

## Le città nel processo di integrazione europea

di

Giovanni Comazzetto\*

**Sommario:** 1. Premessa. Città, tecnologia e spazi politici. – 2. Le città nella «costellazione postnazionale». Il problema della forma politica. – 3. La dimensione urbana delle politiche europee. – 4. Luci e ombre del diritto delle città nello spazio europeo. Conclusioni.

### 1. Premessa. Città, tecnologia e spazi politici.

Nella modernità le città europee sembrano oscillare tra l'essere i luoghi ove massimamente si produce una tensione produttiva di innovazioni politiche e costituzionali (*lato sensu* intese), e l'essere le spettatrici passive delle trasformazioni dei processi capitalistici – subendone anzi le dinamiche, in quanto esse sono le fondamentali 'vie di scorrimento' di persone, mezzi, servizi e capitali, e oggi anche le sedi privilegiate delle società finanziarie e dei centri di gestione dei servizi avanzati, nonché i nodi di quella *rete* a cui sempre più assomiglia il sistema globale. Il punto è spiegato con efficacia da David Harvey: fin dalle origini le città sono nate come «concentrazioni geografiche e sociali di un surplus produttivo»<sup>1</sup>, ma con l'affermazione del capitalismo industriale esse assumono un ruolo affatto inedito, in quanto il capitalismo «necessita di processi urbani per assorbire l'eccedenza di

---

\* Dottore di ricerca in Giurisprudenza (Diritto costituzionale) e Cultore della materia, Università degli Studi di Padova.

<sup>1</sup> D. HARVEY, *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, tr. it., Milano 2013, 23.

capitale che costantemente produce»<sup>2</sup>. Esempio eclatante di questa dinamica è la città di Parigi nel corso dell'Ottocento: la straordinaria riconfigurazione urbanistica voluta da Napoleone III e messa in atto dal Barone Haussmann è un tentativo di stabilizzazione e controllo sociale in un periodo di grande fermento politico e di esplosione delle contraddizioni economiche, e ad essa risponde, in un certo senso, la successiva esperienza della Comune in quanto – anche, ma non solo – tentativo di *riappropriazione* degli spazi urbani da parte dei cittadini.

Questa costante dialettica tra l'eccedenza politica delle città e l'evoluzione dei processi produttivi a livello globale<sup>3</sup> attraversa la modernità e si ripropone, *mutatis mutandis*, nell'odierno contesto delle società postfordiste. Proprio se si concentra l'attenzione sui nessi fondamentali tra innovazioni tecnologiche, processi capitalistici, forme politico-giuridiche e modi dell'esistenza spaziale dell'uomo si possono cogliere alcuni passaggi 'epocali' che marcano importanti discontinuità in quella che altrimenti potrebbe essere rappresentata, linearmente, come una 'storia della città dalle origini ad oggi'. Dovrebbe infatti delinarsi, piuttosto, un percorso che va dalla 'città di case'<sup>4</sup> (*polis*) dell'era pre-moderna (e pre-capitalistica), alla 'città-porto'<sup>5</sup> e alla metropoli dell'era moderna, fino ad arrivare alla 'città intelligente' (o *technopolis*) di un tempo che – con tutte le cautele del caso – può definirsi post-moderno. Le forme politiche di riferimento, entro le quali queste

---

<sup>2</sup> D. HARVEY, *Città ribelli*, cit., 23.

<sup>3</sup> Sull'ambivalenza dell'attuale centralità della città nel sistema globale – che può essere sì centralità «agita, se non usata, dai grandi attori della globalizzazione economica», ma anche un protagonismo che «anziché agito dall'alto – come quello registrato nel fenomeno delle *global* e delle *smart cities* – muove dalla partecipazione dei cittadini» – vedi F. PIZZOLATO, *Economia globale e città: note introduttive su una dialettica centrale per le democrazie del XXI secolo*, in *Economia Pubblica. The Italian Journal of Public Economics and Law*, 1/2020, 105 ss.

<sup>4</sup> Vedi sul punto A. SANDRI, *Città di case e technopolis*, in C. BUZZACCHI-P. COSTA-F. PIZZOLATO (a cura di), *Technopolis. La città sicura tra mediazione giuridica e profezia tecnologica*, Milano 2019, 137-148.

<sup>5</sup> Osservano E. CARLONI-M.V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2015, 867, che «si possono fissare delle [...] importanti tappe che vanno dalla rivoluzione commerciale medievale, che aveva il suo baricentro nelle città comunali italiane, alla nascita dell'impero olandese costituito sulla capacità di crescita di Amsterdam, Rotterdam e altri porti fiamminghi, per poi approdare nel corso del XIX secolo alla rivoluzione industriale che collocò al centro dell'economia mondiale le città portuarie della Gran Bretagna prima di vedere emergere la potenza delle città americane delle coste e dei grandi laghi».

diverse concezioni della città si collocano, divergono in modo significativo: si va dalla straordinaria varietà di figure proprie della lunga epoca che precede la modernità (città-stato, regni, imperi, stato dei ceti, etc.), all'assoluta centralità della figura dello Stato nel periodo che va dal XVI secolo al XX secolo, per approdare infine al tempo attuale che vede nel progressivo – e forse inesorabile – 'sfondamento' dei confini statali e, più in generale, nella perdita di centralità dello Stato quale unità analitica di riferimento dell'indagine filosofica, sociologica e giuridica<sup>6</sup>, il fenomeno più rilevante, con cui la dottrina giuridica deve fare i conti. Se tra la modernità e la post-modernità vi sia davvero una discontinuità così netta, è certo controverso. Alcuni elementi inducono ad ipotizzare che l'avvento dell'età dell'informazione corrisponda ad una *soglia epocale* – quasi quanto quella ha dato avvio alla modernità –, imponendo ad ogni disciplina – ne sia consapevole, o no – un profondo ripensamento delle sue coordinate teoriche. La stessa esistenza spaziale dell'uomo ne è profondamente e interamente sconvolta: le ICT (*Information and Communications Technologies*) stanno al contempo «modificando il nostro mondo attraverso la creazione di nuove realtà e promuovendo un'interpretazione di ogni aspetto del mondo e delle vite che vi conduciamo in termini d'informazioni»<sup>7</sup>. Le piattaforme digitali costituiscono esse stesse *nuovi spazi*, ove gli uomini agiscono, lavorano, socializzano, scambiano dati – in una parola: *vivono*. La moltiplicazione degli spazi virtuali porta quindi ad una riconfigurazione degli stessi spazi 'reali', modificati e reinterpretati secondo le necessità delle piattaforme digitali.

## **2. Le città nella «costellazione postnazionale». Il problema della forma politica.**

In questo capitalismo delle piattaforme e delle reti, il ruolo dello Stato-nazione è necessariamente ridimensionato, sebbene non cancellato. Potrebbe dirsi, infatti, che

---

<sup>6</sup> L. FERRARI BRAVO, *Globalizzazione: convergenza o integrazione?*, in ID., *Dal fordismo alla globalizzazione. Cristalli di tempo politico*, Roma 2001, 353-362.

<sup>7</sup> L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, tr. it., Milano 2017, 47.

«la globalizzazione costringe lo Stato-nazione ad agire un 'riposizionamento scalare' entro un quadro di poteri più vasto e articolato»<sup>8</sup>. La crisi dello Stato – i cui termini possono soltanto essere accennati in questa sede – emerge su almeno tre fronti: il suo presentarsi come unica fonte del diritto<sup>9</sup>; la sua capacità di governare i processi tecnologici, economici e sociali, e in particolare di contenere e articolare il rapporto tra capitale e politica; l'idoneità dei meccanismi di rappresentanza politica a costituire ancora lo schermo sul quale si proiettano istanze e desideri dei governati<sup>10</sup>. Su tutti e tre i fronti di crisi ora menzionati le difficoltà della forma-Stato si fanno sempre più evidenti: proliferano le fonti del diritto che al filtro della sovranità statale sono riconducibili solo formalmente (si pensi non solo alle organizzazioni internazionali e sovranazionali, ma anche a quei «regimi giuridici privati» la cui natura è tutt'altro che perspicua, e in ogni caso a stento messa a fuoco dalla dottrina costituzionalistica<sup>11</sup>); emergono tutti i limiti dei poteri degli Stati rispetto ai mercati, alle istituzioni finanziarie (come la reazione alla crisi del 2007-2008 ha ampiamente dimostrato), e ora ai colossi del *Big Tech*; i meccanismi rappresentativi delle democrazie sono colpiti da una durevole crisi di fiducia<sup>12</sup>. L'espressione «decostituzionalizzazione» sembra designare efficacemente questa crescente, complessiva erosione della capacità degli Stati e delle loro costituzioni di «proporsi comunque come l'orizzonte a partire dal quale le relazioni interumane si riconoscono come ordine politico e ricevono da questo nomi e figure attraverso i quali dirsi e riconoscersi»<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> A. LAZZARINI, *Figure della complessità: le città nell'età globale*, in *La società degli individui. Quadrimestrale di Filosofia e teoria sociale*, 3/2019, 55.

<sup>9</sup> M. BERTOLISSI-G. DUSO, *Ripensare la costituzione? Il problema della pluralità politica*, in M. BERTOLISSI-G. DUSO-A. SCALONE (a cura di), *La costituzione e il problema della pluralità*, Monza 2008, 9 ss.

<sup>10</sup> Sugli ultimi due profili evidenziati, vedi la diagnosi offerta da S. CHIGNOLA-S. MEZZADRA, *Fuori dalla pura politica. Laboratori globali della soggettività*, in *Filosofia politica*, 1/2012, 66 ss.

<sup>11</sup> La bibliografia su questo tema è sterminata. Ci si limita qui a rimandare alle riflessioni di uno dei più autorevoli e originali interpreti di questo passaggio: G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, tr. it., Roma 2005.

<sup>12</sup> Sul punto si veda quantomeno C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari 2003.

<sup>13</sup> A. BRANDALISE, *Democrazia e deconstituzionalizzazione*, in *Filosofia politica*, 3/2006, 408.

L'irreversibile crisi dello Stato moderno, lungi dal costringere gli studiosi ad indulgere ad una sorta *melancholia constitutionalis*<sup>14</sup>, costituisce un'occasione felice per il pensiero, in quanto libera l'indagine dalla 'gabbia' dei concetti politici e giuridici moderni – incardinata, senza vie d'uscita, sull'asse *Stato-territorio-sovrantà* – e impone di assumere un «atteggiamento storico che, proprio nel momento in cui si libera da uno storicismo acritico [...], sappia riflettere sulla genesi della forma politica moderna e della stessa costituzione, sui presupposti razionali che la hanno resa possibile e sugli eventuali problemi che si determinano nel rapporto tra questi presupposti e la realtà che la costituzione si propone di ordinare»<sup>15</sup>. Proprio sulla base di un simile approccio storico-concettuale al problema dello Stato, Gianfranco Miglio osservava che «il problema oggi non è contrapporre al nazionalismo statale un nazionalismo di dimensioni più piccole, che del primo riprende tuttavia la logica. Semmai si tratta di capire se è possibile immaginare modelli di organizzazione politica che non abbiano come fondamento il legame indissolubile dell'individuo con il territorio e in particolare con la sovranità territoriale collocata in stati omogenei e territorialmente continui»<sup>16</sup>. Questa esigenza di immaginare nuovi modelli di organizzazione politica sembra suggerire, in particolare, di «incrociare la dimensione spaziale dell'organizzazione politica [...] con il compito del governo politico di processi che ci dominano – processi economici, dell'assetto del capitale, della rete, dell'ambiente –, che non sono governati e sembrano difficilmente governabili»<sup>17</sup>. Collocarsi in un orizzonte più ampio di quello definito dai confini degli Stati-nazione – dunque, per noi, l'orizzonte dell'integrazione europea – sembra rispondere al duplice scopo di superare i limiti da sempre propri del «nazionalismo metodologico», e di tentare di governare i processi sopra citati,

---

<sup>14</sup> L'espressione è di M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 126.

<sup>15</sup> M. BERTOLISSI-G. DUSO, *Ripensare la costituzione?*, cit., 10.

<sup>16</sup> G. MIGLIO, *Oltre lo stato-nazione: l'Europa delle città*, in *Ideazione*, 2/2001, 101.

<sup>17</sup> M. BOZZON-G. COMAZZETTO (a cura di), *Crisi della rappresentanza, federalismo ed Europa. Intervista a Giuseppe Duso*, in *Pandora Rivista*, 11 febbraio 2021, reperibile all'indirizzo <https://www.pandorarivista.it/articoli/crisi-della-rappresentanza-federalismo-ed-europa-intervista-a-giuseppe-duso/> (ultimo accesso: 27 giugno 2021).

salvando al contempo le promesse di «liberazione nella libertà»<sup>18</sup> che hanno costituito la pietra angolare del costituzionalismo sociale novecentesco.

Il processo di integrazione europea sembra prestarsi ad una lettura basata sugli studi relativi ai processi federativi<sup>19</sup>, piuttosto che sul quadro concettuale proprio del diritto pubblico 'statocentrico'. È lecito domandarsi quale ruolo debbano assumere le città in un siffatto ordine policentrico e post-statuale. Di certo, un tale contesto sembra favorire la valorizzazione di quella 'eccedenza' delle città che l'ingombrante figura dello Stato moderno ha finora tentato di controllare e comprimere – articolando i rapporti centro-autonomie territoriali sull'asse che vede da una parte la capitale dello Stato, e dall'altra il restante territorio statale. La difficoltà a contenere questa eccedenza e vitalità degli spazi cittadini, talvolta insofferenti nei confronti dei rispettivi Stati nazionali e interessati ad instaurare relazioni più strette con le realtà urbane di altri Stati, si radica nel progressivo insorgere in Europa di grandi aree metropolitane. La metropoli europea moderna era tuttavia concepita «come un'unità compatta e separata dallo spazio rurale, presentava una razionale articolazione di funzioni, insediamenti, servizi e attività»<sup>20</sup>; mentre la realtà contemporanea sembra assomigliare sempre più a un'unica, immensa regione metropolitana, della quale è difficile pensare un «fuori». Essa vede poi in alcune «città globali»<sup>21</sup> i centri di comando e controllo dell'economia informazionale, centri in grado di «coordinare, innovare e gestire le attività intrecciate delle reti di imprese»<sup>22</sup>. Come osservava acutamente Luciano Ferrari Bravo, l'immagine della rete è tuttavia fuorviante, e fortissimo è «il rischio di una lettura ideologica del problema». La metafora della rete,

---

<sup>18</sup> La felice formula di Leopoldo Elia è citata in M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli 2016, 7.

<sup>19</sup> S. MEZZADRA, *Ripensare il federalismo nella crisi della forma politica moderna*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 40, 2011, 1141 ss.

<sup>20</sup> A. LAZZARINI, *Figure della complessità*, cit., 53.

<sup>21</sup> L'espressione è stata resa celebre da S. SASSEN, *Città globali: New York, Londra, Tokyo*, tr. it., Torino 1997.

<sup>22</sup> M. CASTELLS, *La nascita della società in rete*, tr. it., Milano 2002, 437. Per P. PERULLI-L. VETTORETTO, *Tipi di città e analisi socio-spaziale*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4/2018, 705, «l'emergere della città globale conclude l'epoca della metropoli: la sua emergenza infatti comanda funzioni planetarie, non più circoscrivibili a nessuno spazio metropolitano definito».

di una interconnessione circolare di flussi e processi, non autorizza in alcun modo una visione dello spazio sociale ordinato in maniera simmetrica e puramente orizzontale (cioè evacuato da problemi di potere) che troppo spesso se ne ricava. La rete non giace su un piano bidimensionale, i suoi nodi non sono affatto equidistanti e equipollenti. Piuttosto, essa mette in forma un processo generale di *concentrazione di potere non centralizzata* [...]. In altri termini, l'affermarsi della forma-rete – di una miriade di reti variamente estese e interconnesse – è il risultato della necessità capitalistica di compensare sul piano della concentrazione (di potere, di decisione strategica) quel fortissimo decentramento richiesto dalla messa al lavoro di risorse cognitive e affettive, con le quali soltanto si può oggi produrre valore: tale è il senso complessivo del *post-industrial divide*, reso possibile dalla rivoluzione informatica<sup>23</sup>.

Ecco allora che si ripresenta il problema sopra esposto: in quale misura le città possono incidere sui processi globali, e non esserne soltanto condizionate? Un tentativo di risposta può essere abbozzato analizzando il problema da due prospettive differenti ma senza dubbio connesse: la *dimensione urbana* delle politiche europee, da un lato, e il ripensamento del *diritto delle (e alle) città* alla luce del processo di integrazione europea, dall'altro.

### **3. La dimensione urbana delle politiche europee.**

L'attenzione delle istituzioni europee nei confronti del fenomeno urbano e di politiche di sviluppo incentrate sulle città è relativamente recente. Per lungo tempo si è infatti sottolineata la «cecità regionale» delle Comunità europee, da intendersi come un sostanziale disinteresse delle istituzioni europee nei confronti dell'assetto costituzionale interno degli Stati membri. A marcare un profilo di discontinuità, quantomeno sul piano dei principi, è stato senz'altro il Trattato di Maastricht, che

---

<sup>23</sup> L. FERRARI BRAVO, *Federalismo*, in A. ZANINI-U. FADINI (a cura di), *Lessico postfordista. Dizionario di idee della mutazione*, Milano 2001, 122.

contemplando per la prima volta il principio di sussidiarietà<sup>24</sup> (oggi previsto dall'art. 5, par. 3 TUE) – da leggere insieme ai connessi principi di prossimità e di partenariato, che informano le relazioni tra l'Unione europea e le autonomie territoriali e civiche – confermava l'accresciuta attenzione delle istituzioni comunitarie nei confronti delle ricadute 'territoriali' delle politiche adottate a livello sovranazionale e l'esigenza di un raccordo più significativo con le istituzioni di governo sub-statale nel quadro del complessivo sistema multilivello. Da tempo, peraltro, non mancavano i segnali di un tale progresso, dall'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Comitato per le politiche regionali (composto tuttavia da funzionari statali e membri nominati dalla Commissione<sup>25</sup>), all'Atto unico europeo del 1986 (che istituiva, come campo d'azione della Comunità, la «coesione economica e sociale», con particolare attenzione agli squilibri regionali), fino ad approdare appunto al Trattato di Maastricht, con il quale si andava anche ad istituire per la prima volta una sede 'comunitaria' – il Comitato delle Regioni – ove potessero trovare rappresentanza le istanze dei livelli di governo sub-statale. Per quanto concerne, tuttavia, l'avvio del dibattito su politiche finalizzate in modo specifico alla valorizzazione dei centri urbani alla luce sia del loro ruolo strategico per innescare processi di crescita sostenibile e integrazione socio-culturale, sia della loro natura di dimensioni 'di base' della democrazia, si è dovuto attendere il 1997, in particolare la Comunicazione (adottata dalla Commissione) dal titolo *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*<sup>26</sup>. In essa si ravvisava la necessità di migliorare lo sviluppo urbano e rendere più incisivi gli interventi comunitari già previsti per le zone urbane. Si riteneva peraltro che non fosse necessario alcun rafforzamento dei poteri delle istituzioni europee, trattandosi invece di «adottare una strategia più mirata che si serva degli strumenti esistenti a livello nazionale e comunitario e di rafforzare la cooperazione e il coordinamento ai

---

<sup>24</sup> Sulle radici concettuali della sussidiarietà e sul rapporto di questo principio con la concezione moderna del potere politico, vedi P. COSTA, *Sui debiti concettuali del principio di sussidiarietà. Contributo allo studio di un concetto quasi-moderno*, in F. PIZZOLATO-P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano 2013, 47-67.

<sup>25</sup> P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino 2006, 426.

<sup>26</sup> COM(97) 197 def.



vari livelli». A questo primo passaggio, che identificava nel nodo del maggior intervento dell'Unione nel campo dello sviluppo urbano, unito ad un maggiore coinvolgimento delle realtà urbane nella definizione delle politiche in materia, l'obiettivo principale di questo 'nuovo corso' dell'integrazione europea, ne sono seguiti numerosi altri: è qui sufficiente citare la *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili*, approvata dal Consiglio (informale) dei ministri responsabili per lo sviluppo urbano e l'assetto del territorio svoltosi a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007, e la *Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana*, adottata nel 2010, anch'essa nell'ambito di una riunione informale dei ministri degli Stati membri responsabili per lo sviluppo urbano.

Nei primi anni del nuovo millennio si sono quindi susseguiti diversi atti di *soft law*, adottati perlopiù a seguito di riunioni intergovernative di carattere informale, ma anche comunicazioni e *report* della Commissione e risoluzioni del Parlamento europeo, che hanno via via segnato le tappe di un processo incrementale che ha delineato le coordinate fondamentali di una complessiva «visione europea» della città<sup>27</sup>. Significativo, in questo senso, il rapporto della Commissione *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*<sup>28</sup>, ove si afferma che «Le città svolgono un ruolo fondamentale come motore dell'economia, luoghi di connettività, creatività e innovazione e centri servizi per le zone circostanti. Grazie alla loro densità, le città hanno un potenziale enorme di risparmio energetico e di spinta verso un'economia a zero emissioni di carbonio. Esse presentano, tuttavia, anche problemi come disoccupazione, discriminazione e povertà»; che «i loro confini amministrativi non corrispondono più alla realtà fisica, sociale, economica, culturale o ambientale dello sviluppo urbano e risultano necessari nuovi modelli di governance più flessibili»; e che «per quanto riguarda obiettivi e valori, la città europea del futuro è generalmente considerata come: un luogo dallo sviluppo sociale avanzato, con un grado elevato di coesione sociale, alloggi socialmente equilibrati, nonché servizi

---

<sup>27</sup> E. CARLONI-M.V. PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa*, cit., 881.

<sup>28</sup> Il testo del report è reperibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf) (ultimo accesso: 29 giugno 2021).

sanitari ed educativi rivolti a tutti; una piattaforma per la democrazia, il dialogo culturale e la diversità; un luogo verde, di rinascita ecologica e ambientale; un posto attrattivo e un motore della crescita economica».

Tra le iniziative più concrete che si sono virtuosamente collocate entro questa prospettiva meritano sicuramente una menzione il *Patto dei Sindaci* del 2008 (integrato nel 2015 in un nuovo *Patto dei Sindaci per il clima e l'energia*), promosso dalla Commissione europea al fine di supportare gli enti locali nel perseguimento degli obiettivi comunitari su clima ed energia, e soprattutto l'*Agenda Urbana per l'Unione europea*, i cui lineamenti essenziali sono definiti nel *Patto di Amsterdam* del 2016<sup>29</sup>. L'obiettivo dell'Agenda è quello di creare partenariati tra la Commissione, le autorità locali, gli Stati membri, le organizzazioni europee come il Comitato delle Regioni e le parti interessate, come ad esempio le organizzazioni non governative e le imprese. Nell'ambito di questi partenariati si sviluppano piani d'azione in vista di tre obiettivi fondamentali: migliorare la qualità ed efficacia della legislazione; implementare i programmi di finanziamento e facilitare l'accesso degli enti locali; creare una rete ove condividere le conoscenze (dati, studi, buone pratiche). Tali iniziative si collocano dunque in una traiettoria che mira alla creazione di uno 'spazio istituzionale' ove le rappresentanze delle comunità cittadine possano interagire tra loro e con le istituzioni europee senza la necessaria mediazione dei rispettivi Stati membri.

Per completare il quadro, è opportuno segnalare che anche iniziative e istituti preesistenti sono stati adeguati al nuovo orientamento di crescente sostegno nei confronti delle amministrazioni locali. Riferimenti più puntuali allo sviluppo urbano sono ad esempio contenuti nella disciplina delle politiche di coesione basate sui fondi strutturali. Il recentissimo regolamento 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili a istituti quali il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione, conferma la novità introdotta nel 2013 relativa al cosiddetto «sviluppo locale di tipo

---

<sup>29</sup> Il testo del Patto di Amsterdam è reperibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf) (ultimo accesso: 15 giugno 2021).

partecipativo», che consiste nella possibilità di creare dei «gruppi di azione locale» composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici pubblici e privati. Si tratta pertanto di uno strumento che mira a valorizzare le istanze sociali ed economiche afferenti al territorio interessato alla gestione del fondo, con l'obiettivo principale di dare sostegno «alle attività in rete, all'accessibilità, alle caratteristiche innovative del contesto locale e, se del caso, alla cooperazione con altri operatori territoriali» (art. 31). Questa e altre innovazioni, che fanno emergere sicuramente il rafforzamento delle attenzioni per lo sviluppo delle aree urbane e per il coinvolgimento delle realtà locali nella gestione dei fondi europei, scontano per ora le difficoltà che storicamente hanno caratterizzato tali forme di investimento: esse, nei cicli precedenti, non state infatti in grado di trasformarsi in motore di sviluppo delle autonomie locali in ragione del fatto che «i programmi di questo tipo restano sotto il condizionamento e la regia degli Stati nazionali, o, semmai, delle regioni, con scarso coinvolgimento delle autorità locali, fatta eccezione per i comuni più rilevanti»<sup>30</sup>. Fatica dunque a delinearsi all'orizzonte, almeno in questo settore di interesse europeo, un significativo potenziamento dell'autonomia delle autorità pubbliche locali.

#### **4. Luci e ombre del diritto delle città nello spazio europeo. Conclusioni.**

La crescente attenzione verso le realtà urbane da parte delle istituzioni europee, nei termini sin qui rapidamente delineati, risponde non soltanto al desiderio di affrontare su questo piano, ritenuto fondamentale, le sfide che l'Unione ritiene oggi necessarie per garantire una elevata qualità della vita e uno sviluppo sostenibile, ma anche alla necessità di correggere 'storture' che hanno trovato proprio nel processo di integrazione la loro scaturigine, o comunque un importante fattore di accelerazione. Si pensi, a questo proposito, agli effetti che la realizzazione del mercato comune e poi della moneta unica hanno determinato sui regimi proprietari

---

<sup>30</sup> F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento 2016, 198.

interni agli Stati membri, secondo una traiettoria che ha visto nei processi di liberalizzazione e privatizzazione e dunque nel progressivo ritiro della 'mano pubblica' un passaggio fondamentale nel percorso di sempre maggiore integrazione tra gli Stati membri. Oltre a questa tendenza di lungo periodo, occorre poi considerare il drammatico impatto della crisi economico-finanziaria (e delle successive misure di austerità adottate dagli Stati membri, con il decisivo avallo – e talvolta su richiesta – delle istituzioni europee) sull'autonomia (finanziaria, e non solo) degli enti territoriali<sup>31</sup> – ora nuovamente minacciata dalle conseguenze della recessione dovuta alla pandemia da Covid-19.

Le pur promettenti innovazioni esposte in precedenza corrono pertanto il rischio di risultare scarsamente incisive, anche prescindendo da quelle che a prima vista sembrano esserne carenze tutt'altro che trascurabili – tra queste, la 'debolezza' normativa degli atti che regolano la politica urbana europea, la forte focalizzazione settoriale delle politiche di sviluppo, il (quasi sempre) necessario 'filtro' degli Stati nell'interlocuzione tra città e istituzioni europee, nonché la *silhouette* tecnocratica che tende ad assumere il paradigma della *smart city*<sup>32</sup>.

Se si considera come il ruolo delle città nel processo di integrazione si sia progressivamente affermato perlopiù al di fuori dell'architettura istituzionale e degli strumenti normativi offerti dai Trattati, è tuttavia possibile abbozzare una considerazione finale meno pessimistica. Il declino del modello 'statocentrico' di organizzazione politica apre la strada a nuove forme politiche, più flessibili e meno 'chiuse' rispetto a quelle che hanno contraddistinto la modernità. Il passaggio a forme di convivenza leggibili piuttosto come 'patti federativi' orientati ad una *unità plurale* che come unità monolitiche imperniate sui concetti di sovranità e territorio, impone allora di ripensare radicalmente le categorie fondamentali del diritto pubblico, superando l'ossessione 'europea' per l'omogeneità e per la *reductio ad unum*. Quanto richiamato sin qui induce a ritenere che le città debbano ricoprire un

---

<sup>31</sup> Sul punto vedi G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 1-25.

<sup>32</sup> Su potenzialità e limiti del modello della «città intelligente» vedi A. MICHIELI, *Smart city: verso l'autogoverno digitale?*, in C. BUZZACCHI-P. COSTA-F. PIZZOLATO (a cura di), *Technopolis. La città sicura*, cit., 175-193.

ruolo chiave in un tale assetto, in quanto comunità politiche 'di base', purché siano dotate degli strumenti (anche, ma non soltanto) normativi necessari a perseguire politiche di sviluppo sostenibile e integrazione sociale, a potenziare connessioni e reti transnazionali di cooperazione, e soprattutto a sperimentare processi partecipativi – ad esempio nella gestione dei beni comuni – ispirati all'idea di democrazia di prossimità.

Due filoni di indagine sembrano essere di particolare rilievo: da una parte, il tema del governo dei processi globali attraverso modelli di organizzazione articolati su più livelli, e dall'altra parte la natura e la qualità delle relazioni tra le parti del sistema multilivello. Queste ultime, entro una *comunità federativa* rettamente intesa, debbono essere improntate al principio di solidarietà<sup>33</sup>, da intendersi qui, più che come 'valore', come *principio strutturale* e irrinunciabile del sistema complessivo: esso consiste, più precisamente, nella *cooperazione necessaria* che sostiene il processo federativo e tiene insieme le parti (Unione, Stati, regioni, città) dell'Unione-Federazione; esige la *messa in comune di beni, risorse e attività*, in quanto la scelta stessa di associarsi, da parte dei membri del patto federativo, si deve ricondurre alla consapevolezza della loro inadeguatezza a perseguire determinate finalità *uti singuli*.

Il ripensamento del quadro teorico complessivo entro cui sono inserite le autonomie locali è dunque passaggio non più eludibile se si vuole diradare la nebbia concettuale che attualmente avvolge il *diritto delle città* e il *diritto alla città*.

---

<sup>33</sup> Si consenta di rinviare, sul punto, a G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 258-279.