

LA DIMENSIONE URBANA E LE ASPIRAZIONI DI COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE NELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

THE URBAN DIMENSION AND THE ASPIRATIONS OF ECONOMIC, SOCIAL AND TERRITORIAL COHESION IN EUROPEAN UNION POLICIES

Anna Silvia Bruno

Università di Perugia; dottore di ricerca in diritto comparato presso UniSalento;
Abilitata alle funzioni di professore associato in diritto pubblico e diritto comparato.
E-mail: bruno.annasilvia@gmail.com

Convidada

RESUMO: A necessidade de repensar a Europa por meio de função estratégica das cidades está colocada em uma série de estudos e de documentos produzidos pelas instituições europeias nos últimos vinte anos, endereçados a favorecer debates e a elaborar políticas que poderiam restituir à cidade a função de centro de integração econômica, política e social na perspectiva de um desenvolvimento inclusivo e sustentável. O artigo evidencia a necessidade de repensar a cidade na sua complexidade, como expressão de escolha dirigida pela autoridade local que, por meio da própria atividade política, opera no sentido do reconhecimento e da tutela dos direitos da “cidadania”. Como emerge da política europeia, a cidade representa, hoje, o novo espaço das Constituições, do direito constitucional vivo, em que o assim dito “direito à cidade” se concretiza na reivindicação dos direitos humanos na cidade e do modo com o qual a autoridade local faz garantir tais direitos através de ações preventivas (muito mais do que sancionatórias ou repressivas) da sua violação.

Palavras-chave: Direito à cidade - desenvolvimento inclusivo e sustentável - Políticas urbanas europeias

ABSTRACT: The need to rethink Europe through the strategic role of cities has emerged from a series of studies and documents produced by the European institutions over the past twenty years, aimed at encouraging debates and developing policies that could develop the function of the city as center of economic, political and social integration with an inclusive and sustainable approach. The article highlights the need to rethink the city in its complexity, as an expression of the choices made by local authorities who, through their political activity, strive to recognize and protect the rights of "citizenship". As emerges from European policies, the city today represents the new space of the Constitutions, of living constitutional law where, the so-called "Right to the city" is expressed in the claim of human rights in the city and in the way in which local authorities guarantee these rights through preventive (rather than sanctioning or repressive) actions of their violations.

Keywords: right to the city - inclusive and sustainable development - European urban policies

SOMMARIO: Introduzione; 1. La European Spatial Development Perspective per una “sinergia” istituzionale; 2. Il Place Based Approach e il ruolo centrale della comunità locale; Conclusioni: le sfide europee per un approccio “ecosistemico” negli spazi urbani.

INTRODUZIONE

La necessità di ripensare l'Europa attraverso il ruolo strategico delle città è emersa da una serie di studi e di documenti prodotti dalle istituzioni europee negli ultimi venti anni, indirizzati a favorire dibattiti e ad elaborare politiche che potessero restituire alla città la funzione di centro di integrazione economica, politica e sociale nella prospettiva di uno sviluppo inclusivo e sostenibile. La Commissione ha orientato le proprie attività in materia urbana in questa direzione, attraverso report di sintesi, tra cui lo *State of European Cities Report* (CEC, 2007c¹), la promozione di studi sullo sviluppo regionale con particolare riguardo alle problematiche connesse all'urbanizzazione (CEC, 1992²), una serie di comunicazioni tra cui quelle pubblicate nel 1997, *Towards an Urban Agenda in the European Union* (CEC, 1997)³, e nel 1998, *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action* (CEC, 1998)⁴ con cui ha riconosciuto l'importanza della dimensione urbana nelle politiche comunitarie, fino ad arrivare ai progetti ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*)⁵, *Urban Audit*⁶, *Urban Atlas*⁷. Per quanto la politica urbana europea sia assente nei Trattati, essa trova invece spazio a livello di cooperazione intergovernativa dove, fonti di *soft law* definiscono obiettivi comuni e aprono il varco a futuri interventi ed opportune integrazioni⁸.

I programmi *Urban* ed *Urbact* sono stati sviluppati, ad esempio, all'interno delle politiche di coesione, con l'elaborazione successiva del tema dello sviluppo urbano sostenibile nei piani operativi nazionali e regionali, da cui è scaturito il concetto europeo di "acquis urbano" (che richiamerebbe quel diritto acquisito comunitario, quale insieme di diritti e obblighi che uniscono e vincolano gli Stati membri dell'Unione) per indicare un modello condiviso di sviluppo urbano sostenibile. Pur difettando di quegli strumenti che avrebbero consentito alle politiche

¹ *State of European Cities Report Adding value to the European Urban Audit*, consultabile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/stateofcities_2007.pdf.

² *Urbanization and the Function of Cities in European Community*, CEC Directorate-General for Regional Policies, European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, Regional Development Studies n. 4, Brussels, CEC, 1992.

³ Commission of the European Communities, *Towards an Urban Agenda in the European Union*, 1997, European Commission, Brussels, 06.05.1997, COM (97)197 final communication from the Commission, disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban_197_en.pdf.

⁴ Commission of the European Communities, *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*, cit., 1998, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (98) 605 final, 23 October 1998, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/caud/caud_en.pdf.

⁵ Da ultimo, *ESPON 2020 Cooperation Programme*, adottato dalla Commissione europea il 26 Maggio 2016, disponibile su <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>.

⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>.

⁷ *The Urban Atlas* è una iniziativa congiunta della *European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy* insieme al *Directorate-General for Enterprise and Industry with the support of the European Space Agency and the European Environment Agency* per fornire una mappatura digitale dettagliata delle città al fine di valutare meglio i rischi di alluvioni, l'impatto dei cambiamenti climatici, l'identificazione di nuove infrastrutture e le esigenze di trasporto pubblico. Tutte le città dell'UE saranno coperte da *Urban Atlas* entro il 2011, v. <https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas>.

⁸ Come sottolineato a proposito della forza della *soft law*, «a fronte del disvalore rappresentato dalla incertezza del diritto cui non può porre rimedio che in casi rarissimi la interpretazione autentica, mentre la giurisprudenza, quando non concorre anch'essa all'incertezza, è comunque una risposta non tempestiva, la *soft law*, ove provenga da soggetti dotati di autorevolezza, a mo' di ossimoro, è un non diritto che concorre alla certezza del diritto», G. MORBIDELLI, *Degli effetti giuridici della soft law*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2/2016, 5.

urbane europee di imporsi agli Stati membri, tuttavia gli obiettivi proposti hanno trovato sempre maggiore spazio all'interno di politiche impegnate a promuovere ambiti più ampi di azione, come quelle relative alla coesione economica, sociale e territoriale⁹.

Emerge, pertanto, la necessità di ripensare la città nella sua complessità, in quanto espressione delle scelte operate dalle autorità locali che, attraverso la propria attività politica, si adoperano per il riconoscimento e la tutela dei diritti della “cittadinanza”. La città è, infatti, un territorio urbano, con una comunità di riferimento e determinati servizi pubblici (come la somministrazione di energia, di acqua, l'assistenza sanitaria, l'offerta educativa, i trasporti), governata da una amministrazione eletta democraticamente; essa è uno spazio collettivo, luogo di sviluppo politico, economico, sociale e culturale della popolazione¹⁰. La città ha un codice di funzionamento che ruota attorno a specifiche istituzioni, come la municipalità, con propri servizi, problemi, poteri decisionali e certamente non è riducibile all'habitat ma contiene l'abitare. La città è il nuovo spazio delle Costituzioni, del diritto costituzionale vivente dove, il c.d. “diritto alla città” si concretizza nella rivendicazione dei diritti umani *nella città e del modo in cui* le autorità locali si fanno garanti di tali diritti attraverso azioni preventive (piuttosto che sanzionatorie o repressive) delle loro violazioni. Nell'anno 2000 è stata approvata a Saint-Denis (Francia) la Carta europea dei diritti umani nella città, successivamente adottata da più di quattrocento città d'Europa, in cui il diritto alla città è ritenuto il diritto *a uno spazio collettivo che appartiene a tutti i suoi abitanti* i quali hanno il diritto di trovare/avere le condizioni per una realizzazione politica, sociale ed ecologica, attraverso l'assunzione di doveri di solidarietà e cooperazione sociale. Il tema della dimensione urbana offre, dunque, spunti di riflessione sul valore del territorio nella prospettiva locale, permeato dalla complessità delle dinamiche sociali, politiche, economiche che si sviluppano ai livelli superiori, da quello nazionale a quello globale e che mettono a dura prova la coesione (economica, sociale e territoriale) interna.

1 LA EUROPEAN SPATIAL DEVELOPMENT PERSPECTIVE PER UNA “SINERGIA” ISTITUZIONALE

Dalla firma del Trattato di Roma, uno dei principali presupposti di quella che ora chiamiamo Unione europea è stata la creazione di un mercato unico, a testimonianza del fatto che la politica economica è sempre stata una preoccupazione centrale della Commissione e degli Stati membri in generale e, probabilmente, la firma dell'Atto unico europeo nel 1986 e l'Unione monetaria hanno accentuato il primato dell'economia, così come, a causa delle implicazioni della globalizzazione e della conseguente intensificazione della concorrenza, la nozione di competitività è diventata centrale nelle dichiarazioni e nelle politiche dell'UE¹¹. Quest'enfasi predominante sulla necessaria competitività ha posto seri problemi con riguardo alla ricerca di coesione, evidenziata dalle comunicazioni urbane e dalla *European Spatial Development*

⁹ S. FRANK, A. HOLM, H. KREINSEN, T. BIRKHOLZ, *The European URBAN experience—seen from the academic perspective*, Study Report – URBACT programme, Berlin, Humboldt Study Team, 2006.

¹⁰ F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo (secoli XV-XVIII). Le strutture del quotidiano*, Torino, Einaudi, 1982; M. WEBER, *Economia e società. La città*, Roma, Donzelli, 2003; L. MUMFORD, *La città nella storia*, Roma, Castellevecchi, 2013.

¹¹ Cfr. sul punto, Commission of the European Communities, *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*, COM(93) 700, Brussels, 1993; Commission of the European Communities, *Sustainable Urban Development in the European Union*, cit.

*Perspective*¹² che hanno tentato di operare una rimodulazione dell'approccio favorendo lo strumento della cooperazione per uno sviluppo equilibrato. Tuttavia, la possibilità che tale obiettivo si realizzi, auspicando persino a fare della cooperazione e dello sviluppo sostenibile i principi guida, appare piuttosto irrealista a fronte del potere del mercato e della conseguente spinta verso forme sempre più pressanti di competizione, davanti alle quali le città rischiano di ridursi a regolarità processuali, strumentali all'attrazione di nuovi investimenti; e sebbene l'idea di "Regioni metropolitane polinucleate" rispecchi la realtà urbana dell'Europa nord-occidentale, è poco probabile che tali Regioni non entrino in concorrenza con altre Regioni e città simili per intercettare gli investimenti interni e mantenere o migliorare la propria posizione competitiva¹³. In questo senso, l'ipotesi più probabile sarebbe piuttosto la realizzazione di una maggiore inter-urbanità, con la Commissione quasi del tutto impotente ad intervenire se non sulla base delle proprie esortazioni.

Le comunicazioni urbane e la *European Spatial Development Perspective* hanno da sempre riconosciuto l'importanza di assicurare che le attività della Commissione, degli Stati membri, delle Regioni e degli enti locali funzionassero per rafforzarsi e completarsi a vicenda, in una prospettiva "sinergica" in cui dipanare i problemi che le città europee avrebbero dovuto affrontare: la questione cruciale che è emersa è stata quella relativa al coordinamento tra i differenti anelli di *governance* e alla necessaria integrazione con l'impatto territoriale delle politiche, in particolar modo sulle aree urbane. Ma come all'interno della Commissione europea non è stato raro ravvisare un mancato coordinamento tra le differenti Direzioni Generali (DG) così, anche all'interno degli Stati membri vi è stata spesso poca sinergia nelle politiche perseguite dai governi nazionali (ad esempio, la politica economica e dell'occupazione è raramente, se non mai, coordinata con la politica urbana) e a livello di governo subnazionale vi è stata una frequente intere intra - competizione governativa, con poca o nessuna considerazione per l'impatto o le implicazioni che determinate scelte avrebbero avuto sulle attività di altre parti del governo (subnazionale). Questo reale bisogno di un migliore coordinamento delle politiche settoriali e un riconoscimento del loro impatto territoriale si è tradotto in una esigenza di *partnership* (a tutti i livelli), quale passaggio centrale nello sviluppo dell' "agenda urbana" e della *European Spatial Development Perspective*¹⁴. Il rischio è tuttora quello di vedere l'aspetto competitivo diventare l'elemento trainante della pianificazione politica, a scapito della cooperazione, che richiede di essere recepita nelle strutture istituzionali e operative dell'Unione e nella concorrenza tra gli Stati membri.

Certamente, il fatto che l'UE non abbia poteri di pianificazione territoriale rende difficile alla Commissione intervenire in questo campo e, del resto, la stessa *European Spatial Development Perspective* è, di fatto, il prodotto di un processo intergovernativo, o infra-nazionale, per cui, senza dubbio, la natura indicativa e non obbligatoria delle iniziative ha limitato l'aspirazione a fornire una metodologia che potesse consentire di valutare la reazione delle forze e delle politiche sociali¹⁵. In altri termini, ciò che emerso è stata un'agenda spaziale/territoriale in cui è stato evidenziato come lo sviluppo dell'UE sia stato fortemente influenzato da tre fattori:

¹² Nella sua prima bozza e nella successiva versione definitiva (del 1999)¹², insieme al Dossier informativo del 1997¹², essa rappresentava una prima base documentale da cui partire per intervenire sulla dimensione urbana e coinvolgerla in modo più concreto nell'analisi e nei progetti futuri orientati a costruire una prospettiva europea dello spazio.

¹³ Di questa opinione, A. FALUDI, W. ZONNEVELD, *Shaping Europe: The European Spatial Development Perspective in the Making*, in *Built Environment-Special Issue*, 1997, 257 ss.

¹⁴ M. BARNIER, *The European Union and urban challenges' speech by the European Commissioner responsible for regional policy to World Conference on Cities*, Berlin, 4 July, 2000; TERRA, *An Experimental Laboratory in Spatial Planning*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities, 2000.

¹⁵ J. WEILER, U. HALTERN, F. MAYER, *European democracy and its critique*, in J. HAYWARD (cur.), *The Crisis of Representation in Europe*, London, Frank Cass, 1995, 4 ss.

le conseguenze della graduale integrazione economica dell'Europa, di una più intensa politica di cooperazione tra Stati membri e altre parti interessate; il ruolo crescente degli enti locali e regionali e le loro funzioni di sviluppo territoriale; l'allargamento dell'Unione nonché lo sviluppo delle relazioni con i suoi vicini¹⁶. Per far fronte a queste sfide e al fine di realizzare uno sviluppo equilibrato e policentrico in un quadro di concorrenza e cooperazione, la *European Spatial Development Perspective* ha identificato tre obiettivi fondamentali: coesione economica e sociale; sviluppo sostenibile; competitività equilibrata del territorio europeo¹⁷ che dovranno essere *perseguiti in combinazione*, dedicando particolare attenzione anche alle forme di interazione¹⁸. Già nel 2006, la comunicazione della Commissione sulla politica di coesione e le città per un contributo urbano alla crescita e all'occupazione nelle Regioni ha rappresentato una significativa dichiarazione di intenti che vedeva le città ai primi posti degli impegni dell'agenda politica per l'importanza dello sviluppo urbano integrato nella dimensione europea, e viceversa¹⁹.

La crescente importanza delle città è stata segnalata anche nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale che ha evidenziato il rapporto di reciprocità tra la politica urbana dell'Unione europea e le implicazioni politiche per il futuro sviluppo delle città. Una considerazione più esplicita del ruolo delle città (e delle Regioni) in relazione alla coesione territoriale e alle disparità territoriali è emersa nei documenti politici dell'UE (CEC 2004 e 2005²⁰) sin dai primi anni duemila, quando le città erano sempre più viste come “motori dello sviluppo regionale”. Successivamente, con il Libro verde sulla coesione territoriale e la pubblicazione del Quinto rapporto (CEC, 2010b²¹), si è iniziato a ragionare in termini di “place based approach” con riferimento ad una dimensione territoriale urbana da sviluppare all'interno di un approccio più ampio che riunisse la dimensione territoriale, sociale ed economica in modo integrato e focalizzato su luoghi di intervento significativi²². Il rapporto Barca del 2009, “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy”, è uno dei maggiori sostenitori delle strategie basate sul *place based approach* in cui si riconoscono due aspetti fondamentali: in primo luogo,

¹⁶ Commission of the European Communities, *European Spatial Development Perspective. First Official Draft*, Informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union, June 1997, Noorwijk, Luxembourg, 5; *European Spatial Development Perspective. Complete Draft*, London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998, 1; Committee on Spatial Development, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Brussels, 1999, 7.

¹⁷ Committee on Spatial Development, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Brussels, 1999, 10.

¹⁸ Committee on Spatial Development, *op.cit.*, 11; ESDP Discussion paper, *Discussion Paper on Future Cooperation in European Spatial Planning and Development*, Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Spatial Planning and Urban/Regional Policy on 4–5 October 1999, Tampere.

¹⁹ M. PARKINSON, *Cohesion policy and cities in Europe*, in *Inforegio Panorama*, 2006, 19, 7; R. ATKINSON, *The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects*, Paper presented at a RSA workshop on *The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014-2020*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels, 24.3.14, 4.

²⁰ Commission of the European Communities, *A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels, 2004; Commission of the European Communities, *Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the Performance of Cities*, Directorate General Regional Policy, Brussels, 2005.

²¹ Commission of the European Communities, *Investing in Europe's Future*, Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Directorate General Regional Policy, Brussels, 2010b.

²² F. Barca Report, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, 2009, disponibile su http://www.interact-eu.net/news/barca_report/7/2647; E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2015, 884 ss.

presuppone che il contesto geografico sia determinante, tutt'altro che neutrale ma composto da una serie di caratteristiche sociali, culturali e istituzionali; in secondo luogo, richiama l'attenzione sul problema della conoscenza dell'intervento politico. Le "trappole del sottosviluppo" che limitano e inibiscono il potenziale di crescita delle regioni o perpetuano l'esclusione sociale sarebbero, infatti, il risultato di un fallimento delle élites locali che potrebbe essere fronteggiato solo grazie a nuove conoscenze e idee: lo scopo della politica di sviluppo è, appunto, quello di promuoverle attraverso l'interazione dei gruppi locali e delle élites esterne, coinvolte nella politica²³. Un presupposto fondamentale alla base di questo approccio era quello di incoraggiare lo sviluppo armonioso e sostenibile di tutti i territori rispettando e ripensando il loro *background* naturale e le risorse territoriali (*Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion*, 2009²⁴), riconoscendo alle città un punto di forza per la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 (CEC, 2010a²⁵).

Parallelamente a questi sviluppi, numerosi Presidenti europei hanno sottolineato il ruolo delle città, come è accaduto ad esempio nel 2000 quando, sotto la Presidenza francese dell'Unione europea è stata introdotta l'Agenda di Lille (o il *Multi Annual Programme of Co-operation in Urban Affairs within the European Union*)²⁶ per la creazione di un quadro di riferimento comune e permanente entro il quale, pur riconoscendo le differenze tra i Paesi e le diverse priorità al loro interno, gli Stati membri avrebbero potuto lavorare congiuntamente per programmare un approccio comune. Questa visione aveva lo scopo di facilitare il dibattito, la condivisione di esperienze, un uso più efficace e integrato dei fondi strutturali destinati alle aree urbane. Con l'Agenda di Lille, i ministri avevano ribadito la necessità di promuovere una visione integrata alla politica urbana per raggiungere uno sviluppo sostenibile, stabilendo una serie di obiettivi fondamentali: supportare gli Stati membri, la Commissione e le città per dare una forma più tangibile ai principali obiettivi politici definiti a livello europeo in risposta alle sfide che le città avrebbero dovuto affrontare; costruire un quadro di riferimento per le politiche nazionali e comunitarie nel settore urbano; aiutare la Commissione nel rafforzare e completare gli interventi comunitari a favore delle città e a migliorare il loro coordinamento; incoraggiare il dialogo e la ricerca in materia urbana²⁷.

Nella dichiarazione si evidenziava che per quanto le città e le regioni urbane fossero i motori della crescita economica, essenziali per mantenere la competitività dell'Europa nell'economia globale, tuttavia sempre più spesso si verificava una tendenza intrinseca ad uno sviluppo disomogeneo. Ciò tendeva a rafforzare la gerarchia urbana esistente e ad accentuare ulteriormente le disuguaglianze a livello sia inter- che intraurbano. Pertanto, si è sostenuta una maggiore distribuzione territoriale della crescita economica e dei suoi benefici attraverso lo sviluppo di reti urbane a livello regionale, interregionale e internazionale per promuovere uno sviluppo più equilibrato. Il modello scelto a questo scopo è stato quello policentrico al fine di

²³ F. BARCA, P. MCCANN, A. RODRÍGUEZ-POSE, *The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*, in *Journal of Regional Science*, n. 1/2012, p. 139.

²⁴ Commission of the European Communities, *Sixth progress report on economic and social cohesion*, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 25.6.2009, COM(2009) 295 final, su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_en.pdf.

²⁵ Commission of the European Communities, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2020 final, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2010.

²⁶ L'Agenda di Lille è una proposta per un programma pluriennale di cooperazione negli affari urbani nell'Unione europea. È stato adottato nell'incontro informale dei ministri che si occupano degli affari urbani a Lille il 3 novembre 2000, <http://www.eukn.eu/e-library/project/bericht/eventDetail/lille-action-programme/>.

²⁷ Così era specificato nel documento «The new stage that is beginning must allow a common approach to be formalized through new ways of co-operation, although without standardizing urban policies, and Community interventions to be developed in favour of cities. Moreover, it would be convenient to systematically analyze the impact of different EU policies from the point-of-view of urban interests. This is the objective of the working programme prepared by the Urban Experts and adopted by the Committee on Spatial Development», CSD, 2000, 5.

garantire una distribuzione più equilibrata della crescita e dell'occupazione a livelli interregionali e intraregionali, tra aree urbane e al loro interno in termini di coesione sociale (soprattutto nelle città), prevenendo e/o contrastando lo sviluppo dell'esclusione sociale e delle città segregate. Allo stesso tempo, lo sviluppo economico avrebbe dovuto tener conto della necessità di garantire che fosse sostenibile e che non avrebbe avuto un impatto negativo sull'ambiente urbano; infine, si richiedeva un miglioramento ed una maggiore effettività della *governance* urbana per facilitare e integrare, in termini istituzionali e politici, gli sviluppi descritti sopra e garantire che i cittadini siano attivamente coinvolti in essi²⁸.

Il nuovo slancio verso un'agenda urbana dell'UE è il risultato dell'attivismo di un ex commissario per la politica regionale, J. Hahn, preceduto da D. Hubner che aveva avviato la promozione del *Green paper on territorial cohesion* e la diffusione del concetto di "place-based". J. Hahn subentrò con l'intento di promuovere un nuovo approccio incentrato specificamente su questioni urbane, al punto che nel 2013 il nome della direzione generale fu cambiato da DG Regio in *Directorate general for regional and urban policy*²⁹.

Il primo evento significativo è stato il "Patto dei Sindaci" promosso da A. Piebalgs, Commissario per l'energia, che si è svolto il 29 gennaio 2008 nel quadro della Conferenza annuale di *ManagEnergy*³⁰, nella seconda settimana europea dell'energia sostenibile (EUSEW). Questa iniziativa mirava a convincere le autorità locali di tutta Europa a sottoscrivere e persino superare gli obiettivi dell'UE entro il 2020 in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica (e in seguito di cambiamenti climatici). Si distingueva dagli altri programmi della DG Energia incentrati sulla dimensione locale per via della sua natura programmatica e strategica: il Patto non riguardava i finanziamenti per i progetti ma un modello di *governance* multilivello che collegava la Commissione (DG ENER) ad una determinata autorità locale. Un secondo fattore è stato l'emergere, quasi contemporaneamente al Patto dei Sindaci, della nuova iniziativa di *Smart Cities*, nota come progetto *Smart Cities and Communities*, formalizzato nel 2011, con l'obiettivo di finanziare progetti innovativi e integrati nei settori dell'energia e dei trasporti. Queste due nuove iniziative chiedevano però di ripensare le dinamiche di *governance* multilivello in cui le città si sarebbero impegnate direttamente con la Commissione, con il rischio di avvantaggiare soprattutto i principali attori tecnologici e commerciali (e di togliere alla DG Regio il ruolo centrale nelle questioni urbane). La prima grande azione della DG Regio per riappropriarsi dell'iniziativa nell'agenda urbana è stato il documento "Città di domani" dell'ottobre 2011, un documento di natura prevalentemente accademica che aveva l'obiettivo piuttosto esplicito di creare un *business case* per una nuova Agenda urbana, incentrata sulle nuove sfide nelle città, nuove forme di *governance* e una rivisitazione di azioni e iniziative della Commissione adottate fino a quel momento³¹. Nei due anni successivi l'agenda del Commissario è stata dedicata ai negoziati sulla regolamentazione dei Fondi strutturali e alla preparazione dei programmi operativi nazionali e regionali per il periodo 2014-2020: nella strategia Europa 2020 l'obiettivo era quello di garantire che la coesione economica, sociale e territoriale fosse al centro del metodo di gestione; a seguito di ciò, i fondi strutturali avrebbero dovuto essere utilizzati in modo da sostenere da vicino questi

²⁸ R. ATKINSON, *EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies*, Paper presented at a EURA Conference – The Vital City, Glasgow, September 12th-14th, 2007, 6.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/directorate-general-regional-and-urban-policy_en.

³⁰ Si tratta, nello specifico, di una iniziativa per la promozione e lo scambio di buone pratiche nel campo della gestione dell'energia, per fornire supporto alle attività locali per l'energia e i trasporti e per facilitare le iniziative su questioni strategiche locali nel processo di sviluppo delle capacità, per un migliore utilizzo delle soluzioni disponibili per l'energia sostenibile, v. https://www.welcomeurope.com/european-funds/managenergy-474+374.html#tab=onglet_details.

³¹ Directorate-General Regional Policy, *Ex Ante Evaluation: The New Programming Period, 2007-2013*, Working Paper No. 1, 2006, Brussels su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd1_exante_en.pdf.

obiettivi e quelli previsti dal *Common Strategic Framework* (CSF) al fine di aumentare la coerenza tra gli impegni politici presi nel contesto di Europa 2020 e gli investimenti sul terreno, incoraggiando l'integrazione tra i differenti fondi³². Ciò al fine di consentire una migliore integrazione e un utilizzo mirato dei diversi ambiti dei Fondi strutturali per sostenere la realizzazione della strategia Europa 2020 in tutta l'UE e all'interno degli Stati membri.

Il modo in cui il *Common Strategic Framework* è tradotto/interpretato dagli Stati membri sarà di una certa importanza. In particolare, i contratti di partenariato, potenzialmente, svolgeranno un ruolo significativo nello sviluppo territoriale per consentire una migliore integrazione e un utilizzo mirato dei diversi settori dei fondi strutturali; e dai contratti di partenariato ci si potrà ragionevolmente aspettare che il ruolo della "dimensione urbana" all'interno dei singoli Stati membri sia definito più chiaramente, in quanto ciò strutturerà, per lo meno in teoria, il pensiero (strategico) e le azioni delle autorità di gestione e dei programmi operativi.

2 IL PLACE BASED APPROACCH E IL RUOLO CENTRALE DELLA COMUNITÀ LOCALE

Con l'intervento della politica di coesione post-2014, sono stati forniti una serie di nuovi strumenti relativi alla "dimensione urbana" tra cui, gli investimenti territoriali integrati (ITI), lo sviluppo urbano sostenibile integrato e lo sviluppo locale guidato dalla comunità (CLLD)³³; l'uso generale dell'approccio leader che offre maggiori opportunità di iniziative agli Stati membri e alle autorità di gestione affinché adottino una linea di azione territorialmente focalizzata, con una componente "bottom-up" significativa che consenta alle comunità locali di assumere un ruolo guida nella progettazione. Sono questi nuovi strumenti che offrono il potenziale per una "dimensione urbana" al centro delle politiche europee, con l'obiettivo di prevedere almeno il 5% dei fondi del *Common Strategic Framework* di uno Stato membro da destinare ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. I contratti di partenariato dovrebbero includere un elenco di città in cui devono essere attuate azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile unitamente a una dotazione annua indicativa per tali azioni a livello nazionale; stesso discorso per i programmi operativi che dovrebbero indicare le città in cui attuare i propri programmi. Quindi, in teoria, ci dovrebbe essere una chiara specificazione dei criteri da utilizzare per selezionare le città all'interno di ogni Stato membro: l'intenzione è che qualsiasi azione intrapresa debba essere di natura strategica, legata a una chiara logica di intervento che identifica bisogni, sfide e potenzialità in una prospettiva coesa che necessita della capacità e della volontà politica dei livelli nazionale e regionale negli Stati membri perché escano dalla "zona di benessere" e si impegnino nello sviluppo di approcci territoriali realmente strategici e integrati con il supporto dei flussi di finanziamento UE e nazionali. A questo scopo, come si diceva, gli interventi urbani potrebbero anche usufruire dell'*Integrated Territorial Investment* (ITI), uno strumento elaborato all'interno dei programmi operativi insieme alla relativa dotazione finanziaria e attraverso cui designare il

³² The Assembly of European Regions' Contribution to the Commission's Working Document, *Common Strategic Framework 2014-2020* (CSF), su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/informing/dialog/pdf/aer_comments.pdf.

³³ Il CLLD è un approccio flessibile che può essere utilizzato in una serie di situazioni diverse: aree più piccole all'interno delle città (ad esempio quartieri svantaggiati, centri storici) o per indirizzare determinati gruppi emarginati (ad esempio, Roma). L'idea di base è quella di riconoscere alle comunità locali il potere di fronteggiare le criticità e sviluppare soluzioni innovative. L'essenza di un tale approccio è di tipo bottom-up in cui la comunità riveste un ruolo guida nei confronti di una serie di parti interessate; inoltre, le persone e le imprese locali nell'area designata potranno essere i principali beneficiari delle azioni intraprese, con il risultato di conservare all'interno dell'area designata i benefici ottenuti, a supporto, dunque, dello sviluppo endogeno.

target territoriale e una strategia di sviluppo territoriale integrata associata; specificare un pacchetto di azioni da attuare; garantire l'esistenza di appropriate disposizioni di *governance* per gestire l'*Integrated Territorial Investment*.

Il problema principale per la scarsa attuazione delle politiche urbane e regionali europee rimane la limitata giurisdizione dell'UE nelle questioni urbane e quindi i problemi di sussidiarietà che sorgono quando si tenta di discutere di questioni urbane a livello UE. È stato chiarito infatti che la pianificazione spaziale non è mai stata una competenza europea³⁴, tuttavia, il fatto che la discussione sulla agenda urbana europea sia stata trasversale a gran parte delle presidenze della UE (con la devoluzione di importanti risorse in materia), suggerisce che, almeno in alcuni casi, vi sia un coinvolgimento delle istituzioni comunitarie in tali questioni.

In Europa si sono sviluppati i programmi di *place based* con l'obiettivo di coinvolgere la comunità locale e di comprendere e gestire l'interazione di persone e luoghi. L'Europa auspicava, attraverso le proprie iniziative di incrementare gli studi sulle conoscenze territoriali, il dialogo sulla *governance* multilivello (*cross-governance*)³⁵ e sugli strumenti a disposizione, affinché il *place based approach* potesse essere utilizzato per avviare politiche di spazializzazione degli investimenti (in una prospettiva di politiche di coesione), di territorializzazione, indirizzate ad uno sviluppo economico che permettesse di sfruttare il potenziale economico inutilizzato e affinché tutte le componenti di città e regioni potessero contribuire allo sviluppo nazionale³⁶. In questo senso, oltreoceano, negli Stati Uniti, il *place based approach* è stato descritto come un intervento orientato *alla* e declinato *sulla* comunità le cui esigenze avrebbero trovato il supporto di partnership con residenti e imprese locali per perseguire obiettivi di sviluppo del territorio³⁷.

D'accordo con quanto sostenuto dalla Commissione europea, il *place based approach*, infatti, consentirebbe di "promuovere lo sviluppo di approcci locali e subregionali, in particolare attraverso lo sviluppo locale guidato dalla comunità" (*Community-led local development, CLLD*)³⁸, quale strumento utilizzato nella dimensione locale per coinvolgere i cittadini nell'analisi e nella valutazione delle sfide economiche, sociali, ambientali del contesto di appartenenza. Il *Community-led local development* costituisce uno strumento potenzialmente efficace, ideato per attrarre investimento finanziari utili alle comunità locali per adottare misure concrete, calibrate su un ambito circoscritto di intervento (e dunque funzionali ad elaborare politiche territoriali abitative, politiche territoriali dei trasporti, politiche territoriali ambientali, ...) che possano renderlo più inclusivo e sostenibile, in armonia con le direttive di Strategia 2020. In una prospettiva modulata secondo un approccio *place based*, in cui si voglia realizzare una

³⁴ Sulle competenze che non rientrano nella sfera d'azione dell'Unione europea, v. L. TORCHIA, *Il governo delle differenze, Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, il Mulino, 2006.

³⁵ F. Barca Report, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, 2009, disponibile su http://www.interact-eu.net/news/barca_report/7/2647.

³⁶ J. TOMANEY, *Place-Based Approaches to Regional Development: Global Trends and Australian Implications*, A report for the Australian Business Foundation, OECD, 2010.

³⁷ J.O. FARNUM, L.E. KRUGER, *Place-based Planning: Innovations and Applications from four Western Forests*, Portland, 2008, 3. L'adozione del *place-based approach* nel contesto statunitense ha costituito una opportunità per il coinvolgimento, sul territorio e in una prospettiva di recupero e di risanamento delle disparità e di forme di segregazione sociale, di enti come Fondazioni, *Community Development Financial Institutions, Community Development Partnerships, Community Development Corporations*. Sul punto, v. S.A. FALCOMATÀ, T. NUCERA, L. TRIPODI, *Place-Based Approach: a US-UE Comparison*, in *Advanced Engineering Forum*, 2014.

³⁸ Commission of the European Communities 2012. Regulation of the European Parliament and of the Council, COM(12)496, Annex 1, point 3.3.2. Brussels (2012), 17-61.

spatial equity distribution (volta a ridurre le disparità esistenti in Europa tra gli Stati membri)³⁹, il *Community-led local development* permetterebbe di intervenire in un contesto locale (aree rurali, di pesca, zone costiere, città e aree urbane, ...), nelle aree sub regionali (art. 28.1.a, approccio territoriale locale) promuovendo politiche di coesione con il supporto di metodi, proposte e strumenti innovativi (art. 28.1.d).

I programmi *place based* avviati in Europa hanno promosso la destinazione di fondi europei mirati alla gestione di spazi determinati e dove la selezione dei contesti cui devolvere le quote è stata effettuata sulla base di una serie di criteri, alcuni dei quali oggettivi (reddito, lavoro, livello di istruzione, alloggio), altri soggettivi, ricavati dalle esperienze e dalle valutazioni degli abitanti. A questo scopo, i Comuni con i quartieri coinvolti hanno predisposto piani di azione che coinvolgevano i Comuni limitrofi, in collaborazione con le organizzazioni locali e la popolazione, ponendo tra gli elementi principali la situazione degli alloggi, del lavoro, della criminalità, della integrazione delle minoranze; sulla base di tali piani di azione sono stati firmati accordi di attuazione tra il governo nazionale e singoli Comuni.

Le politiche di *place based* in Italia hanno trovato poco spazio, mentre, in altri contesti hanno attirato l'attenzione delle politiche nazionali e attratto risorse, spesso utilizzate dai governi nazionali europei (OCSE) per stimolare lo sviluppo locale e, di conseguenza, nazionale: non è un caso che all'indomani delle iniziative europee in materia di politiche abitative, in Paesi come l'Olanda è stato creato un Ministero ad hoc per gli alloggi, i quartieri e l'integrazione perché quello della coesione sociale non restasse semplicemente un obiettivo taumaturgico ma fosse chiamato a trasformarsi in un processo politico di cooperazione non solo nella dimensione verticistica delle istituzioni, ma con il coinvolgimento della cittadinanza⁴⁰. La maggior parte delle politiche *place based* ha coinvolto attivamente il contesto di riferimento, il luogo in cui sviluppare quelle condizioni (locali) in grado di determinare un'attrattiva internazionale e che riguardavano la tipologia di abitazioni, l'innovazione, l'accesso alle informazioni e alla conoscenza interna (locale e nazionale) e globale, la tassazione e i meccanismi di *governance* efficaci, solo per richiamare alcuni aspetti.

L'esempio dei trasporti a questo proposito è emblematico. In Italia, la frammentarietà tra i differenti livelli territoriali rende tuttora difficile la possibilità di un coordinamento ottimale per il perseguimento degli obiettivi fissati dall'Europa. Anche in questo caso, infatti, la Commissione europea, nel promuovere la mobilità urbana sostenibile non solo aveva rimarcato la necessità di forme efficienti di cooperazione tra i differenti livelli di governo, sensibili al coordinamento delle proprie politiche pubbliche, ma anche tra i cittadini e le amministrazioni – non a caso proprio la piattaforma europea sui Piani di mobilità urbana sostenibile si proponeva di accelerare il passaggio verso sistemi di mobilità competitivi ed efficienti sotto il profilo delle risorse affinché fosse predisposto il portale dei piani di mobilità per diffondere informazioni, pubblicazioni e strumenti pertinenti e per facilitare il coordinamento e la cooperazione tra le diverse azioni sostenute dall'UE attraverso piani di coordinamento⁴¹. In questo senso, si avverte, oggi, il bisogno di soluzioni integrate in grado di concentrare su una specifica area le risorse, se non addirittura in uno specifico quartiere (si pensi soprattutto alle grandi aree metropolitane come

³⁹ La distribuzione spaziale dell'equità si occupa di tutte le strategie volte ad "aumentare il potenziale delle risorse economiche e istituzionali di tutte le città, rafforzando così il loro patrimonio (...) al fine di garantire pari opportunità sulla base delle attività e della competitività di quelle città", N. CATTAN, *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*, Hors collection John Libbey, UK, 2007, 78.

⁴⁰ National Place-based Policies in the Netherlands, disponibile su <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/45901622.pdf>, 2010.

⁴¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Together towards competitive and resource-efficient urban*

mobility, 17.12.2013, COM(2013) 913 final, Annex 1, *A Concept for Sustainable Urban Mobility Plans*, Brussels, 2013.

Roma, Napoli, Milano...); si avverte il bisogno di ripensare le categorie del diritto pubblico, secondo quelle che sono le esigenze di una società moderna, ma senza per questo crearne di nuove in sostituzione delle vecchie⁴². Un'esigenza che si coniuga con il bisogno di superare il momento di conflitto tra competenze Stato-enti locali e con la mancanza di garanzie dell'accesso civico ad una informazione e ad una conoscenza trasparente quale veicolo di coinvolgimento partecipato dei cittadini nei processi di regolazione degli spazi urbani; che proponga un ripensamento della presunzione che la logica operativa *top down* consenta comunque di ravvivare le periferie del territorio statale (nell'esatto opposto di quanto si pratica per esempio in Germania o nei Paesi Bassi) a danno di quella omogeneità, di quella coesione che la Commissione europea ha da sempre perseguito e incoraggiato affinché la frammentazione tra norme e funzioni non fosse poi premonitrice di una discontinuità territoriale, economica e sociale.

3 CONCLUSIONI: LE SFIDE EUROPEE PER UN APPROCCIO “ECOSISTEMICO” NEGLI GLI SPAZI URBANI

L'Europa si è impegnata a fronteggiare le sfide della globalizzazione attraverso le proprie iniziative, da quelle sul *place based approach* agli accordi e ai programmi a supporto della omogeneità, della coesione sociale economica e territoriale; dalle iniziative di *Urban* ed *Urbact* per città maggiormente inclusive che potessero sviluppare progetti di rigenerazione delle aree in difficoltà agli *strategic framework* per incoraggiare l'integrazione tra i differenti fondi di sviluppo, fino ai piani di azione per contribuire a un'adeguata *governance* urbana incentivando la partecipazione degli abitanti nei processi decisionali locali⁴³. Davanti a queste sfide, per lo meno nel contesto italiano è emersa la totale indifferenza verso qualsiasi approccio “ecosistemico” nei confronti degli spazi urbani, frutto di un antropocentrismo costituzionale della vita cittadina, davanti al quale, invece, il contesto latinoamericano si è rivelato straordinariamente ricco di suggestioni laddove, per un verso, è rappresentativo dell'enorme divario economico regionale ed urbano, dove le disuguaglianze, le esclusioni sociali e le frammentazioni territoriali hanno contribuito a definire lo spazio urbano e regionale; per altro, rivendicando un diritto alla città che si rifaceva al testo di H. Lefebvre, ha prodotto forme di azioni collettive ed accordi programmatici in cui il territorio è diventata la piattaforma per avanzare le proprie esigenze sociali, nella condivisione dei programmi, delle strategie e degli obiettivi. Un contesto, quello latinoamericano, che davanti all'uso spregiudicato del suolo e delle materie prime ha costituzionalizzato il concetto di “buon vivere”, *sumak kawsay* (Costituzione dell'Ecuador), enunciazione di un nuovo paradigma nel campo costituzionale.

Uno scenario così frastagliato, difficilmente saprà come reimpostare la normatività costituzionale, ma

- verrebbe da dire - la stessa legalità. La logica della *Governance*, sia in Europa che altrove, in ragione anche della sua matrice di natura economica, prima ancora che costituzionale⁴⁴, non sembra farsi carico dell'interrogativo. Del resto, com'è noto, il dispositivo stesso “Multilevel” è declinato in una dimensione di validità ed effettività costituzionali a-territoriali e a-spaziali, nella misura in cui esso ruota intorno al riconoscimento, prevalentemente

⁴² N. IRTI, *Norma e luoghi*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

⁴³ R. ATKINSON, *Countering urban social exclusion: the role of community participation in urban regeneration*, in G. Haughton (cur.), *Community Economic Development*, London, The Stationery Office, 1999, 68.

⁴⁴ Si v., in tal senso, il taglio critico offerto in A. PALLOTTI, M. ZAMPONI, *La parole dello sviluppo. Metodi e politiche della cooperazione internazionale*, Roma, Carocci, 2014.

giudiziale, dei diritti, piuttosto che alla loro pratica effettiva negli spazi di vita quotidiana di fronte a organizzazione e funzioni dei poteri sui territori⁴⁵. L'iniziativa comunitaria URBAN, quale prima azione dell'Unione europea incentrata esclusivamente sulle città, è nata in seguito al successo dei progetti pilota urbani, su iniziativa del Parlamento europeo per l'elaborazione di politiche volte alla rigenerazione e alla coesione nell'ambito di quartieri svantaggiati⁴⁶. Ha fatto seguito un secondo ciclo di progetti pilota, ripresi, per le iniziative e gli obiettivi che intendevano perseguire, dapprima dal Trattato di Amsterdam per rimarcare la centralità delle politiche di coesione e per sottolineare la necessità di coordinamento tra gli Stati membri al fine di ridurre gli squilibri e gli svantaggi urbani; successivamente anche dalla Commissione europea nel documento "Verso un'agenda urbana nell'Unione europea" (1997) in cui si mettevano chiaramente in evidenza le opportunità e i problemi presenti nelle città, luci e ombre del territorio urbano. Da qui si muovevano i primi passi per la elaborazione del progetto pilota *Urban Audit*, utilizzato per bilanciare e confrontare i punti di forza e di debolezza delle città europee⁴⁷ ed una serie di riunioni informali tra i ministri europei per lo sviluppo territoriale per discutere la dimensione urbana della politica dell'Unione. Le iniziative intraprese hanno avuto indubbiamente il merito di attirare l'attenzione sul ruolo delle città, ma non hanno visto lo sviluppo di un progetto concreto che ponesse le città al centro della politica europea, contribuendo piuttosto a individuare un momento di preoccupazione per le città nella politica regionale.

Facendo seguito a Urban I (1994-1999), Urban II si faceva portatore appunto dell'iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale per la sostenibilità nei distretti urbani in difficoltà; Urban II mirava in modo più specifico a promuovere la progettazione e l'attuazione di modelli innovativi di sviluppo per la rigenerazione economica e sociale delle aree urbane in difficoltà, ad incrementare lo scambio di informazioni e la condivisione di esperienze sullo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea come conseguenza delle linee guida promosse dalla Commissione nell'ottobre 1998, in cui si incentivava l'importanza della dimensione urbana nell'ambito della politica comune, sostenendola attraverso i programmi di sviluppo regionale finanziati dai fondi strutturali. L'iniziativa di Urban II ha pertanto un valore aggiunto rispetto al passato, quale sostegno ad iniziative innovative per lo sviluppo economico sostenibile e la rigenerazione sociale nell'ambito delle aree urbane europee; il collegamento tra gli approcci innovativi su piccola scala e la partecipazione integrata ai principali programmi dei fondi strutturali nel perseguimento dell'attuazione di strategie di rigenerazione innovative, urbane, economiche e sociali nelle città di piccole e medie dimensioni, in aree degradate all'interno di aree urbane strategiche.

Quello della rigenerazione urbana è di fatto un discorso legato sia alla tutela del suolo (in quanto risorsa non rinnovabile ma in pericolo per i numerosi fenomeni di impermeabilizzazione), che alla sicurezza del territorio e, inevitabilmente, alla crisi economica, finanziaria, sociale, ambientale, ai cambiamenti climatici, ai fenomeni migratori, solo per riprendere alcune delle criticità emergenti in questi ultimi decenni e che incidono sul governo del territorio urbano: ripartire dalla città consente di richiamare l'attenzione delle istituzioni locali e nazionali sulle problematiche che investono gli agglomerati urbani, restituendo alla città il suo

⁴⁵ Sulla complessità della questione della validità/effettività della Costituzione, in un quadro di interazione degli spazi multilivello, si v. O CHESSA, *La validità delle Costituzioni scritte*, in *Dir. & Questioni Pubbl.*, 10, 2010, 55-119.

⁴⁶ Durante il periodo 1994-1999, *Urban I* ha avviato programmi in 118 aree urbane con lo stanziamento di circa 900 milioni di euro per la realizzazione di programmi che hanno inciso sul miglioramento della qualità della vita nelle aree più deboli e sul ripristino delle infrastrutture, le azioni sul mercato del lavoro, l'inclusione sociale, il miglioramento della qualità ambientale.

⁴⁷ *Urban Audit* è un progetto europeo che, nell'ambito delle politiche di coesione, si propone, sotto forma di indagine, di raccogliere dati comparabili sulle aree urbane, v. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>.

essere a un tempo centro di innovazione produttiva e di innovazione sociale⁴⁸. Da qui la necessità di riprogettare la città secondo un modello più vicino al cittadino in cui dare ascolto ai temi centrali del welfare urbano, alla sostenibilità energetica ed ambientale, alle politiche di coesione (nella sua declinazione economica-sociale-territoriale)⁴⁹ e di progettare politiche di rigenerazione urbana volte al recupero del tessuto urbano in una prospettiva che non può più essere soltanto nazionale ma che trova nella documentazione europea il fondamento più ampio e profondo, a partire dalla più lontana Agenda 21 fino alla Carta di Lipsia del 2007, alla Carta urbana europea del 2008, alla Dichiarazione di Toledo del 2010, agli indirizzi strategici europei di Europe 2020. Il concetto di rigenerazione o di rinnovo urbano è comprensivo di programmi o progetti di intervento che non si esauriscono nel recupero del degrado fisico della città ma provvedono ad elaborare obiettivi differenti che mirano a incidere sulle condizioni di disagio che determinano il decadimento: in questo senso la rigenerazione, insieme ad una gestione urbana più efficiente, è un insieme integrato di azioni di carattere fisico – economico – di inclusione sociale all’insegna della sussidiarietà, della partecipazione, della coesione sociale e territoriale⁵⁰. In altre parole, la rigenerazione, attraverso approcci integrati, diventa uno strumento utile ai cittadini che possono reclamare il proprio diritto alla qualità della vita all’interno della città intesa come spazio pubblico, sociale, architettonico secondo una programmazione di più ampio respiro, nel senso di articolarsi su un piano politematico che coinvolge anche interessi estranei alla materia dell’urbanistica e che per questo motivo si rivolge a tutti gli attori potenzialmente interessati alla pianificazione del territorio; il carattere strategico della rigenerazione, inoltre, fa sì che gli interventi predisposti diventino strumenti ordinari di pianificazione territoriale ed il piano strategico uno strumento da poter essere trasposto anche nelle aree urbane a dimensioni più imitate rispetto alle aree vaste⁵¹. Gli stessi programmi di *Social Housing* svolgono un ruolo determinante ai fini della rigenerazione, seppure da una prospettiva differente, quella appunto dell’ “abitare sociale”, utile a ipotizzare non solo modelli nuovi di progetto urbano e architettonico ma anche nuovi modelli di gestione sociale⁵². Rientra in questa prospettiva la necessità di tutelare gli spazi collettivi quale scelta strategica di promozione sociale eventualmente nella direzione di promuovere forme di autogestione, con la possibilità di un cambiamento di paradigma nella dimensione urbana, in una prospettiva antropocentrica di coesione sociale.

Il problema del recupero e della riqualificazione di “beni comuni urbani” segna oggi il livello di

degrado che ha coinvolto le infrastrutture, sia nella manutenzione che nella gestione, anche a causa della crisi economico finanziaria che, incidendo sulle risorse pubbliche, ha contribuito a favorire il declino degli spazi e dei servizi pubblici, accompagnandosi ad un disinteresse dilagante dei cittadini verso l’intero ecosistema urbano⁵³. In questa cornice, è emersa l’importanza del bene comune, in quanto tale strumentale al soddisfacimento di un interesse collettivo e “pubblico” nel senso di essere potenzialmente idoneo a soddisfare un’azione sociale,

⁴⁸ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4/2014, 239.

⁴⁹ P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011.

⁵⁰ In questo senso, in Europa, si è operato sulle Banlieus francesi con il progetto nazionale PNRU ad opera dell’ANRU; sui quartieri di Bijlmermeer di Amsterdam, di Augustenborg a Malmö, di Ballymun a Dublino tutti esempi che si possono ora annoverare tra le *best practices* di rigenerazione urbana europea utili a migliorare in modo reale ed efficiente la qualità della vita, lo sviluppo socioeconomico, l’attrattività, v. sul punto A. CALAFATI, *Economia della città dispersa*, in *Economia italiana*, 1, 2003.

⁵¹ R. DIPACE, *op.cit.*, 241 ss.

⁵² G. PACIULLO, *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*, Napoli, Esi, 2008.

⁵³ U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011, 52. Una critica alla impostazione proposta da U. Mattei proviene da E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

ossia lo svolgimento della vita sociale di una determinata comunità insediata sul territorio. I beni comuni, in altre parole, garantiscono accesso e fruizione universali, rivolgendosi ai membri della comunità, compresi coloro che parteciperanno ai processi decisionali in loro tutela⁵⁴: questo significa che, all'interno di una città, dove la varietà di spazi è ampia, si sono distinti quei luoghi che, «individuati e progettati come pubblici, sono oggetto di cura e di adozione da parte di abitanti, scuole, associazioni, mentre altri – spesso luoghi privati abbandonati, sono resi pubblici con forme di appropriazione da parte di movimenti sociali [...] Qui, più che in altre esperienze, gli spazi pubblici non restituiscono solo cittadini come utenti-clienti, ma come *citizenry*, persone attive in grado di tematizzare la materia pubblica»⁵⁵.

REFERENZE

ATKINSON Rob. “The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects”. Paper presented at a RSA workshop on *The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014-2020*. Institute for European Studies. Vrije Universiteit Brussels, 24.3.2014.

_____ “EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies”. Paper presented at a EURA Conference – The Vital City. Glasgow: September 12th14th, 2007.

_____ “Countering urban social exclusion: the role of community participation in urban regeneration”. In HAUGHTON Graham (cur.). *Community Economic Development*. London: The Stationery Office, 1999, p. 68.

BARCA Fabrizio. “Report. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations”, 2009. Disponibile su http://www.interact-eu.net/news/barca_report/7/2647.

BARCA Fabrizio, MCCANN Philip, RODRÍGUEZ-POSE Andrés. “The Case for Regional Development Intervention: Place- Based Versus Place-Neutral Approaches”. *Journal of Regional Science*, n. 1/2012, p. 139.

BARNIER Michael. The European Union and urban challenges’ speech by the European Commissioner responsible for regional policy to World Conference on Cities. Berlin, 4 July, 2000.

BRAUDEL Fernand. *Civiltà materiale, economia e capitalismo (secoli XV-XVIII). Le strutture del quotidiano*. Torino: Einaudi, 1982.

CALAFATI Antonio. “Economia della città dispersa”. *Economia italiana*, 1, 2003.

CARLONI Enrico, VAQUERO PIÑEIRO Manuel. “Le città intelligenti e l’Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano”. *Istituzioni del federalismo*, n.4/2015, p. 884 ss.

CATTAN Nadine. *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. UK: Hors collection John Libbey,, 2007, p. 78.

⁵⁴ P.L. CROSTA, *Società e territorio, al plurale. Lo “spazio pubblico” – quale bene pubblico – come esito eventuale dell’interazione sociale*, in *Foedus*, n. 1/2000, 42-43.

⁵⁵ I. VITELLIO, *Spazi pubblici come beni comuni*, in *Critica della razionalità urbanistica*, n. 17/2005, 12.

CHESSA Omar. “La validità delle Costituzioni scritte”. *Diritto & Questioni Pubbl.*, n.10/2010, p. 55-119.

CROSTA Pier Luigi. “Società e territorio, al plurale. Lo “spazio pubblico” – quale bene pubblico – come esito eventuale dell’interazione sociale”. *Foedus*, n. 1/2000.

DIPACE Ruggiero. “La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione”. *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 4/2014, p. 239.

FALCOMATÀ Saverio Alessandro, NUCERA Teresa, TRIPODI Leonarda. “Place-Based Approach: a US-UE Comparison”. *Advanced Engineering Forum*, 2014.

FALUDI Andreas, ZONNEVELD Wil. “Shaping Europe: The European Spatial Development Perspective in the Making”. *Built Environment-Special Issue*, 1997.

FARNUM Jennifer O., KRUGER Linda E. *Place-based Planning: Innovations and Applications from four Western Forests*. Portland: Department of Agriculture, 2008.

FRANK Susanne, HOLM Andrej, KREINSEN Hannah, BIRKHOLZ Tim. *The European URBAN experience—seen from the academic perspective*, Study Report – URBACT programme, Berlin, Humboldt Study Team, 2006.

IRTI Natalino. *Norma e luoghi*. Roma-Bari: Laterza, 2001.

MATTEI, Ugo. *Beni comuni. Un manifesto*. Roma-Bari: Laterza, 2011.

MORBIDELLI, Giuseppe. “Degli effetti giuridici della soft law”. *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2/2016. MUMFORD Lewis. *La città nella storia*, Roma: Castelevecchi, 2013.

PACIULLO Giovanni. *Il diritto all’abitazione nella prospettiva dell’housing sociale*. Napoli: Esi, 2008.

PALLOTTI Arrigo, ZAMPONI Mario. *La parole dello sviluppo. Metodi e politiche della cooperazione internazionale*. Roma: Carocci, 2014.

PARKINSON Michael. “Cohesion policy and cities in Europe”. *Inforegio Panorama*, 2006.

TOMANEY John. “Place-Based Approaches to Regional Development: Global Trends and Australian Implications”. *A report for the Australian Business Foundation*. OECD, 2010.

TORCHIA Luisa. *Il governo delle differenze, Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*. Bologna: il Mulino, 2006.

URBANI Paolo. *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*. Torino: Bollati Boringhieri, 2011.

VITALE Ermanno. *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*. Roma-Bari:Laterza, 2013.

VITIELLO, Ilaria. “Spazi pubblici come beni comuni”. *Critica della razionalità urbanistica*, n. 17/2005. WEBER Max. *Economia e società. La città*. Roma: Donzelli, 2003.

WEILER Joseph H.H., HALTERN Ulrich, MAYER Franz. “European democracy and its critique”. In: HAYWARD Jack (cur.). *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass, 1995.

SITI

Commission of the European Communities, *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*, COM(93) 700, Brussels, 1993.

Commission of the European Communities. “Towards an Urban Agenda in the European Union”. European Commission, Brussels, 06.05.1997, COM(97)197final communication from the Commission, disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban_197_en.pdf, 1997.

Commission of the European Communities. “European Spatial Development Perspective. First Official Draft. Informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union”. Noorwijk, Luxembourg, June 1997.

Commission of the European Communities. “A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation”. Third Report on Economic and Social Cohesion. Brussels, 2004.

Commission of the European Communities. “Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the Performance of Cities”. Directorate General Regional Policy. Brussels, 2005.

Commission of the European Communities. “Sixth progress report on economic and social cohesion”. Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 25.6.2009, COM(2009) 295 final, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6/com_2009_295_en.pdf, 2009.

Commission of the European Communities. “Investing in Europe’s Future”. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Directorate General Regional Policy. Brussels, 2010.

Commission of the European Communities. “Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2010.

Commission of the European Communities. “Regulation of the European Parliament and of the Council”. COM(12)496, Annex 1, point 3.3.2. Brussels (2012).

Committee on Spatial Development. “European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU”. Brussels, 1999.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (98) 605 final, 23 October 1998, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/caud/caud_en.pdf.

“Together towards competitive and resource-efficient urban mobility, 17.12.2013, COM(2013) 913 final, Annex 1, A Concept for Sustainable Urban Mobility Plans”. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 2013.

Directorate-General Regional Policy. “Ex Ante Evaluation: The New Programming Period, 2007-2013”. Working Paper No. 1, 2006, Brussels su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd1_exante_en.pdf.

“Discussion Paper on Future Co-operation in European Spatial Planning and Development. Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Spatial Planning and Urban/Regional Policy”, Tampere, 1999.

ESPON 2020 Cooperation Programme, 2016. Disponível su <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme>.

European Spatial Development Perspective. Complete Draft. London: Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998.

National Place-based Policies in the Netherlands. Disponível su <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/45901622.pdf>, 2010.

“State of European Cities Report Adding value to the European Urban Audit”. Consultabile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/stateofcities_2007.pdf.

TERRA, “An Experimental Laboratory in Spatial Planning”. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, 2000.

The Assembly of European Regions’ Contribution to the Commission’s Working Document. “Common Strategic Framework 2014-2020 (CSF)”. Su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/informing/dialog/pdf/aer_comments.pdf.

“Urbanization and the Function of Cities in European Community”. CEC Directorate-General for Regional Policies, European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, Regional Development Studies n. 4, Brussels, CEC, 1992.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>.

<http://www.eukn.eu/e-library/project/bericht/eventDetail/lille-action-programme/>.

https://ec.europa.eu/info/publications/directorate-general-regional-and-urban-policy_en.

https://www.welcomeurope.com/european-funds/managenergy-74+374.html#tab=onglet_details.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>.