



**E. TATÌ, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 472\***

**C**on *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, E. Tatì intitola il volume che raccoglie i risultati di una ricca indagine, che, come indicato nelle premesse, prende le mosse da un percorso di ricerca dottorale presso l'Università degli Studi della Tuscia. Le domande di ricerca che tracciano il sentiero dell'indagine e che definiscono la struttura del libro si dispongono lungo due differenti livelli. Con la domanda di primo livello, anticipata peraltro dal sottotitolo del volume, l'A. si interroga sull'esistenza o meno di una politica urbana europea. La domanda di secondo livello concerne invece il ruolo che le città possono ricoprire nel processo di integrazione europea, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla legittimazione sociale e democratica dell'ordinamento comunitario.

Dopo un'introduzione all'interno del I capitolo, nella quale viene lucidamente argomentata la rilevanza del tema e giustificata la proposizione di tali domande, viene proposta, con i restanti tre capitoli, una risposta a queste ultime. Nello specifico, con il II e il III capitolo vengono riportate due tipologie di risposta alla domanda di primo livello, nel primo caso di tipo empirico mentre nel secondo di tipo teorico, sostenute chiaramente da impianti metodologici differenti. Nel IV capitolo, infine, l'A. riserva lo spazio necessario al fine di proporre una risposta alla più discorsiva e generale domanda di secondo livello, assicurando comunque una piena continuità alle argomentazioni sostenute nell'originale percorso di ricerca.

All'interno del capitolo introduttivo, l'oggetto della ricerca viene esaminato sotto un profilo strettamente storico al fine di porre in evidenza il rilievo che la dimensione urbana ha assunto nei secoli nel Vecchio Continente. In particolare, vengono ricostruiti i caratteri peculiari delle città europee per epoche storiche: dalle origini nel mondo antico alla comparsa delle città globali con la relativa messa in discussione della visione eurocentrica. La *ratio* di una simile parabola storica appare il frutto dell'intenzione di mettere in luce l'appartenenza delle città oggetto di analisi ad una comune storia che ne definisce i caratteri attuali. Siffatta operazione risulta particolarmente utile nella misura in cui l'A. è riuscita a individuare i caratteri tipici della città europea, creando i presupposti per considerare tali realtà locali, pur nelle diversità, comparabili.

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Al fianco di tale trattazione sul piano storico dei caratteri tipici della città europea, viene altresì ricostruita l'evoluzione della politica urbana europea a partire dai prodromici passi dell'Unione risalenti agli anni Novanta. Ciò che emerge dall'analisi è che dunque una politica urbana europea risulta esistere già da venticinque anni. Tuttavia, considerata l'intrinseca somiglianza tra gli obiettivi definiti dagli atti comunitari attuali e quelli più risalenti, il percorso evolutivo appare incompleto, o comunque sembra che l'A. ne voglia segnalare un'incompiutezza nei processi di implementazione. In tale contesto, comunque, l'approvazione nel 2016 del Patto di Amsterdam ha costituito un passaggio particolarmente significativo, con il quale, mantenendo al centro l'interesse dell'Unione piuttosto che quello degli Stati membri, sono stati creati i presupposti per dotare la politica urbana europea di un 'cappello' comune. Il riferimento è, nello specifico, all'Agenda urbana europea, per mezzo della quale l'azione comunitaria sul tema è stata resa maggiormente coerente e unitaria. Quest'ultimo aspetto, legato al superamento della frammentarietà e disomogeneità dell'azione, non può che essere in parte ricondotto all'acquisita consapevolezza del legame delle politiche urbane con il tema dello sviluppo sostenibile, che, nella sua accezione integrata, può aver contribuito a rendere l'azione europea sul tema maggiormente coerente. Se si osservano le dodici *partnerships* relative all'Agenda urbana europea, raggruppate dall'A. nelle tre macrocategorie 'amministrazione e servizi pubblici', 'clima e ambiente' e 'lavoro, immigrazione, povertà', il legame con le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile appare difatti particolarmente evidente.

Come anticipato, nel secondo capitolo l'A. presenta i risultati di un'indagine tesa a fornire una risposta di tipo empirico alla soprarichiamata domanda di primo livello. La scelta è stata di sviluppare un'analisi comparata tra città europee relativamente a tre differenti settori di *policy*, secondo un approccio metodologico multidisciplinare, attraverso il quale numerosi concetti vengono presi in prestito dalle scienze sociologiche e antropologiche. La decisione di procedere attraverso una comparazione al fine di rispondere al quesito di ricerca appare senza dubbio ragionevole, considerati gli utili spunti che una simile indagine può offrire relativamente all'esistenza o meno di una politica urbana europea. Tuttavia, l'appartenenza delle città oggetto di comparazione ad ordinamenti giuridici differenti ha inevitabilmente esposto l'A. ad una considerevole complessità, che viene tuttavia lucidamente affrontata con attento rigore metodologico. A tal fine, è stato puntualmente compiuto lo sforzo in via preliminare di individuare una definizione di città europea contemporanea che potesse consentire siffatta comparazione. Secondo scelte puntualmente motivate nel corpo del testo, la stessa viene identificata come una città-comune, dunque un ente territoriale amministrativo inserito all'interno dei confini nazionali, con organi eletti democraticamente e con competenze generali e normalmente coincidente con un comune qualificabile come urbano secondo parametri statistico-demografici. Al fianco del carattere della territorialità, che costituisce l'elemento fondamentale e presupposto di legittimità degli ordinamenti democratici, secondo l'A., un ulteriore elemento che caratterizza la città-comune europea contemporanea va altresì identificato nella democraticità.

Analogo rigore metodologico risulta inoltre ravvisabile nella scelta delle città comparate, che sono state individuate secondo criteri di uniformità e differenziazione e, chiaramente, secondo

una logica condizionata dallo specifico settore di *policy* indagato nel gruppo di città europee comparate. A tal proposito, gli ambiti materiali di intervento selezionati concernono la mobilità sostenibile, la sicurezza urbana e l'imprenditoria sociale. Pertanto, risulta che l'A. abbia scelto ambiti collegati alle *mission* di tre *partnership* dell'Agenda urbana europea e riconducibili alle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile integrato.

Nel primo caso di studio, oggetto di comparazione sono i Piani urbani per la mobilità sostenibile delle città di Malmö, Dortmund e Torino, quali strumenti relativi ad un ambito tematico ricadente nelle materie di competenza concorrente e regolamentato a livello europeo prevalentemente attraverso atti non vincolanti. Pur trattandosi di città appartenenti a diversi ordinamenti giuridici con differenti sistemi di pianificazione, l'A. individua nell'indagine una tendenza comune, che sembra riferirsi all'esistenza di una pianificazione maggiormente *comprehensive*, secondo tre linee direttrici. In particolare, il riferimento è a un'integrazione tra la pianificazione generale e quella settoriale, tra le diverse modalità di trasporto e tra gli obiettivi strategici e quelli operativi. Chiaramente, le direttrici di siffatta tendenza comune si manifestano con modalità ed intensità differenti nelle diverse città.

Le città di Lille, Modena e Tilburg sono invece oggetto di comparazione nel secondo caso di studio, la cui area tematica di riferimento è la sicurezza. Nello specifico, con tale indagine viene esaminata la sicurezza urbana, quale accezione più estesa della sicurezza intesa in senso tradizionale, relativa all'ambito dell'ordine pubblico, che costituisce un dominio dei poteri statali. La sicurezza urbana si riferisce invece prevalentemente ad una dimensione sociale, relativa ad operazioni incidenti sulla percezione e sulla prevenzione, nella quale l'azione locale risulta connotata da maggiori margini di intervento. Dall'analisi delle strategie territoriali per la sicurezza urbana, l'A. rileva una condivisa lettura di tale accezione della sicurezza tra le città, pur nelle diverse declinazioni. Inoltre, viene segnalato il significativo impatto nell'azione locale delle reti di città, con particolare riferimento all'*European forum for urban security*, considerando, ad esempio, la convergenza nei procedimenti di adozione delle strategie, che ricalcano le fasi suggerite da tale rete. Al di là di ciò, la tendenza comune ad una sicurezza urbana integrata viene rilevata sotto tre punti di vista: un'integrazione tra repressione-*securitization* e prevenzione-*perception of risk*, quali dimensioni della sicurezza; un'integrazione tra gli attori istituzionali coinvolti nei differenti sistemi di competenze; le ricadute sul piano organizzativo derivanti dalla stipula di tali patti.

Il tema del terzo caso di studio è invece riconducibile alla sfida dello sviluppo socio-economico equilibrato, essendo oggetto della comparazione le iniziative delle città di Milano, Amsterdam e Stoccolma a sostegno di *Impact Hub*, quali imprese sociali e incubatori di ulteriori imprese sociali. Diversamente dagli altri casi di studio, in questo caso tendenze comuni appaiono dall'analisi meno evidenti e le ragioni sembrerebbero in parte ricondotte alla diversa attenzione riposta dagli Stati membri nello specifico settore di indagine. Peraltro, nonostante gli sforzi della Commissione in tale direzione, nell'offrire ad esempio una comune 'operativa' definizione di impresa sociale, il dibattito intorno a quest'ultima risulta particolarmente diversificato nei vari Paesi membri. Nonostante ciò, il caso di studio è stato comunque saggiamente sfruttato dall'A. per sviluppare considerazioni che il tema delle imprese sociali

implica in merito all'intreccio tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi sociali, al tipo di collaborazioni e alle conseguenze sul settore degli appalti pubblici.

Con il terzo capitolo, l'A. fornisce una risposta di ordine teorico circa l'esistenza di una politica urbana europea, servendosi, sul piano metodologico, della scienza giuridica, con particolare riferimento al diritto amministrativo europeo. Ciò che emerge dall'analisi è una significativa complessità derivante dall'assenza di un esplicito riferimento nel diritto primario a tale materia, risultando piuttosto da un complesso di atti di *Soft Law*, che incide su un numero considerevole di differenti materie e di soggetti. Da qui emerge pertanto la necessità di individuare quegli elementi che consentano di ricondurre la pluralità delle azioni ad unitarietà. Al di là del target territoriale, l'ulteriore elemento funzionale a tale finalità è l'obiettivo di fondo, identificato nello sviluppo sostenibile nella sua accezione integrata, che va così ad occupare nuovamente centralità nelle argomentazioni dell'A.

A partire dall'analisi della normativa e della giurisprudenza, l'attenzione viene riposta sui profili organizzativi, con particolare riferimento al *DG meeting on Urban Matters* (DGUM) e allo *Urban development group* (UDG). Sul punto, non viene tuttavia ignorato nell'indagine il tema del necessario bilanciamento tra i due modelli decisionali, intergovernativo e comunitario, con un'attenta disamina dei rischi associati ad un possibile scarto tra i due modelli, considerate le ricadute che tale aspetto, insieme al carattere bicefalo della *governance* DGUM-UDG, può comportare in termini di implementazione dell'Agenda. Nel quadro dell'esame di tali profili, chiaramente, non viene altresì trascurato il ruolo delle reti di città di rilevanza europea, quale formula organizzativa diffusa, delle quali ne viene indagato il ruolo nell'attuazione della politica europea. Nei processi decisionali che attengono al tema urbano, il posto da tali reti occupato è difatti particolarmente significativo, considerando il ruolo di intermediazione svolto nel favorire il dialogo tra la Commissione e le città europee e il contributo apportato in termini di supporto tecnico.

Nell'ambito di tale capitolo, oggetto di trattazione sono inoltre i poteri della Commissione diretti a facilitare e monitorare l'implementazione della politica urbana. Tra di essi, vengono nello specifico richiamati i c.d. *poteri strumentali*, che risultano finalizzati ad indirizzare e sostenere le politiche sociali di livello urbano e che vengono declinati secondo i tre pilastri definiti dall'agenda urbana per l'UE: *better regulation*, *better knowledge* e *better funding*. Al fianco di essi, vengono altresì esaminati i poteri finali 'in prestito' dai poteri relativi alla gestione dei fondi strutturali e i poteri finali 'derivati' da altri settori che hanno un'incidenza sulle città.

In sede di considerazioni conclusive, vengono infine presentate originali argomentazioni in risposta al quesito di ricerca di secondo livello, relativamente al ruolo della città europea nel processo di integrazione continentale. Nel ragionamento dell'A. riemerge dunque la dimensione territoriale, richiamata nelle prime pagine del volume, e la sua identificazione come presupposto di legittimità degli ordinamenti democratici. Segnatamente, l'Unione, per recuperare i deficit democratici, deve riappropriarsi della sua dimensione territoriale, al fine di risvegliare l'autocoscienza delle comunità, ispirandone il senso di appartenenza e di identità. Siffatta dimensione territoriale va pertanto recuperata nelle città europee, quali luoghi che, integrando i caratteri di apertura e di inclusione, possono costituire il 'dove' di tali processi di

legittimazione. L'integrazione di tali caratteri, tuttavia, non può che passare attraverso una riconsiderazione della cittadinanza, della quale ne viene suggerita una riconcettualizzazione. Nello specifico, viene avanzata la tesi della necessità di intendere la cittadinanza urbana come composita, nel senso di considerarla come una sintesi tra status derivanti dall'appartenenza a diversi ordinamenti giuridici che insistono sul medesimo territorio. Nella visione dell'A., tale cittadinanza urbana composita andrebbe tuttavia intesa in senso pieno al fine di estendere la titolarità dei diritti politici locali, proponendosi così come base per una cittadinanza europea progressista. Il rischio che viene paventato è che, in assenza di tale carattere di pienezza, i residenti di una città privi di tali diritti diventino vittime di forme di esclusione sociale, essendo impossibilitati ad esprimere la propria volontà politica e a partecipare attivamente alla vita democratica locale.

In tal senso, pertanto, emerge con forza la convinzione dell'A. di considerare la città europea come una fonte di integrazione e di legittimazione comunitaria, attraverso una visione comune definita dagli obiettivi di uno sviluppo sostenibile integrato, sotto il cappello dell'Agenda urbana. Nel processo di integrazione, risulta dunque essenziale il supporto derivante dagli strumenti della scienza giuridica e, nello specifico, del Diritto urbano europeo. Relativamente a tale disciplina, tale volume ne costituisce una delle prime solide trattazioni e la scelta di lasciare spazio nell'indagine ad un aperto dialogo tra tale materia e altre aree disciplinari, oltre a denotare un significativo coraggio da parte dell'A., ha considerevolmente arricchito la letteratura esistente e aumentato gli spunti per un dibattito maggiormente cospicuo sul tema.

Riccardo Stupazzini