*, in Wil Zonneveld, J. De Vries, L. Janssen-Jansen (a cura di), *European territorial governance*, Amsterdam, IOS Press, 2012
- P. Dann, *The Global Administrative Law of development cooperation*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2016
- F. Eggermont, *In the name of democracy: the external representation of the regions in the Council*, in C. Panara, A. De Becker (a cura di), *The role of the regions in EU governance*, Heidelberg-Dordrecht-Londra-New York, Springer, 2011

- T. W. Eser, D. Konstadakopulos, *Power Shifts in the European Union? The Case of Spatial Planning*, in *European Planning Studies*, vol. 8, n. 6, 2000
- S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari-Roma, Laterza, versione ebook, 2017
- V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Bologna, il Mulino, 2006
- M. R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010
- M. Gilbert, *Storia politica dell'Unione europea*, Torino, Laterza, 2005
- P. Le Galès, C. Lequesne (a cura di), *Les paradoxes des régions en Europe*, Parigi, La Découverte, 1997
- L. Grazi, *L'Europa e le città: il piano Urban*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018
- P. Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2004
- C. Jeffery, *Farewell to Third Level? The German Länder and the European policy process*, in *Regional & Federal studies*, n. 2, 1996
- P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2012
- G. P. Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2011
- T. M. Margellos, *L'émergence de la région dans l'ordre juridique communautaire*, in G. Vandersanden (a cura di), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1997
- G. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2001
- G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999
- F. Massart-Piérard, *L'Europe des régions et la France: quelle imbrication?*, in E. Dupoirier (a cura di), *Régions. La croisée des chemins*, Parigi, Presses de Science Po, 1998
- Y. Mény, G. Mocavini, *L'antieuropeismo fra nazionalisti, sovranisti, scettici e populist*, in G. Amato, E. Moavero Milanesi, G. Pasquino, L. Reichlin (a cura di), *Europa: un'utopia in costruzione*, vol. 1, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, 2018
- N. Moussis, *Access to European Union: law, economics, policies*, Cambridge, Intersentia, 2011
- N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, Houndmills-Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003
- J. P. Olsen, *European challenges to the nation state*, in B. Steunenberg, Fr. Van Vught (a cura di), *Political institutions and public policy*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 1997
- G. Pirzio Ammassari, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, Euroroma, 1997
- L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carocci, 2015
- C. Sebastiani, *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007
- R. Spence, S. Deneulin, *Human Development Policy Analysis*, in S. Deneulin, L. Shahan (a cura di), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, London-Sterling, Earthscan, 2009
- L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017
- J. van Ginderachter, *Le Rôle des régions dans la construction européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 362, 1992, 779 ss.
- J. van Zeben, *Local governments as subjects and objects of Eu Law: legitimate limits?* in E. Fahey, S. Bardutzky (a cura di), *Framing the Subjects and Objects of Contemporary EU Law*, Cheltenham- Northampton, Edward Elgar, 2017
- B. Waterhout, *European organisations and the institutionalisation of a territorial dimension in EU policy*, in W. Zonneveld, J. De Vries, L. Janssen-Jansen (a cura di), *European territorial governance*, Amsterdam, IOS Press, 2012
- S. Weatherill, *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, in S. Weatherill e U. Bernitz (a cura di), *The Role Of Regions And Sub-National Actors In Europe*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2005
- M. Weber, *Economia e società. La città (1922)*, in W. Nippel, *Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe*, 1999 [trad. ita M. Palma (a cura di), Roma, Donzelli, 2016]

Documenti e Rapporti

- Libro Verde sull'ambiente urbano del 27 giugno 1990, COM (90) 218 final
- Parare del Comitato delle regione, COR-2013-06902-00-00-AC-TRA (EN) 511/520
- Parere del Comitato delle regioni, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, CdR 316/97 fin - Gazzetta ufficiale n. C 251 del 10/08/1998, reperibile al sito <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997AR0316&from=IT> (ultimo accesso gennaio 2018)
- Il *Programma d'azione di Lille*, adottato al Consiglio informale dei ministri responsabili per l'urbanismo, tenutosi a Lille il 3 novembre 2000
- L'*Acquis urbano*, adottato al Consiglio informale dei ministri responsabili per la coesione territoriale, tenutosi a Rotterdam il 29 novembre 2004
- L'*Accordo di Bristol*, adottato al Consiglio informale dei ministri sulle comunità sostenibili, tenutosi a Bristol il 6 e 7 dicembre 2005
- La Carta di Lipsia, *Sulle città europee sostenibili*, adottata in occasione della riunione informale dei ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale tenutasi a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007
- La Dichiarazione di Toledo, *Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, adottata durante un incontro informale dei ministri per gli affari urbani tenutosi a Toledo il 21 e 22 giugno 2010
- *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary

- Comitato delle regioni, *Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea*, COR-2013-06902-00-00-AC-TRA (EN) 6/82
- Comunicazione della Commissione europea, *The urban dimension of Eu policies - key features of an Eu urban agenda*, COM(2014) 490 final
- Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, *Council conclusions on the Sixth report on economic, social and territorial cohesion: investment for jobs and growth*, del 19 novembre 2014, Doc. 15802/14
- Risoluzione del Parlamento europeo, *Sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE*, PE (2014/2213(INI)) approvata nel giugno del 2015
- La Dichiarazione di Riga, *Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda*, adottata a Riga il 10 giugno 2015
- Il Patto di Amsterdam, *L'Agenda urbana per l'Unione europea*, adottata durante un incontro informale tra i ministri per gli affari urbani nel giugno del 2016
- Comunicazione della Commissione, *Report from the Commission to the Council on the Urban Agenda for the EU*, COM(2017) 657 final
- Urban@it, Centro nazionale di studio sulle politiche urbane, *Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane nelle città italiane*, Bologna, Il Mulino, 2017
- DRAFT OPINION, *Implementation assessment of the Urban Agenda for the EU*, Rapporteur: Kieran McCARTHY (IE/EA), Cork City Councillor, COTER-VI/037, 130th plenary session, 4-5 July 2018
- Risoluzione del Parlamento europeo, *On the role of cities in the institutional framework of the Union*, 2017/2037(INI)

PARTE II. IL FUNZIONAMENTO DELLA POLITICA URBANA EUROPEA

Premesse alla Parte II

- M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008
- R. Caranta, *Le competenze dell'amministrazione europea*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015
- S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 1989
- R. Dworkin, *A matter of principles*, Oxford, Clarendon Press, 1986
- M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981
- M. Humphreys, *Sustainable development in the European Union. A general principle*, Londra, New York, Routledge, versione ebook, 2018
- A. Kocharov, *Republican Europe*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2017
- J. Mendes, *La legittimazione dell'amministrazione dell'Ue tra istanze istituzionali e democratiche*, in L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015
- S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, VIII Ed., vol. I, 1930
- E. Schmidt-Assmann, *El procedimiento administrativo, entre el principio del Estado de Derecho y el principio democrático. Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana*, in J. Barnés (a cura di), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993
- R. B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, Harv. L. Rev., n. 88, 1975
- G. Zanolini, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955

Capitolo 4. La materia e il fine della politica urbana europea: lo sviluppo sostenibile

*Si tratta solo della bibliografia generale ed è esclusa quella riferita alle appendici IV.a. e IV.b

- N. Acocella, *Fondamenti di politica economica*, Roma, Carocci editore, V ed., 2017
- D. Agnello, *La società a costo marginale zero*, in *Rivista di Storia delle Idee*, vol. 3, n. 2, 2014
- H. Arendt, *The Human condition*, Chicago, University of Chicago, 1958 [trad. ita S. Finzi, *Vita activa*, Torino, Einaudi, su licenza per Ed. Edizione speciale per il Corriere della Sera, Milano, RCS Quotidiani, 2010]
- M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008
- V. Barral, *Sustainable development in International Law: nature and operation of an evolution legal norm*, in *European Journal of International Law*, n. 23, 2012
- W. Beckerman, *Sustainable development: is it a useful concept?*, in *Environmental values*, n. 3, 1994
- O. Bòanchard. A. Amighini, F. Giavazzi, *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino, 2011
- A. Von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011
- A. Boyle, D. Freestone, *International Law and Sustainable Development*, Oxford, Oxford University Press, 2001
- M. C. Carrozza, *I robot e noi*, Bologna, Il Mulino, 2017
- L. Casini, *Potere globale*, Bologna, Il Mulino, versione ebook, 2018
- B. S. Chimni, *Co-option and resistance: two faces of Global Administrative Law*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, n. 37, 2005
- M. Cordonier Segger, A. Khalfanm, M. Gehring, M. Toering, *Prospects for principles of International Sustainable Development Law after WWSD: common but differentiated responsibilities, precaution and participation*, in *Review of European, Comparative, International Environmental Law*, vol. 12, n. 1, 2003

- M. C. Cordonier Segger, C. G. Weeramantry *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals. 1992-2012*, Oxon, Routledge, versione ebook, 2017
- R. Costanza (a cura di), *Ecological economics. The sciences and management of sustainability*, New York, Columbia University Press, 1991
- C. Curti Gialdino, *Ambiente (tutela dell'ambiente) Diritto della comunità europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1988
- H. E. Daly, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Boston, Beacon Press, 1996 [trad. ita S. Dalmazzone, G. Garrone, *Oltre la crescita: l'economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, Einaudi, 2001]
- P. Dann, *The global administrative law of development cooperation*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2016
- M. Decleris, *The Law of sustainable development. General principles: report produced for the European Commission*, Luxembourg, Office for official publications of the European Communities, 2000, disponibile al sito www.pik-potsdam.de/avec/peyresq2003/talks/0917/sillence/background_literature/sustlaw.pdf (ultimo accesso giugno 2019)
- L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015
- R. Dworkin, *Taking rights seriously*, Londra, Duckworth, 1977
- R. Dworkin, *A matter of principles*, Oxford, Clarendon Press, 1986
- G. Fabiani, *Le relazioni tra città e campagna nell'epoca dell'Unione europea*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018
- R. Fernando Urueña Hernandez, *Global Administrative Law and Global South*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2016
- L. Florida, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, Raffaello Cordina Editore, 2017
- F. Fonderico, *Ambiente (tutela dell'ambiente) Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, aggiornamento 2007
- C. C. Gialdino, *L'Unione europea ed il principio di sviluppo sostenibile*, Relazione presentata al Seminario di 2° livello organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalla Regione Veneto sul tema "Costituzione italiana, integrazione europea e sviluppo sostenibile", Venezia, Isola di San Servolo, 22-24 ottobre 2007
- E. Giovannini, *L'utopia sostenibile*, Bari, Laterza, 2018
- M. Humphreys, *Sustainable development in the European Union. A general principle*, Londra-New York, Routledge, versione ebook, 2018
- A. Kocharov, *Republican Europe*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2017
- S. Kuznets, *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966
- W. M. Lafferty (a cura di), *Governance for sustainable development: the challenge of adopting form to function*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004
- W. Lang (a cura di), *Sustainable Development and International Law*, London-Dordrecht-Boston-Graham, Trotman-Martinus Nijhoff, 1995
- A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 2006
- A. Matei, L. Matei, *Globalization and europeanization. A projection on a European Model of Public Administration*, in RePEC, Research gate, disponibile in SSRN, 2008 ma aggiornato al 2014
- G. Nebbia, *Lo sviluppo sostenibile*, Edizione culturale della pace, San Domenico di Fiesole, 1991
- M. H. Olson, *The US President's Council On Sustainable Development*, in *Global Environmental Change*, UK, Elsevier Science Ltd. Printed, vol. 6, n. 1, 1996
- L. Pineschi, *Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008
- D. Ray, *Development economics*, in L. Blume, S. Durlauf (a cura di), *New Palgrave Dictionary of Economics*, UK, Palgrave Macmillan, 2007
- J. Rifkin, *The zero marginal cost society*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, [trad. it. L. Vanni, *La società a costo marginale zero*, Mondadori, Milano, 2014]
- J. D. Sachs, *The age of sustainable development*, New York, Columbia University Press, 2014 [trad. ita G. Chizzoli, L. Berti, P. Conversano, M. Cupellaro, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Università Bocconi Editore, Egea, versione ebook, 2015]
- S. Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Boston, Harvard University Press, 2014 [trad. ita N. Negro, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, il Mulino, 2015]
- J. A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Lipsia, Duncker & Humblot, 1911 [trad. ita L. Berti, *Teoria dello sviluppo economico*, traduzione dell'edizione tedesca del 1934, ristampata da Milano, Etas, 2002]
- J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, 1959, OUP, New York [trad. ita. P. Sylos Labini, L. Occhionero, *Storia dell'analisi economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003]
- A. Sen, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999 [trad. ita di G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Oscar Mondadori, 2000, ristampa 2018]
- R. J. Shiller, *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press, 2005
- R. B. Stewart, N. Kaisch, *The emergence of Global Administrative Law*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, n. 15, 2005
- G. Tamburelli, *Ambiente (tutela dell'ambiente) Diritto internazionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. I, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, aggiornamento 2003
- V. Termini, *Il mondo rinnovabile: come l'energia pulita può cambiare l'economia, la politica e la società*, Roma, Luiss University Press, versione ebook, 2018
- J. E. Viñuales, *The rise and the fall of sustainable development*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, n. 22, 1, 2013

- J. E. Viñuales (a cura di), *Rio Declaration on environmental and Development: a commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015
- C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international Law. Resolving conflicts between climate measures and WTO Law*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff publishers, 2009
- G. Zagrebelsky, *Diritto per: valori, principi e regole?*, in *Quaderni fiorentini*, n. 31, 2002
- M. Zupi (a cura di), *La vigilia della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio +20)*, in *Osservatorio di politica internazionale*, Approfondimenti, n. 57, 2012

Documenti e Rapporti

- A/RES/47/190, *Rio Declaration on Environment and Development*, 22 Dicembre 1992
- *World Summit on Sustainable Development*, 2002
- ILA, New Delhi Conference, *Fifth and Final Report, searching for the contours of International Law in the field of sustainable development*, 2002
- COM(2001)264 final, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*
- COM(2002) 82, *Towards a global partnership for sustainable development*, una strategia approvata definitivamente dal Consiglio europeo di Barcellona 2002
- COM(2005) 37 final, *The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations*
- COM(2009) 400 final, *Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*
- COM(2016) 739 final, *Next steps for a sustainable European future European action for sustainability*
- United Nations, *Rio Declaration on Environment and Development*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012, disponibile al sito http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/rio_ph_e.pdf (ultimo accesso ottobre 2019)
- *The future we want*, Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brasile, 20–22 giugno, 2012, 19 ss. e 65 ss. disponibile al sito <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf> (ultimo accesso ottobre 2019)
- A/RES/70/L.1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 settembre 2015, disponibile al sito www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/L.1&Lang=E (ultimo accesso ottobre 2019)
- A/71/L.23, *Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All, New Urban Agenda* (da questo momento in poi la Dichiarazione di Quito), 21 novembre 2016, disponibile al sito <http://habitat3.org/wp-content/uploads/N1639668-English.pdf> (ultimo accesso ottobre 2019)
- A/CONF.226/PC.3/10 dell'Assemblea generale, *Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*, *Outcome document of the Habitat III European regional meeting*, 2016
- Report EUKN, *One year Pact of Amsterdam*, 2017

Capitolo 5. L'implementazione della politica urbana europea

*Si tratta solo della bibliografia generale ed è esclusa quella riferita alle appendici V.a. e V.b

- B. Baldi, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2014
- M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008
- A. Benz, S. Kuhlmann, D. Sadowski, *Governance – A Political Science Perspective*, in D. Jansen (a cura di), *New Forms of Governance in Research Organizations*, Dordrecht, Springer, 2007
- G. Bouckaert, G. B. Peters, *What is available and what is missing in the study of quangos?*, in C. Pollit, C. Talbot (a cura di), *Unbundled Government*, Londra-New York, Routledge, 2004
- A. Bürgin, *Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms*, in *Journal of Common Market Studies*, 56, 4, 2017
- E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002
- E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, il Mulino, 2003
- E. Chiti, *Le figure giuridiche di composizione*, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli (a cura di) *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, a sua volta in S. Cassese (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005
- E. Chiti, *An important part of EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, in *Common Market Law Review*, vol. 46, n. 5, 2009
- E. Chiti, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2010
- E. Chiti, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 2012
- E. Chiti, *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, vol. 19, n. 1, 2012
- E. Chiti, *La rigenerazione di beni e spazi pubblici: una funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2017
- M. P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, II ED., 2007
- M. P. Chiti, *Il diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, II ED., 2018
- P. Craig, *European Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, II ed., 2012
- E. D'Albergo, *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Anci, Cittalia, 2009

- G. Della Cananea, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, in *Law and Contemporary Problems*, n. 68, 2004
- G. Della Cananea, *Il diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, in S. Cassese (diretto da), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, III ED., 2011
- L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015
- A. F. Di Sciascio, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, Giappichelli, 2014
- E. Domorenok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2014
- M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981
- L. Grazi, *L'Europa e le città: il piano Urban*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018
- H. C. H. Hofmann, A. Türk, *The Development of integrated Administration in the EU and its consequences*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 2, 2007
- C. Joerges, *Unity in Diversity as Europe's Vocation and Conflicts Law as Europe's Constitutional Form*, in *LEQS Paper*, n. 28, 2010 (aggiornato al 2013)
- C. H. Kirkpatrick, D. Parker (a cura di), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2007
- P. Lindseth, *Power and legitimacy: reconciling Europe and the nation-state*, Oxford, Oxford University Press, 2010
- N. Lupo, G. Perniciaro, *Verso una better regulation nella attuazione delle direttive Ue?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9, 2013
- G. Majone, *Europe's "Democratic deficit: a question of standards*, in *European Law Journal*, vol. 4, n. 1, 1998
- G. P. Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2011
- N. Rangone, J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile*, Napoli, Editoriale Scincentifica, 2013
- S. Salvi, F. Sarpi, *Prima l'uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2014
- M. Savino, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, Giuffrè, 2005
- F. Zucca, *Le reti costruite: il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa*, in M. Lazar et al. (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018

Documenti e Rapporti

- *Centre of Regional science, Smart cities, ranking of European medium-sized cities*, Report 2007 ma ad oggi presenti anche report 2013 e 2015, disponibile al sito www.smart-cities.eu (ultimo accesso maggio 2019).
- *Urban adaptation to climate change in Europe. Challenges and opportunities for cities together with supportive national and European policies*, in *European Environmental Agency (EEA) Report*, 2, 2012
- COM(2012) 4701 final, *Smart Cities and Communities- European Innovation Partnership*
- COM(2014) 490 final, *The Urban dimension of the Eu policies – key features of an Eu Urban Agenda*
- *Eurocities Strategic framework 2014-2020: towards an EU urban agenda for cities*, 2015, disponibile al sito http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/494-Eurocities_strategic_framework-leaflet-web.pdf (ultimo accesso ottobre 2019)
- *Urban adaptation to climate change in Europe 2016. Transforming cities in a changing climate*, in *EEA Report*, 12, 2016
- Urban@it, *Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Risorse. Fondi comunitari per le città metropolitane in Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, il Mulino, 2016
- COM(2017) 651 final, *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results*
- Report EUKN, *One year Pact of Amsterdam*, 2017
- Report annuale 2017, Eurocities, disponibile al sito http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIES_AR2017-finalNov2017.pdf (ultimo accesso ottobre 2019)
- OECD, *National Urban policy in OECD countries*, Parigi, OECD Publishing, 2017

Capitolo 6. La giurisprudenza urbana europea e i destinatari della politica urbana europea

*Esclusivamente per il paragrafo 5, *I destinatari indeterminati: i cittadini urbani*. Nei precedenti paragrafi in nota sono riportate solo le fonti normative, i documenti, la giurisprudenza e i siti internet rilevanti.

- S. Bariatti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana, II, Legge 5 febbraio 1992 n. 91*, Milano, Giuffrè, 1996
- R. Bauböck et al. (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 2: Country Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006
- R. Bellamy, A. Warleigh (a cura di), *Citizenship and governance in the European Union*, London-New York, Continuum, 2001
- S. Bhandari, *Global Constitutionalism and the Path of International Law. Transformation of Law and State in the Globalized World*, Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2016
- P. Blokker, C. Thornhill (a cura di), *Sociological constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017
- R. Briffault, *The New York City Charter and the Question of Scale*, in *N. Y. L. Sch. L. Rev.*, n. 42, 1988

- E. Burke Wood, *Citizenship, Activism and the City. The Invisible and the impossible*, London, New York, Routledge, 2017
- V. Carbone, E. Gargiulo, M. Russo Spina, *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, Roma, DeriveApprodi, 2018
- A. Cassese, *Il diritto internazinale*, Bologna, Il Mulino, III ED., Micaela Frulli (a cura di), 2017
- C. Closa, *Concept of citizenship in the treaty on European Union*, in *Common Market L. Rev.*, n. 29, 1992
- M. Condanzi, L. Lang, B. Nascibene (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè, 2006
- G. Corsi, *The Constitution in the work of Niklas Luhmann*, in A. Febbrajo, G. Corsi (a cura di), *Sociology of Constitutions. A Paradoxical perspective*, Londra- New York, Routledge, 2016
- P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Bari, Laterza, 2000, in particolare vol. 2, *L'Età delle rivoluzioni*
- L. Cotesta, *La cittadinanza europea. Evoluzione, struttura e prospettive nuove per i diritti soggettivi*, Napoli, Liguori Editore, 2002
- G. Crifò, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Bari, Laterza, 2000
- R. A. Dahl, *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989
- A. Del Vecchio (a cura di), *La cittadinanza europea*, Milano, Giuffrè, 1999
- J. L. Dunoff, J. P. Trachtman, *Introduction*, J. L. Dunoff, J. P. Trachtman (a cura di), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009
- D. Grimm, *Does Europe need a Constitution?*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995
- J. A. Golia, *Costituzionalismo sociale (teoria del)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) and R. Sacco (diretto da), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Milano, Utet, 2017
- G. R. de Groot O. Vonk, *Acquisition of Nationality by Birth on a Particular Territory or Establishment of Parentage: Global Trends Regarding Ius Sanguinis and Ius Soli in Netherlands International Law Review*, n. 65, 2018, disponibile open access al seguente sito <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs40802-018-0118-5.pdf> (ultimo accesso ottobre 2019)
- E. Grossi, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015
- J. Habermas, *Three normative models of Democracy*, in *Constellations*, vol. 1, n. 1, 1994
- J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe need a Constitution?"*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995
- E. F. Isin, *Democracy, citizenship and the global city*, London-New York, Routledge, 2000
- L. H. Lofland, *The public realm. Exploring the city's quintessential social territory*, NJ, Transaction publishers, I ed., 1998 consultato nella nuova edizione Londra-New York, Routledge, 2017
- S. Kadelbach, *Union Citizenship*, New York University School of Law and Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Jean Monnet Working Paper n. 9, 2003
- J. Keane, *Some Reflections On The Good Citizen*, Paper presentato alla conferenza "The Transformation of Civic Life", Middle Tennessee State University Murfreesboro and Nashville, Tennessee, Novembre, 12-13, 1999 e disponibile al seguente link www.johnkeane.net/wp-content/uploads/1999/01/on_the_good_citizen.pdf (marzo 2019)
- N. Luhmann, *Law as a social system*, 1989-1990, così come tradotto da Shierry Weber, e riprodotto recentemente in *Derecho & Poder Diritto & Potere, Right & Power, Recht und Macht, Direito & Poder, Droit & Pouvoir*, 2009
- L. Malkki, *National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees*, in *Cultural Anthropology*, vol. 7, n. 1, *Space, Identity, and the Politics of Difference*, 1992
- T. H. Marshall, *Citizenship and the social class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950
- S. O-Leary, *The evolving concept of community citizenship. From the free movement of person to Union citizenship*, Londra-Cambridge, Kluwer Law International, 1996
- C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, London-New York, Routledge, 2012
- E. H. Park, E. W. Burgess, *The City. Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago-Londra, The University of Chicago Press, 1967
- A. Peters, *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures*, in *Leiden Journal of International Law*, n. 19, 2006
- U. K. Preuss, *Problems of concept of European Citizenship*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995
- J. Rawls, *A theory of justice*, Cambridge, Massachussts, Harvard University Press, Revised Edition, 1999
- J. Raz, *Human rights without foundations*, in S. Besson, J., Tasioulas (a cura di), *The philosophy of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010
- G. U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 6, 2000
- L. Ronchetti, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012
- H. Ruiz Fabri, C. Grewe, *La constitutionnalisation à l'épreuve du droit international et du droit européen*, L. Grard, H. Ruiz Fabri (a cura di), *Les dynamiques du droit européen en début de siècle : études en l'honneur de Jean Claude Gautron*, Parigi, Pedone, 2004
- S. Sassen, *Cities in a world economy*, Los Angeles-Londra-Nuova Delhi-Singapore-Washington DC, Sage Publications, 2000 [trad. ita. N. Negro, *La città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2003]
- S. Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Oxford, Princeton University Press, 2006 [trad. ita. N. Malinverni, G. Barile, *Territorio, autorità e diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Mondadori, 2008]
- M. Savino (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Editoriale scientifica, Rapporto Irpa, n. 1, 2014
- M. Savino, *Linkages between global regimes and interactiond with civil society*, in S. Cassese (a cura di), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward-Elgar, 2016

- A. Sen, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999 [trad. ita di G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Oscar Mondadori, 2000, ristampa 2018]
- G. Simmel, *The metropolis and mental life*, in R. Sennett, *Classical essays on the culture of cities*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1969
- Leo Strauss, *La città e l'uomo. Saggi su Aristotele, Platone e Tuciddide* nella versione C. Altini (a cura di), [trad. ita I. La Scala], Genova-Milano, Marietti, 2010
- F. Strumia, *Supranational citizenship and the challenge of diversity. Immigrants, citizens and Member States in the Eu*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013
- G. Therborn, *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945-2000*, London-Thousand Oaks-New Delhi, Sage publications, 1995
- C. Warbrick, S. Tierney (a cura di), *Towards an International Legal Community? The Sovereignty of States and the Sovereignty of International Law*, Londra, The British Institute of International and Comparative Law, 2006
- J. H. Weiler, *To be a European citizen: eros and civilization*, in Id., *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor? And Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999
- J. H. Weiler, *Does Europe need a Constitution? Demos, telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995
- K. Wellens, *Solidarity as a Constitutional Principle: its expanding role and inherent limitations*, in R. St. John Macdonald, D. M. Johnston (a cura di), *Towards World Constitutionalism. Issues in the Legal Ordering of the World Community*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005

PARTE III. I CASI STUDIO

Premessa alla Parte III

- F. Dei, *Antropologia culturale*, Bologna, Il Mulino, 2012
- U. Fabietti, *Storia dell'antropologia*, Bologna, Zanichelli, 1996
- A. J., Golia, *Costituzionalismo sociale (teoria del)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) e R. Sacco (diretto da), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. Milano, Utet, 2017
- D. L. Harvey, *Complexity and case*, in D. Byrne, C. C. Ragin (a cura di), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, Sage Publications Ltd, 2009
- F. G. Nicola, S. Foster, *Comparative Urban Governance for Lawyers*, in *Fordham Urban Law Journal*, vol. 42, n. 1, 2014
- D. B. Rodriguez, N. Shokedy, *Comparative Local Government Law in Motion: How Different Local Government Law Regimes Affect Global Cities' Bike Share Plans*, in *Fordham Urban Law Journal*, vol. 42, n. 1, 2014

Capitolo 7. I piani di mobilità urbana sostenibile tra Torino, Malmö e Dörmund. Verso una pianificazione comprensiva?

*Sono esclusi i documenti che, pur se citati, non sono associati ad una pubblicazione scientifica

- S. Andrén, *Urban sustainable development from a place-based and a system-based approach: Case study Malmö*, Paper presentato all'*International Conference City Futures*, 2009, risulta ancora non pubblicato
- G. Bent, M. Rydbjerg, *Country Report: The Øresund Region*, in *Cross-Border Commuting in the EU: Obstacles and Barriers*, Roskilde University, Research Paper no. 11, 2003
- L.v.d. Berg, E. Braun, J.v.d. Meer (a cura di), *National Urban Responses to Urban Challenges in Europe*, Aldershot, versione ebook, 2007
- M. A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014
- E. D'Albergo, *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Anci, Cittalia, 2009
- B. Denters, L. E. Rose (a cura di), *Comparative Local governance: trends and developments*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005
- G. F. Ferrari, P. Galeone (a cura di), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, Il Mulino, 2010
- N. Giersig, *Multilevel Urban Governance and the 'European City'*, Berlin, VS Research, 2008
- S. Holgersen, *The Rise (and Fall?) of Post-Industrial Malmö. Investigations of city-crisis dialectics*, Lund University, 2014
- L. Hooghe, G. Marks, *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, in *American Political Science Review*, vol. 97, n. 2, 2003
- G. J. Hospers, *Borders, Bridges and Branding: The Transformation of the Øresund Region into an Imagined Space*, in *European Planning Studies*, vol. 14, n. 8, 2006
- C. Mattsson, *Mobility management and land-use planning in Sweden*, 2015, disponibile al seguente indirizzo www.eltis.org/discover/case-studies/mobility-management-and-land-use-planning-sweden (ultimo accesso ottobre 2019).
- N. Merle, *The French urban mobility plan – integrating transport policies*, in CERTU, Fact Sheet, 2012, 73 e Id., *30 years of sustainable urban mobility plans (PDU) in France*, in CERTU, Fact Sheet, 2009, 23, disponibili qui www.cerema.fr/fr/actualites/pdu-french-sustainable-urban-mobility-plan-sump (ultimo accesso ottobre 2019)
- A. M. Moreno (a cura di), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012
- P. Newman, A. Thornley, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*, London e New York, Routledge, 1996,

- J. E. Nilsson, *Sweden – the emergence of a national urban policy*, in L. Van der Berg, E. Braun e J. Van der Meer (a cura di), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Londra, Ashgate Publishing, 2007
- C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The “fourth level” in the Eu multilayered system of governance*, London-New York, Routledge, 2012
- N. Vall, *Cities in Decline. A comparative history of Malmö and Newcastle after 1945*, Malmö, Holmbergs, 2007
- F. Wefering, S. Rupprecht, S. Bührmann, S. Böhler-Baedeker, *Guidelines, Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*, European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, European Commission Directorate-General for Mobility and Transport, Unit C.1 - Clean transport & sustainable urban mobility, Brussels, SUMP *Guidelines*, 2014
- B. Wendle, U. Eriksson, *Transport for an attractive city. An introduction to TRAST*. Sveriges Kommuner och Landsting, Trakverket, 2014
- H. Wollmann, *Il “pendolo” del federalismo tedesco. Da un assetto omogeneo e decentrato ad uno eterogeneo e ricentralizzato?* in L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017
- K. Zimmermann, *Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany*, Berlin Heidelberg, Springer, 2017

Capitolo 8. Gli strumenti di coordinamento per la sicurezza urbana e il ruolo delle città tra Modena, Lille e Tilburg: il modello europeo dei patti territoriali e delle strategie di sicurezza urbana

* Sono esclusi i documenti che, pur se citati, non sono associati ad una pubblicazione scientifica

- C. Backes, W. Van Der Woude, *Local authorities in the Polder-Dutch municipalities and provicnes*, in C. Panara and M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The “fourth level” in the Eu multilayered system of governance*, Routledge, London-New York, 2012
- L. Bobbio, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2000
- R. Bonini, voce *Polis* (rimando da città/città stato), in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2016
- A. Cachet, R. S. Prins, *Ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid* (Development of the local security policy), in E. R., Muller (a cura di), *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland* (Safety - Safety manuals: safety and security care in Netherlands), Deventer, Nederland, Kluwe,), II Ed., 2012
- M. Calaresu, *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, Torino, Franco Angeli, 2013
- S. Campioni et al., *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, Rapporto Anci-Cittalia, Fondazione IFEL, 2009
- C. Cardia, *Progettare la sicurezza dello spazio urbano*, in F., Corradini (a cura di). *Dalla città all'Europa. Strategie di sicurezza urbana*, Città di Castello, Edizioni Nuova Prhomos, 2014
- E. Chiti, B. G. Mattarella, *La sicurezza europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2008
- F. Corradini (a cura di), *Dalla città all'Europa. Strategie di sicurezza urbana*, Perugia, Edizioni Nuova Prhomos, 2014
- A. Crawford (a cura di), *Crime and Insecurity: the governance of safety in Europe*, Cullompton, William Publishing, 2002
- E. D'Albergo, *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Anci, Cittalia, 2009
- S. Deneulin, L. Shahan (a cura di), *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, London-Sterling, Earthscan, 2009
- E. Devroe, *Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands*, in *European Journal of Criminology*, vol. 10, n. 3, 2013
- J. M. Duhamel. *Lille, Traces d'histoire*, in collection «Les patrimoines», Éditions La Voix du Nord, 2004
- N. Gallo, T. F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014
- J. P. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Parigi, Presses de Sciences Po, 1987
- P. Guignet et al, *Lille, d'un millénaire à l'autre*. Paris, Éditions Fayard, 1999
- V. Jammers, *Crime prevention in the Netherlands. Status quo and Future Development in the Netherlands*, in H.-J. Kerner, E. Marks, (a cura di), *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag*, 2004, Hannover, reperibile qui www.praeventionstag.de/content/9_praev/doku/jammers/index_9_jammers.html (ultimo accesso ottobre 2019)
- H. Lefebvre, *The specificity of the city* in Kofman, E. Lebas (a cura di), *Writings on cities. Henri Lefebvre*, Oxford-Malden, Blackwell Publishers, 1996
- J. Maillard, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Parigi, LGDJ, 2004
- P. Marchand, *Histoire de Lille*, Éditions Jean-Paul Gisserot, 2003
- E. Martinotti, *La dimensione metropolitana*, Bologna, Il Mulino, 1999
- Y. Mény, *France*, in M. Goldsmith, E. Page (a cura di), *Central and Local Government Relations*, Londra, Sage, 1987
- K., Nijssen, *Een effectieve samenwerking in de aanpak van ondermijning. Een onderzoek naar hoe de netwerkeffectiviteit in de aanpak van ondermijning door een projectleider kan worden beïnvloed* (Effective cooperation in the approach to prevent crimes. An investigation into how network effectiveness can be influenced in the approach of safety by a pilot project). Masterthesis opleiding Bestuurskunde Faculteit der Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen, 2018, 4 ss. Tradotto personalmente e disponibile in lingua originale al seguente link, https://theses.uibn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/6051/Nijssen%2C_Koen_1.pdf?sequence=1 (ultimo accesso ottobre 2019)
- L. Ortega Álvarez, *Hacia un concepto integral the seguridad europea*, in L. Ortega Álvarez (a cura di), *La seguridad integral europea*, Valladolid, LexNova, 2005
- A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Roma, Maggioli, 2010

- A. Pubusa, voce *Città*, in B. Paradisi (a cura di), *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1988
- S. Rochè, L. Dumollard, *La Francia*, in *Quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*, in Quaderni di Cittasicure, n. 24, 2001
- R. Selmini, *la sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004
- A. Sen, *Home Security Report*, in *Commission on Human Security*, 2003, disponibile al seguente link www.humansecurity-chs.org (ultimo accesso giugno 2019)
- N., Thijs, G. Hammerschmid, E. Palaric, *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2018
- N. Thijs, G. Hammerschmid (a cura di), *Public administration characteristics and performance in EU28: Introduction*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2018
- A. Toorman, M. den Engelsman, *Policing in Netherland*, Police and Safety Regions Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, OBT BV, Den Haag Drukkerij & De Bink, Leiden, 2009
- A. Wyvekensfor (a cura di), *La sécurité urbaine en questions*, Le Pré-Saint-Gervais, Pollen, 2011

Capitolo 9. Servizi sociali nelle città europee: il ruolo dell'impresa sociale. Impact Hub Milano, Stoccolma e Amsterdam come incubatori locali

* Sono esclusi i documenti che, pur se citati, non sono associati ad una pubblicazione scientifica

- J. Defourny, M. Nyssens, *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*, in EMES European Research Network, WP n. 3, 2012
- M. Gawell, *Social Enterprise in Sweden: Intertextual Consensus and Hidden Paradoxes*, Liege, The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project, ICSEM Working Papers, n. 8, 2015
- J. Grunfelder, L. Rispling, G. Norlén (a cura di), *State of the Nordic Region 2016*, Nordregio report n. 1, 2016, si veda qui <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:906913/FULLTEXT01.pdf> (ultimo accesso aprile 2019)
- P. J. Jones, *Communes and Despots: The City State in Late-Medieval Italy*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 1965, Vol. 15
- S. Karlsson, R. Engkvist, D. Rauhut, U. Moberg, M. Johansson, *Baseline study on diversity and urban policies in Stockholm county*, ICEC – Interethnic Co-existence in European Cities, The Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm, 2014
- A. Keizer et al. (a cura di), *Scaling impact of the social enterprise sector*, McKinsey & Company, 2016 disponibile al seguente link <https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Social%20Sector/Our%20Insights/Scaling%20the%20impact%20of%20the%20social%20enterprise%20sector/Scaling-the-impact-of-the-social-enterprise-sector.ashx> (ultimo accesso aprile 2019)
- L. Lundgaard Andersen, M. Gawell, R. Spear, *Narratives Emerging From Social Movements and Welfare Dynamics*, in A. Lundgaard, M. Gawell, R. Spear (a cura di), *Social Entrepreneurship and Social Enterprises: Nordic Perspectives*, New York, Routledge, 2016
- U. Pape, T. Brandsen, *The third sector in The Netherlands*, Barriers, Policy Brief n. 8, 2016
- V. Persson, *Local government in Sweden: flexibility and independence in a unitary state*, in C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of governance*, London-New York, Routledge, 2013
- V. Pestoff, *Cooperatives and Democracy in Scandinavia: The Case of Sweden*, in T. Brandsen et al. (a cura di), *Nordic Civil Society at a Cross-Roads. Transforming the Popular Movement Tradition*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011
- H. Thomas, R. Persson, N. Hafen, *Social Enterprise, Social Innovation and Social Entrepreneurship in Sweden: A National Report*, University of Southern Denmark, 2014, disponibile qui <https://sofisam.se/download/18.72b312e7163120a87495d6d6/1525433671511/EFSEIIS%20National%20Report%20Sweden.pdf> (ultimo accesso aprile 2019)
- C. Wilkinson, J. Medhurst, N. Henry, M. Wihlborg, Bates Wells Braithwaite (BWB) (a cura di), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Executive Summary*. Londra, ICF Consulting Services, 2014

CONCLUSIONI. La politica urbana europea e l'Europa delle città

- M. Barberis, *Europa del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008
- E. Benveniste, *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*, Parigi, Les Editions de Minuit, 1969 [trad. ita, M. Liborio, *Il vocabolario delle lingue indoeuropee*, Torino, Einaudi, 1976]
- M. Bevir, *Governance. A very short introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2012
- R. Briffault, *Home Rule for the Twenty-First Century*, in *Urb. Law.*, n. 36, 2004
- E. W. Burgess, *The growth of the city: an introduction to a research project*, in R. E. Park, E. W. Burgess (a cura di), *The City. Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, Chicago-Londra, University of Chicago Press, 1925
- D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges, *The end of the Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017
- P. Craig, *Eu Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012

- S. Del Gatto, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene Editore, 2012
- Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2010
- L. De Lucia, B. Marchetti, (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, il Mulino, 2015
- F. De Sanctis, *Comunità*, in *La piccola Treccani*, Supplemento enciclopedico, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2008
- B. De Witte, *The Law as Tool and Constraint of Differentiated Integration*, in European University Institute working papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, n. 47, 2019
- A. Giddens, *The Constitution of society. Outline of the Theory of structuration*, Cambridge-Malden, Polity Press, versione ebook, 1984
- F. Giglioni, *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*, Ed. ETS, Collana Jura, Temi e problemi del diritto, 2012
- J. Habermas, *Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe need a Constitution"?*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995
- H. Habermas, *Citizenship and national identity: some reflections of the future of Europe*, in *Praxis International*, vol. 12, n. 1, 1995
- G. W. F. Hegel, *Die Phänomenologie des Geistes* [trad. E. De Negri, *Fenomenologia dello spirito*, Firenze, La Nuova Italia editrice, I Ed. 1960, qui nella ristampa del 1974, vol. I]
- H. C. H. Hofmann, A. Türk, *The Development of integrated Administration in the EU and its consequences*, in *European Law Journal*, vol. 13, n. 2, 2007
- I. Kant, *Zum ewigen frieden* [trad. ita R. Bordiga, *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli editore, 1991]
- L. Lebon, *La territorialité et l'Union européenne. Approches de droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2015
- P. L. Lindseth, *Power and Legitimacy: reconciling Europe and the nation-state*, Oxford, Oxford University Press, 2010
- G. Majone, *Europe's "Democratic deficit: a question of standards*, in *European Law Journal*, n. 4, 1998
- G. Majone, *Europe as the would-be world power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009
- P. Manzella, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2011
- A. Massera, *I principi generali*, in M. P. Chiti, G. Greco (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007
- A. Matei, L. Matei, *Globalization and europeanization. A projection on a European Model of Public Administration*, in *RePEC*, Research gate, disponibile su SSRN, 2008 ma aggiornato al 2014
- S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Torino, Franco Angeli, 2018
- O. G. Oexle, *I gruppi sociali del medioevo e le origini della sociologia contemporanea*, in M. Gazzini (a cura di), *Studi confraternali: orientamenti, problemi, testimonianze*, Firenze, Firenze University Press, 2009
- J. Pelkmans, *The new approach to technical harmonization and standardization*, in *JCMS*, n. 25, 1987
- A. Piras, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, Giuffrè, vol. I, *Strutture del giudizio e legittimazione al processo*, 1962
- G. U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 6, 2000
- J. Rifkin, *The age of access: the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience*, Tarcher-Putnam, New York, 2000 [trad. ita. P. Canton, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000]
- C. F. Sabel, J. Zeitlin, *Learning from difference: the new architecture of experimentalist Governance*, in *European Law Journal*, vol. 14, n. 3, 2008
- A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Torino, Franco Angeli, 2018
- M. Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 17, 2007
- S. Sassen, *Cities in a world economy*, Los Angeles-Londra-Nuova Delhi-Singapore-Washington DC, Sage Publications, 2000 [trad. ita. N. Negro, *La città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2003]
- F. W. Scharpf, *Interdependence and Democratic Legitimation*, in *MPIfG Working Paper*, n. 2, 1998
- A. Sen, *Development as Freedom*, New York, Oxford University Press, 1999 [trad. ita. G. Rigamonti, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Oscar Mondadori, 2000, ristampa 2018]
- L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Collana Studi e ricerche, Bologna, Il Mulino, 2006
- N. Walker, *Eu Constitutionalism and New Governance*, in G. De Burca, J. Scott (a cura di), *Law and New Governance in the Eu and the US*, Oxford, Hart Publishing, 2006
- J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999