

Elisabetta Tati

L'Europa delle città

Per una politica europea del diritto urbano

Premio **2019** migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche



STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**

coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Elisabetta Tati

L'Europa delle città

Per una politica europea del diritto urbano

Premio 2019 migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Alla mia famiglia

INDICE

Premessa	pag.	9
I. Considerazioni introduttive: le radici urbane dell'Europa e la città nell'Unione europea	»	13
1. L'Europa urbana e la città nella storia del continente	»	13
2. La dimensione urbana nell'Unione europea	»	48
II. L'Europa urbana del XXI secolo e il dialogo tra città: un'analisi comparata	»	83
1. Definire giuridicamente la città europea contemporanea	»	83
2. L'utilità del <i>case-study</i> e della comparazione per lo studio della politica urbana europea	»	109
3. La dimensione europea in tre sfide urbane: mobilità, sicurezza e sviluppo socio-economico	»	112
4. Singole città nell'universo urbano: selezionare per comparare	»	142
5. I piani di mobilità urbana sostenibile tra Malmö, Dortmund e Torino: una tendenza comune verso una pianificazione più "comprehensive"?	»	186
6. Le strategie di sicurezza territoriale integrata tra Lille, Modena e Tilburg: verso una tendenza comune alla cooperazione per la sicurezza urbana?	»	199
7. Le imprese sociali come incubatori urbani per uno sviluppo socio-economico equilibrato tra Milano, Amsterdam e Stoccolma: comuni tendenze nell'erogazione di servizi sociali nelle città europee?	»	217

III. La politica urbana europea	pag.	241
1. La finalità della <i>policy</i>	»	241
2. Una materia trasversale	»	250
3. Le componenti materiali attraverso le lenti della giurisprudenza europea	»	254
4. L'organizzazione diffusa al servizio della politica urbana europea: una "rete di reti"	»	264
5. I poteri strumentali della Commissione: <i>better regulation, better funding e better knowledge</i>	»	279
6. I poteri rispetto alle risorse: la rilevanza della politica regionale	»	281
7. I poteri finali: gli effetti espansivi della <i>informal multilevel cooperation</i>	»	284
8. Gli strumenti "reinventati" della politica urbana europea	»	286
9. Come derivare i destinatari dalla giurisprudenza urbana europea	»	305
10. Dai destinatari alla natura della città	»	336
11. Dai destinatari alla cittadinanza	»	341
12. Le potenzialità della cittadinanza urbana "composita"	»	374
IV. Considerazioni conclusive: l'Europa delle città è l'Europa del "dove"	»	383
1. Una <i>policy</i> "senza regolazione" e le città come "cerniere" della società	»	383
2. Per un diritto urbano europeo	»	401
3. La città e la politica urbana nel processo di integrazione europea	»	406
4. L'ordinamento europeo tra politica e diritto. Per una nuova retorica della cittadinanza	»	408
5. Verso la politica europea recuperando il territorio: oltre la teoria "assoluta" dello Stato	»	419
6. La differenza tra spazio e territorio nell'Unione europea all'indomani della crisi: la riscoperta del "sociale come reale" nell'era della globalizzazione	»	423
7. La necessità europea di un vincolo territoriale alternativo per la cittadinanza	»	438
8. La cittadinanza urbana "composita" come "tipo" di cittadinanza europea	»	439
Bibliografia	»	447

PREMESSA

PERCHÉ, COSA E COME

Questo libro prende le mosse da una ricerca di dottorato condotta presso l'Università degli Studi della Tuscia, per il corso *Diritto dei mercati europei e globali: crisi, diritti, regolazione* (2016-2020).

Dal titolo e dal sottotitolo si intende procedere per presentare le domande di ricerca: *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*. Vi sono rappresentati sia il soggetto sovranazionale, come continente e ordinamento, sia quello locale, nella duplice accezione di *civitas* e *urbs*.

Il titolo rimanda alla domanda di secondo livello, più discorsiva e generale, sul ruolo della città per il futuro dell'integrazione europea, con un'attenzione particolare al processo di legittimazione sociale e democratica dell'ordinamento sovranazionale. Il sottotitolo, invece, si riferisce alla domanda di primo livello, più operativa e specifica, sull'esistenza o meno di una politica urbana europea.

Il perché di questa duplice struttura è un risultato del percorso di ricerca. La domanda originaria, sulla sola esistenza della politica urbana europea, non aveva una risposta semplice e immediata. Di conseguenza, in un momento di difficoltà, si era optato per una domanda dalle maglie più ampie, ancorché non strettamente giuridica. Guardare la realtà attraverso quel reticolato più spazioso ha permesso di individuare gli elementi per rispondere al quesito pratico. Allo stesso tempo, questo sforzo ha smosso, dal fondo dei ragionamenti, elementi teorici di indiscusso rilievo per l'integrazione europea, pur se osservati attraverso il prisma cittadino: territorio, comunità e cittadinanza.

La parte del libro che risente maggiormente di questa *impasse* appena ricordata è sicuramente quella dei casi studio. Originariamente ideati come singoli capitoli, sono stati sviluppati durante tutti e tre gli anni del corso di dottorato, mentre andava avanti sia la ricostruzione istituzionale della politica pubblica, con l'ausilio del diritto pubblico europeo, sia l'approfondimento sui presupposti storici, politici e sociologici di questa relazione città-Europa.

Si può dire, quindi, che i casi studio siano esempi selezionati sul funzionamento della politica urbana europea, mentre quest'ultima è un caso partico-

lare del più generale processo di integrazione. Come risultato, il procedere delle risposte è a *matrioska*: alla prima domanda, nella versione *discursive* e con approccio empirico; alla stessa domanda ma nella versione *institutional* e con approccio teorico; alla seconda domanda, di più ampio respiro.

Il volume si compone di quattro capitoli, di cui i due centrali rappresentano il cuore della trattazione, mentre il primo e il quarto fanno da introduzione e da conclusione.

Nel primo capitolo, *Le radici urbane dell'Europa e la città nell'Unione europea*, ad emergere è la rilevanza del tema trattato dal punto di vista storico. Non solo si offre una carrellata della storia delle città in Europa, come per ondate di nuova formazione e trasformazione, o, diversamente, della storia europea attraverso il filtro della "città", ma si ricostruisce anche il dibattito urbano interno all'ordinamento europeo, in particolare a partire dall'ultimo trentennio e fino ai più recenti avvenimenti. La premessa che si può formulare grazie a questa introduzione è la seguente: in presenza di elementi che fanno pensare ad un ruolo da protagonista della città in Europa e all'esistenza di un dibattito più che trentennale intorno ad una politica urbana nell'ordinamento sovranazionale, le domande di ricerca sono più che giustificate e necessitano di una risposta.

Il secondo capitolo, *L'Europa urbana del XXI secolo e il dialogo tra città: un'analisi comparata*, risponde alla domanda di primo livello sull'esistenza della politica urbana europea, ma non osservando direttamente l'ingranaggio istituzionale, quanto, piuttosto, guardandolo di riflesso. I casi studio, sfruttando un approccio sociologico e, in alcuni momenti, antropologico, derivano dall'osservazione della realtà sociale la prova dell'esistenza di una *European urban policy* e formulano ipotesi sul suo funzionamento (ad esempio, sul dialogo tra le città su *policies* e strumenti giuridici mirati per raggiungere obiettivi comuni, sulla reciproca conoscenza delle autorità urbane attraverso reti strutturate o sul ruolo facilitatore delle istituzioni europee e del diritto). Il necessario punto di partenza per sviluppare i casi è rappresentato da una presa di posizione chiara sulla definizione di città, senza la quale sarebbe stato impossibile costruire l'impianto metodologico per la comparazione. Cosa, infatti, si andava comparando? La scelta operata, a favore cioè della città-comune, e l'appoggio al diritto degli enti locali, ha permesso la selezione di un piccolo numero di casi: nove città in totale, osservate a gruppi di tre, associate a cinque ordinamenti giuridici nazionali e a tre *policies*/strumenti giuridici (i piani urbani di mobilità sostenibile, le strategie territoriali di sicurezza integrata, le imprese sociali in ambito urbano). Si deve ricordare, infine, che lo sforzo di definire la città europea contemporanea ai fini della comparazione ha permesso di rimarcare, già al capitolo due, l'importanza dell'elemento territoriale ai fini della legittimazione democratica degli ordinamenti.

Il terzo capitolo, *La politica urbana europea*, accoglie la ricostruzione teorica sul funzionamento della *policy*. Ne descrive la finalità, rifacendosi all'obiettivo di sviluppo sostenibile "integrato", la materia "trasversale", l'organizzazione, i poteri, gli strumenti e i destinatari. A questo scopo, si serve della normativa, della giurisprudenza e della scienza giuridica, soprattutto nel campo del diritto amministrativo europeo. I paragrafi finali sono di transizione al capitolo quattro: dai destinatari alla cittadinanza. Segnano, cioè, l'abbandono dell'osservazione all'interno della scatola istituzionale (il *throughput* analiticamente descritto) e il ritorno alla realtà ad essa esterna, in cui i cittadini chiedono (*inputs*) e i cittadini ottengono (*outputs*) che i loro interessi siano soddisfatti. I destinatari della politica finiscono, così, per essere analizzati in quanto cittadini urbani.

Il quarto capitolo, *L'Europa delle città è l'Europa del "dove"*, raccoglie le conclusioni relative alla domanda di primo livello, nella sua variante empirica (il capitolo due) e teorica (il capitolo tre), concludendo per l'importanza di approfondire la prospettiva di un diritto urbano europeo. Accogliendo il lascito del capitolo precedente sulla cittadinanza urbana, la parte finale del lavoro esplora poi la risposta alla domanda di secondo livello: cosa il concetto emancipato di città, quindi in senso più filosofico e sociologico, indica di interessante ai fini del futuro dell'integrazione europea? L'argomentazione destruttura gli ordinamenti potenzialmente democratici (città, Stato ed Unione europea) nei necessari elementi del territorio e della comunità. Dove questi mancano del tutto o dove non vengono sufficientemente teorizzati, assenti sono le premesse democratiche. L'Unione europea rientrerebbe in questo secondo gruppo. Si evidenzia, quindi, come il problema sia il mancato ancoraggio dell'ordinamento ad un tipo di spazio assoluto (terra/territorio). Utile per colmare questa lacuna potrebbe essere la personalizzazione del concetto di "cittadinanza". Piuttosto che punto di arrivo nella storia di un ordinamento, potrebbe invece fungere da "calcio d'inizio", appoggiandosi alla cittadinanza urbana nella sua versione "composita". Come cittadinanza europea, essa si baserebbe sull'esserci più o meno temporaneamente su una porzione di territorio europeo, consentendo l'appartenenza ininterrotta ad una comunità già esistente.

Il lavoro sfrutta il linguaggio del diritto e si appoggia principalmente alla scienza giuridica e alla comparazione. Tuttavia, prende a prestito ragionamenti dalle scienze politiche, storiche, sociologiche, antropologiche ed economiche. Da qui la decisione di fare riferimento nel sottotitolo alla "politica del diritto", proprio per rimarcare la scelta di metodo in favore di un dialogo tra il diritto e il contesto sociale. Non è detto che, per i lettori delle discipline non-giuridiche, l'utilizzo che è stato fatto di alcuni concetti sia condivisibile.

Si spera, tuttavia, che questo possa contribuire al confronto interdisciplinare sulla città, alla luce del processo di integrazione europea. Al contrario, non è detto neanche che la trasposizione di concetti *extra* giuridici nel linguaggio del diritto, convinca i giuristi stessi. Anche in questa eventualità, quello che ci si augura è un'occasione di discussione in più rispetto al già intenso dibattito scientifico intorno a queste tematiche.

I.

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: LE RADICI URBANE DELL'EUROPA E LA CITTÀ NELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'Europa urbana e la città nella storia del continente. – 1.1. *La città delle origini verso la caduta dell'Impero romano*. – 1.2. *La città dall'alto al basso medioevo*. – 1.3. *L'avvento dello Stato e la città inglobata*. – 1.4. *Il progresso tecnologico e le città*. – 1.5. *La città nel secondo dopoguerra*. – 1.6 *La fine della visione eurocentrica e la città globalizzata*. – 1.7 *L'eredità della storia urbana e le dicotomie urbane*. – 1.7.1. Città e campagna, aperto e chiuso, rurale ed urbano. – 1.7.2. La città medievale e le trasformazioni sociali: la città come individuo collettivo. – 2. La dimensione urbana nell'Unione europea. – 2.1. *Gli anni Novanta del XX secolo*. – 2.2. *La Carta di Lipsia (2007) e lo sviluppo urbano sostenibile*. – 2.3. *La Dichiarazione di Toledo (2010) e la multidimensionalità delle politiche per la città*. – 2.4. *L'eredità della Dichiarazione di Toledo e l'Agenda territoriale europea (2011)*. – 2.5. *Il Patto di Amsterdam (2016) e il cappello della politica urbana europea*. – 2.6. *Il dialogo istituzionale e l'implementazione della politica urbana europea (2017-2018)*. – 2.7. *I più recenti sviluppi e la proposta della Commissione per una European Urban Initiative (2019-2020)*. – 2.8. *L'integrazione tra lo sviluppo sostenibile e quello urbano*. – 2.9. *Oltre venticinque anni di storia per la politica urbana europea*.

1. L'Europa urbana e la città nella storia del continente

Tra i fattori che hanno contribuito alla formazione del continente europeo e della sua società è possibile annoverare le città¹. Non vi è dubbio che quello europeo sia uno dei sistemi urbani più estesi e di più antico insediamento: la sua analisi, dunque, è di particolare interesse per le dinamiche di integrazione². Le città sono, d'altra parte, anche un elemento centrale nella storia più generale dell'umanità³.

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

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

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

Il passaggio dal mondo antico a quello moderno è stato caratterizzato in Europa dall'ascesa e dal declino delle città durante tutto il medioevo. In particolare si è assistito alla progressiva evoluzione delle città dal modello greco (*polis*) e romano (come l'unione tra la *civitas* e l'*urbs*) a quello medievale fino all'avvento dello Stato nazione⁴. Nonostante si possa dire che la città, nella sua fusione tra antico e medievale, tra rurale e urbano, sia stata ad un certo punto “inglobata” o “superata” dallo Stato⁵, meno studiato è il modo in cui le città abbiano mantenuto parte del loro “spirito originario”. Quest'ultimo ha continuato a manifestarsi all'interno dello Stato nazione sia durante il suo pieno splendore⁶, sia con il suo declino o la sua trasformazione, ovvero, con

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

⁵ F. Ferraresi, *Genealogia della legittimità. Città e Stato in Max Weber*, in *Società, mutamento, politica*, vol. 5, n. 9, 2014, 143-160 si interroga sulla posizione di Weber rispetto al contributo della città per la nascita dello Stato nazione, concludendo per una prospettiva urbana weberiana, 153, come di: «un modello di potere costituente democratico che andrebbe messo in relazione, più che con un improbabile tipo ideale di potere non legittimo, con quella «quarta» forma di potere legittimo che è la democrazia antiautoritaria». La città sarebbe, quindi, un “intermezzo storico” tra forme di potere-legittimo inconsapevole e forme di potere in cui il rapporto comando-obbedienza è, invece, consapevole. Sulla posizione di Weber in merito ai temi della legittimità e del potere, vi sono state due interpretazioni contrapposte: una che ha visto nell'impostazione del sociologo la predominanza del pensiero liberal-ottocentesco e della distinzione tra Stato e società (Brunner); l'altro, invece, che vede nel pensiero di Weber la forza di aver relativizzato il modello Stato-centrico (Oexle). Un altro utile commento sul pensiero di Weber in merito al distinto contributo della città e dello Stato ai concetti di potere e legittimità è in A. D'Attore, *La basi teoriche della sociologia del potere di Max Weber*, in *Filosofia politica*, vol. 21, n. 2, 2000, 207-238.

⁶ Il riferimento è alla centralità dei sistemi degli enti locali per la costruzione, lo studio e la comprensione degli Stati europei, sia dal punto di vista costituzionale, sia amministrativo. Non a caso, essi vengono nominati e regolati in quasi tutte le costituzioni del continente, diversamente da quanto succede per la Costituzione americana. Per questa osservazione comparativa si v. il capitolo introduttivo del giurista americano esperto di diritto degli enti locali R. Briffault, *Local autonomy and constitutional law. An uncertain relationship*, in N. Davidson, N. Mistry (eds.), *Law Between Buildings: Emergent Global Perspectives in Urban Law*, Oxon-New York, Routledge, 2017, 1-2. Cfr., per un punto di vista europeo e comparato sui sistemi degli enti locali del continente e sul loro rapporto con le costituzioni nazionali, C. Panara, M. Varney (eds.), *Local government in Europe. The “fourth level” in the Eu multilayered system of governance*, London-New York, Routledge, 2012, *passim*. Preme ricordare che anche i trattati europei riconoscono le tradizioni di governo locale dei vari paesi (sia all'art. 5, TUE, sia nel protocollo annesso ai trattati sui principi di sussidiarietà e proporzionalità). Rispetto all'Italia, ma anche più in generale rispetto all'Europa e allo spirito sopito del Comune dentro lo Stato, si v. S. Romano, *Il Comune*, in V. E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, Milano, Società editrice libraria, 501. Cfr. anche C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane* (1858), scritto consultato nell'edizione di G. A. Belloni (a cura di), Firenze, Vallecchi, 1931. In questo saggio storico Pa., anche se concentrato sulla storia

l'avvento della globalizzazione e dei fenomeni di regionalizzazione (come nel caso dell'Unione europea)⁷.

d'Italia (ancor prima della nascita del regno), finisce per ricostruire il ruolo delle città in Europa, dall'epoca romana fino agli accadimenti dell'allora presente. Nel racconto non è mai messo in dubbio il ruolo autonomo della città, a prescindere dall'affermarsi di poteri nazionali o imperiali. Ancora un altro esempio dalla Francia, B. Lepetit, *Les villes dans la France moderne (1740-1840)*, Paris, Albin Michel, 1988 (trad. ing. G. Rogers, *The pre-industrial urban system: France, 1740-1840*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994) quando, alle prese con la definizione di città all'inizio dell'opera, ma lo sarà più volte nel corso della ricerca, afferma, 11: «By creating the *commune* as the basic unit of local government, the Revolution swept away ancient urban privileges and lumped under a single administrative heading the diverse forms of settlement: towns, bourgs, villages». L'affermazione implica l'esistenza della città non solo prima dello Stato ma anche prima che la riforma napoleonica creasse un preciso sistema degli enti locali. La forma della città fu certo standardizzata, ciò che ha aiutato in tempi più recenti a definire la città o gli *urban centres* per le ricerche quantitative, ma i comuni sono da intendersi come “forme” amministrative “formalmente” sovrapposte a precedenti formazioni urbane. Sulle *administratives structures* e la deriva centralista sempre in Francia si v. lo stesso B. Lepetit, *Les villes dans la France moderne (1740-1840)*, cit., 114 ss.

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

Dalla ricostruzione di cui ai paragrafi successivi emergeranno le varie forme della città europea nel tempo, come per ondate di nuova costruzione o trasformazione, fino alla città europea contemporanea⁸. Nonostante le indiscusse diversità, le città risultano essere parte di una stessa storia europea e tutto fa pensare che possano ancora ricoprire un ruolo di primo piano per legittimare nuovi poteri, data l'odierna crisi e trasformazione di quelli statuali. Inoltre, l'appartenenza ad una stessa storia consente di assumere consapevolezza delle similitudini tra le città del continente, tali da renderle, a certe condizioni, comparabili⁹.

1.1. *La città delle origini verso la caduta dell'Impero romano*

Le origini della città vengono collocate nel mondo antico. L'Europa, come idea di continente unico e separato da quello asiatico, in particolare dall'area medio-orientale, e africano, specialmente la parte nord, nasce al tramonto di questo mondo¹⁰.

La città appare tra il I e II millennio nelle regioni della Mesopotamia, del Nilo, del Fiume Indo e del Fiume Giallo, come il risultato dell'integrazione tra la forza fisica tipica del paleolitico maschilista (le mura e le infrastrutture) e la forza emotiva, di protezione ed accoglienza, tipica del neolitico femminista (la città come contenitore o come rete sociale)¹¹. Di questa fase della storia antica vanno tenuti presenti i seguenti elementi caratterizzanti la società cittadina: la forte divisione per ceti, il ruolo mistificante della religione e l'assenza del concetto di cittadinanza, poi sviluppato dalla civiltà greco-romana. Tali caratteri si manterranno, dopo la fine del mondo antico, nelle città di continenti diversi dall'Europa, come l'Asia, mentre evolveranno o si

blurring of its representations produce effects which might be likened to a sort of “unlocking”: opening the field to sub-national territories and to cities in particular».

⁸ Si tratta di un'impostazione simile a quella adottata anche da P. Le Galès, *European cities. Social conflicts and Governance*, cit., 30 ss., specialmente nel suo capitolo 2: *The long history of the European city*.

⁹ Così già la COM(90)218, *Libro verde sull'ambiente urbano*, 6: «Their common history has given European cities a common face». Maggiori informazioni sulle similitudini tra le città europee verranno fornite *infra* nel corso di questo capitolo e all'inizio del capitolo secondo, quando verrà presentata la definizione di città europea rilevante per l'analisi della politica urbana europea.

¹⁰ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 9. Si v. anche C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, cit., 248: «La città che sedimenta il passato della storia umana è, nello stesso tempo, e proprio per questa ragione, la naturale incubatrice dei futuri destini dell'uomo».

¹¹ In questo senso L. Mumford, *The city in history: its origins, its transformations and its prospects*, cit., 25 ss.

trasformeranno in Europa, con l'inizio del medioevo¹². Elementi di continuità nel medioevo anche per le città occidentali già costituite saranno, invece, elementi fisici comunque non trascurabili, come l'ubicazione geografica e la forma dell'agglomerato urbano. Ne sono un esempio proprio le fortificazioni, già segni distintivi di quelle città più lontane dal potere pacificante dell'Impero romano¹³.

¹² C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, cit., dedica la primissima parte della sua opera alla comparazione tra le città occidentali e le città medio-orientali ed asiatiche, 49-52: «Fin dai primordi la città è altra cosa in Italia da ciò ch'ella è nell'oriente o nel settentrione. L'Impero romano comincia entro una città; è il governo d'una città dilatato a comprendere tutte le nazioni che circondano il Mediterraneo [...] Non così nascono, né così si rappresentano alle menti dei popoli i regni di Ciro, di Genscid, d'Attila, di Maometto, di Cinghiz-Khan, di Timur-Leng. Figli di tribù pastoreccie, vissuti sotto le tende, i conquistatori dell'Asia solo dopo le vittorie si fondano una sede di gloria e di volontà di Babilonia, in Bagdad, in Delhi; le quali, come nota Herder, altro non sono che grandi accampamenti murati, ove l'onda conquistatrice raccoglie le prede della guerra e i tributi della pace. La prisca Europa fu dapprima un'immensa colonia dell'Oriente [...]. Ma per due vie, e con due diversi gradi di civiltà, qui pervennero le genti orientali. Le une peregrinarono lentamente per terra [...] quasi senza città. [...] esse [queste tribù asiatiche che si mescolarono qua e là con le tribù aborigene dell'Europa selvaggia] apparirono poi barbare a quelli altri popoli che, oriundi pur dall'Asia, erano approdati navigando alle isole e penisole della Grecia, dell'Italia e dell'Iberia. Questi [...] non pensavano poter vivere nella nuova patria se anzi tutto non consacravano a stabile domicilio uno spazio, una *urbs*: e la chiudevano come cerchio di valide mura [...] E così fermati per sempre ad un lembo di terra, erano costretti ad assegnarlo con sacri termini ai cittadini [...] Quelle colonie non erano mai d'uomini dispersi come le tribù arabe dell'Africa settentrionale, o i *boers* della meridionale, o i *rancheros* e i *backwoodsmen* dell'America». L'incipit del Cattaneo è molto simile alla parte iniziale del capitolo sulla città occidentale di Weber in *Economia e società. La città* (1922), riprodotto in W. Nippel, *Max Weber-Gesamtausgabe: Wirtschaft und Gesellschaft. Die Stadt: Abt. 1/22*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999 (trad. it. M. Palma (a cura di), *Testo critico della Max Weber-Gesamtausgabe*, Roma, Donzelli, 2016), 27: «Le città dell'Occidente nel medioevo, e in particolar modo la città nel territorio a nord delle Alpi, laddove essa si era sviluppata secondo una purezza tipico-ideale, si contrappone, nella maniera più evidente, soprattutto alle condizioni asiatiche». La prospettiva dei due autori è ovviamente speculare, in quanto la città tedesca è, suo malgrado, il centro della ricerca di Weber, come quella italiana lo è di Cattaneo o come quella belga e francese lo è per il Pirenne. Nonostante ciò, è importante ricordare che secondo M. Weber, *Economia e società. La città*, cit., 32, le città italiane del medioevo sono sì diverse da quelle dell'Europa centrale, perché più in continuità con l'antichità, ma in ogni caso diverse da quelle asiatiche in quanto in queste ultime manca l'"affratellamento", la "sociazione istituzionale" o *coniuratio* e anche una primordiale nozione di cittadinanza.

¹³ Si ricorda il caso isolato di Sparta di cui non si hanno tracce di mura di difesa. Allo stesso tempo Sparta è una città anomala anche politicamente; mura e non mura, è socialmente chiusa e non veramente democratica, come ricorda R. A. Dahl, *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989, 16: «For what is a polis if it is not a place where citizens may live a full life and not be subject at every waking moment to the call of civic duties? That is the way of the Spartanus».

Si deve osservare che già le città greche e quelle romane, pur se parte della storia antica, differiscono dalle città dei primi esordi nel continente asiatico. In esse matura la dimensione della “cittadinanza”¹⁴. In epoca romana si trasmette, così, l’innovazione del mondo greco. La città è l’unione tra lo spazio fisico e lo spazio politico, tra *urbs* e *civitas*¹⁵. L’impero è, fino alle incursioni

¹⁴ M. Weber, *Economia e società. La città*, cit., 29 e 32.

¹⁵ F. M. De Sanctis, *Introduzione. Città, spazio, storia*, in G. M. Labriola (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, XXV. Per questa distinzione, anche C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, il Saggiatore, 1996, 265, secondo cui *civitas* sta per “insieme di cittadini” e *urbs* per “la città come realtà fisica del costruito”. La sovrapposizione degli spazi è molto importante per comprendere l’intuizione greco-romana della *polis* e del connubio *urbs* e *civitas*. È la sociologia, in particolare quella urbana statunitense con la Scuola di Chicago di ecologia urbana (Shevky e Bell, 1955), che ha cominciato, dopo essere stata per lungo tempo a-spaziale, ad interessarsi della terra-territorio, da sempre appannaggio della sola geografia. Secondo una delle teorie sociologiche più affermate a partire dagli anni Settanta del XX secolo, che in parte rivede le passate teorie strutturaliste, il contesto territoriale (regioni economiche e urbane, quartieri, ecc.) gioca un ruolo decisivo per la costituzione di quelli interattivi. Anzi, il fatto che alcune attività sociali ed economiche avvengano in determinati luoghi piuttosto che in altri non è da intendersi soltanto come adattamento passivo dell’uomo a condizioni localizzate date ma, piuttosto, come la risultante di un processo di interazione sociale che si è storicamente ancorato ad un preciso ambito territoriale. Il territorio è, dunque, una porzione di spazio e lo spazio è considerato come elemento di comunicazione sociale; il territorio è, di conseguenza, il punto cruciale dell’interazione tra individui tale per cui «le attività umane “hanno luogo” in quanto esse si appropriano della natura e la trasformano», nelle parole del A. Giddens, *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge-Malden, Polity Press, 1984, versione *ebook*, 427. Proprio in questo senso, le città sono considerare terreno privilegiato di osservazione in ambiente anglosassone, sia dai sociologi (appunto Giddens, 1986) sia dai geografi sociali (Harvey, 1973; Hamnett, 1996). Rimarrà legato al concetto del solo “spazio” il filone teorico funzionalista tedesco, con l’idea delle “astrazioni spaziali” (N. Luhmann, 1984, erede della teoria sistemica di T. Parsons) e parte della più moderna geografia sociale tedesca (come quella di Kluter, 1986) ma, anche, quello francese con la teoria degli spazi sociali (si veda *infra* su Lefebvre). Per una visione di insieme su questa evoluzione, M. Loda, *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, Roma, Carocci, 2012, 35. Si potrebbe dire, allora, che la città sia la proiezione sullo spazio fisico di un insieme più complesso di fenomeni sociali. Questa è una concezione di città abbracciata da U. Toschi in *La città. Geografia urbana*, Torino, Utet, 1966. Ad esempio, 26, si richiama la definizione di Toniolo, il quale a sua volta richiama quella di Woeikoff, e si critica il concetto lì riportato. Si afferma che certamente la città è un’artificiosità ma non potrà mai essere completamente dissociata dalla terra. I centri rurali sono strettamente legati alla terra ma anche la città resta pur tuttavia legata ai fatti naturali, 27: «Tutt’altro che dissociata». In conclusione, ciò che si vuole rimarcare con questo breve richiamo alle teorie socio-geografiche sulla riscoperta del valore della terra-territorio e, quindi, anche dello studio della città, è la distinzione tra spazio e territorio, o tra spazio assoluto e spazio relativo, o tra “società-spazio” in contrapposizione al binomio geografico tradizionale “uomo-ambiente”. Si osservi che questo avvicinamento alla geografia è avvenuto non solo in ambito sociologico ma, anche, in ambito storico. Si pensi a

barbariche del III sec. d.C., una rete di *urbes* controllate centralmente grazie ad un comune scheletro amministrativo, ma rispettivamente indipendenti negli affari interni¹⁶. Data l'estensione geografica dell'Impero, allo stesso modo dell'unicità fisica, geografica e antropologica della *polis* greca, così anche le *urbes* romane si differenziano in parte le une dalle altre¹⁷. Allo stesso tempo si può dire acquistino un aspetto uniforme, per via di modelli omogenei di pianificazione urbanistica o infrastrutturale¹⁸.

È importante ricordare come, nonostante la dominazione romana, città e popoli più antichi popolassero già l'Italia e l'Europa. Di conseguenza lo studio dello sviluppo della città nel continente non può prescindere da queste contaminazioni culturali. E non deve stupire il mutamento continuo nelle vicende politiche e sociali di tutte le città europee, in quanto nulla viene mai veramente perso ma è più probabile che la dimensione culturale si stratifichi, per poi riemergere a seconda dei macro contesti politici o comunque influenzando la percezione che la comunità ha di se stessa e, quindi, delle decisioni che essa prende come individuo collettivo. Per questo si può dire che le città europee siano state e ancora siano resilienti innanzitutto culturalmente. Questo è vero non solo per il passaggio dal mondo antico a quello medievale ma, come si vedrà, per tutte le successive epoche e, quindi, anche per le città di fondazione "solo" medievale rispetto all'epoca moderna (in particolare per la nascita dello Stato nazione) e contemporanea (ad esempio rispetto allo sviluppo industriale). Tali stratificazioni portano a distinguere tra tipi diversi di città, con l'aiuto di una continua sovrapposizione tra la storia generale dell'Europa, quella urbana e quella particolare delle singole città. Per fare degli esempi, si può categorizzare a seconda che i centri urbani abbiano riscoperto la loro libertà come comunità dopo la dominazione romana, quella longobarda, araba o ostrogota o se siano state donate da re o imperatori ai singoli signori feudali o ai militari o ai vescovi o, ancora, se siano nate direttamente come borghi medievali di fondazione barbara e in territori ostili, o come castelli al centro di grandi possedimenti al sorgere del feudalesimo e, quindi, come città intimamente aperte alla campagna, o siano sempre state libere e, di conseguenza, più facilmente aperte al commercio¹⁹.

Braudel, il quale ha sfruttato i tre piani distinti della storia dello spazio, della storia sociale e della storia degli avvenimenti per costruire la sua teoria sull'economia-mondo, interpolando le categorie dello spazio e del tempo.

¹⁶ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 13.

¹⁷ Cioè nel senso dello spazio assoluto che, di conseguenza, esclude la *civitas*, come dimensione e/o spazio relativo (o sociale).

¹⁸ L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, cit., 11-12.

¹⁹ C. Cattaneo, *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*, cit., mostra una grande consapevolezza di questo continuo divenire delle città (ricostruisce ad esempio venti-