

Approccio integrato e governance multilevel per le aree urbane nell'Unione europea

Integrated approach and multilevel governance for urban areas in the European Union

Anna Silvia Bruno¹

Università Telematica Pegaso, Napoli (IT)
anna.bruno@unipegaso.it

Riassunto

Abstract: Oggi la politica di coesione attraversa una fase di crisi senza precedenti a causa delle forti tensioni geopolitiche, delle dispute commerciali internazionali e delle emergenze legate alla transizione ecologica e digitale. In un contesto globale dominato dalla necessità di risposte immediate, questa strategia strutturale a lungo termine fatica a trovare il giusto rilievo: nell'attuale processo di integrazione, essa non mira solo all'equilibrio economico, ma punta a sanare le fratture sociali e territoriali attraverso investimenti mirati sia nelle reti infrastrutturali sia nella valorizzazione del capitale umano. L'obiettivo ultimo resta quello di garantire a ogni cittadino dell'Unione prospettive e standard di vita omogenei, indipendentemente dalla propria collocazione geografica o professionale. Il paper si propone di prendere in esame le politiche europee analizzando il ruolo delle autorità locali e delle loro risorse (primo paragrafo) in una *governance* integrata che aspira a superare le asimmetrie territoriali, sociali, economiche e digitali. Nel secondo e terzo paragrafo, il paper ripercorre le iniziative europee in tema di *place based approach* e di "città collaborative", entrambi tentativi di interventi mirati sul territorio, anche attraverso forme di cooperazione tra abitanti, istituzioni e attori del settore non profit. Nel paragrafo finale si evidenzia il ruolo fondamentale del Comitato delle Regioni che ha ribadito l'importanza delle strategie digitali in quanto il successo economico e l'equità sociale dell'Europa dipendono anche da scelte di investimento sub-statali integrate e multilevel.

Parole chiave: aree urbane; place based approach; città collaborative; approccio integrato.

¹ Researcher in tenure track in Comparative Law, with National Scientific Habilitation as Associate Professor, Università Telematica Pegaso (Unipegaso). Doctoral degree in Comparative Law, Università del Salento. Università Telematica Pegaso, Centro Direzionale Isola F2, Via Giovanni Porzio, 4, 80143, Napoli, Italia.

Abstract

Cohesion Policy is currently experiencing an unprecedented crisis due to strong geopolitical tensions, international trade disputes, and emergencies related to the ecological and digital transition. In a global context dominated by the need for immediate responses, this long-term structural strategy is struggling to find its proper place: in the current integration process, it seeks not only economic balance, but also to bridge social and territorial fractures through targeted investments in both infrastructure networks and the development of human capital. The ultimate goal remains to ensure that every citizen of the Union enjoys equal prospects and living standards, regardless of their geographical or professional location. This paper examines European policies by analyzing the role of local authorities and their resources (first paragraph) in an integrated governance approach aimed at overcoming territorial, social, economic, and digital asymmetries. In the second and third sections, the paper reviews European initiatives on the place-based approach and “collaborative cities,” both attempts at targeted local interventions, including through cooperation between residents, institutions, and nonprofit actors. The final paragraph highlights the fundamental role of the Committee of the Regions, which reiterated the importance of digital strategies, as Europe’s economic success and social equity also depend on integrated and multilevel sub-state investment choices.

Keywords: urban areas; place-based approach; collaborative cities; integrated approach.

Introduzione: aree urbane e risorse territoriali

Le aree urbane costituiscono i nodi strategici per l’evoluzione socioeconomica dell’Unione europea in quanto attori promotori di progetti di innovazione in tema di resilienza climatica, coesione territoriale e sostenibilità ambientale, solo per citare alcuni degli ambiti maggiormente coinvolti. Attualmente, circa il 75% della popolazione europea risiede in contesti urbani, chiamati a fronteggiare complesse problematiche legate all’emergenza abitativa, alla crisi energetica, all’esclusione sociale, agli impatti del cambiamento climatico, oltre a quelle concernenti il declino demografico, la tutela dei servizi essenziali e la sostenibilità fiscale delle amministrazioni locali (OCSE-DG REGIO, 2025)².

In questo quadro, se per un verso le metropoli (ossia gli agglomerati urbani di almeno 250.000 abitanti, Parlamento europeo, 2019³) operano come cuore pulsante dell’innovazione globale; per altro, i centri urbani minori sembrano maggiormente sensibili ai bisogni della comunità locale, garantendo una migliore erogazione di servizi fondamentali e il supporto logistico alle aree circostanti più fragili (v. periferie, aree rurali, insulari, ...), in una

² OECD-DG REGIO, *What works for inclusive growth in cities: A compendium*, 2025, disponibile su <https://survey.oecd.org>.

³ Parlamento europeo, *Metropolitan regions in EU cohesion policy*, disponibile su <https://www.europarl.europa.eu>, 2019, p. 2.

prospettiva di promozione del modello di sviluppo policentrico (DE DOMINICIS, KOVACIC, DE FRANCESCHI, ET AL., 2025).

Nel tempo, il bisogno di superare le asimmetrie territoriali ha portato le istituzioni europee a promuovere una *governance* (complessivamente, non soltanto territorialmente) integrata che tentasse di colmare i divari che si ripercuotevano sulle attività amministrative, giuridiche e finanziarie dei poteri pubblici, con particolare attenzione alle piccole municipalità spesso dotate di risorse limitate (OECD, 2023; Comitato delle Regioni, 2009)⁴.

In questa prospettiva, si è cercato, pertanto, di evidenziare il ruolo centrale delle autorità locali, e infatti, sempre più spesso, negli ultimi anni sono stati sollecitati i governi nazionali a promuovere specifici “Green Deal territoriali” con agende d’azione locali volte ad accelerare la transizione ecologica urbana tramite strumenti normativi e incentivi finanziari, il diretto coinvolgimento del settore privato e della società civile, all’insegna del principio di sussidiarietà ascendente (*bottom up*), utile ad ottimizzare l’allocazione delle risorse. Inoltre, affinché, l’autonomia locale non si traducesse, nel tempo, in meccanismi burocratici a causa di una gestione inefficiente, si è resa necessaria l’adozione di normative e strumenti trasversali allineati agli obiettivi comunitari: una *governance* integrata ed efficace declinata su una ripartizione delle funzioni e delle responsabilità su diverse scale territoriali è più incline a valorizzare un modello decisionale partecipativo in grado di promuovere il dialogo inter-istituzionale con nuovi meccanismi di coinvolgimento della popolazione. A tale proposito, è opportuno ricordare che il rapporto presentato da Barca all’Unione europea nel 2009 già sottolineava in modo chiaro e inequivocabile la rivalutazione delle risorse locali, inserendola tra le priorità dell’Agenda europea (BARCA, 2009)⁵. Tale approccio è stato successivamente applicato ricorrendo a diverse strategie di sviluppo, come l’Agenda territoriale dell’UE, e ancora oggi continua a rappresentare il principio cardine su cui si fonda la politica di coesione (MENDEZ, 2013).

Il dibattito accademico si è sempre interessato al ruolo centrale giocato dalle risorse insite nei territori, distinguendo, a questo proposito, tra due orientamenti principali (HARFST, WIRTH, MAROT, 2020): secondo il primo approccio, proprio della geografia economica, sono stati utilizzati tali potenziali per esaminare le disparità nei modelli di crescita su diverse scale spaziali (DUNFORD, SMITH, 2000; PETRAKOS, RODRÍGUEZ-POSE E ROVOLIS, 2005); il secondo, si è sviluppato nell’ambito delle scienze regionali applicate e in questo caso specifico, elementi “interni”, congeniti come il tessuto istituzionale, le competenze locali, le tradizioni culturali e le interconnessioni economiche della comunità sono diventati i fattori chiave per spiegare le differenti evoluzioni dello sviluppo regionale. L’effettiva valorizzazione di queste risorse e la loro traduzione in concrete strategie territoriali dipenderanno significativamente dalla visione e dalle abilità degli attori coinvolti, oltre che dai sistemi normativi europei e

⁴ OECD, *Regional outlook 2023: The longstanding geography of inequalities*, 2023, disponibile su <https://www.oecd.org>. « Un approccio integrato garantisce l’efficacia delle politiche comuni. Tale approccio implica una dimensione verticale, che a sua volta presuppone un miglior coordinamento e una cooperazione tra i diversi livelli di *governance*, e una dimensione orizzontale, che a sua volta esige un’attuazione coerente delle politiche settoriali per realizzare uno sviluppo sostenibile e assicurare una sinergia con le altre politiche pertinenti dell’Unione europea», Comitato delle Regioni, *Libro bianco del Comitato delle regioni sulla Governance multilivello*, 2009, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu>, 24.

⁵ Rapporto Barca, <https://ec.europa.eu>, IP/09/642, Bruxelles, 27 aprile 2009.

nazionali che influenzeranno la gestione delle dinamiche e delle sfide geografiche (HARFST ET AL., 2020).

Infatti, il compito principale nell'impiego delle risorse legate al territorio risiede innanzitutto nel riconoscere e potenziare le caratteristiche distintive e uniche di ogni città o regione, inserendole poi coerentemente nei percorsi di crescita locale. Tale approccio risulta cruciale soprattutto per quei territori che dispongono di limitate possibilità di attrarre investimenti esterni e devono quindi fare affidamento sulle proprie forze. Data l'ampia diversità di risorse disponibili, le regioni sono chiamate a stabilire delle priorità, selezionando quali ottimizzare e in questo processo, i soggetti locali avranno la responsabilità decisionale maggiore, in quanto dovranno valutare come sfruttare tali potenzialità e come creare interazioni strategiche con quelle già presenti sul territorio. Non da ultimo, l'efficacia di queste azioni sarà fortemente condizionata dal contesto politico, sia locale che europeo, che potrà agire come volano o come ostacolo alla piena espressione dei potenziali territoriali (FALUDI, 2015).

Le risorse territoriali hanno assunto un ruolo fondamentale nelle dinamiche locali, con particolare enfasi durante il ciclo di programmazione 2014-2020, grazie certamente alle strategie regionali dell'Unione europea. L'analisi dei sistemi prende in esame una *governance* integrata e multilivello, dove, «per *governance* multilivello il Comitato delle regioni intende un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE. Tale modalità di *governance* implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti. Essa inoltre stimola, attraverso un approccio integrato, la compartecipazione dei diversi livelli di *governance* nella formulazione delle politiche e della legislazione comunitarie, attraverso diversi meccanismi (consultazioni, analisi d'impatto territoriale, ecc.). La *governance* multilivello è un processo dinamico a carattere nel contempo orizzontale e verticale, che non diluisce affatto la responsabilità politica, ma, al contrario, se i meccanismi e gli strumenti sono pertinenti e correttamente applicati, favorisce l'appropriazione della decisione e dell'attuazione comune. Piuttosto che uno strumento giuridico, la *governance* multilivello rappresenta pertanto una "griglia d'azione" politica, la cui importanza non può essere compresa se analizzata solo sotto il profilo della ripartizione delle competenze» (Comitato delle Regioni, 2009, 9⁶). Tale *governance*, strutturata proprio sul riconoscimento e sullo sfruttamento del patrimonio territoriale, evidenzia come le direttive europee riescano ad incidere e ad influenzare profondamente i diversi livelli amministrativi sottostanti. Questo programma d'azione comunitario ha generato effetti concreti, mettendo a disposizione strumenti finanziari e stimolando iniziative locali che hanno favorito investimenti e sviluppo di nuove competenze anche grazie ad un elemento cruciale rappresentato dal rafforzamento dell'autonomia operativa dei territori. Tale obiettivo può essere realizzato supportando le aree economicamente più deboli attraverso la creazione di gruppi di lavoro innovativi, capaci

⁶ Comitato delle Regioni, *Libro bianco del Comitato delle regioni sulla Governance multilivello*, 2009, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu>,

di guidare percorsi di rinnovamento integrati che coinvolgano sia i portatori d'interesse locali sia esperti esterni, oppure prevedendo lo stanziamento di finanziamenti specifici, dedicati esclusivamente a queste regioni, in continuità con quanto già avvenuto nelle precedenti politiche di coesione (ATKINSON, 2017).

C'è però da evidenziare, a questo proposito, che oggi la politica di coesione attraversa una fase di crisi senza precedenti a causa delle forti tensioni geopolitiche, delle dispute commerciali internazionali e delle emergenze legate alla transizione ecologica e digitale. In un contesto globale dominato dalla necessità di risposte immediate, questa strategia strutturale a lungo termine fatica a trovare il giusto rilievo: infatti, nell'attuale processo di integrazione, essa non mira solo all'equilibrio economico, ma punta a sanare le fratture sociali e territoriali attraverso investimenti mirati sia nelle reti infrastrutturali sia nella valorizzazione del capitale umano. L'obiettivo ultimo resta senza dubbio quello di garantire a ogni cittadino dell'Unione prospettive e standard di vita omogenei, indipendentemente dalla propria collocazione geografica o professionale (Commissione europea, 2021; SENECAT, BUCCELLA, KNEESHAW, 2021)⁷ e proprio a tale scopo ricordiamo che «l'UE ha bisogno di una politica di coesione radicalmente ripensata: una politica che riconosca la coesione non come un'aspirazione marginale, ma come un prerequisito per lo sviluppo sostenibile e la crescita inclusiva. Il capitale umano ed economico europeo sottoutilizzato – latente in tutto il continente – deve essere pienamente attivato. Una politica di coesione rinnovata dovrebbe canalizzare questo potenziale, allineare le risorse territoriali alle priorità dell'UE e globali e fungere da piattaforma per il successo di altre iniziative» (RODRÍGUEZ-POSE, 2025, par. 1).

Le città nel panorama sfaccettato della programmazione europea

Sul piano economico, sebbene le politiche per il territorio siano di competenza nazionale, l'Europa ha messo a disposizione strumenti finanziari imponenti, tra cui la politica di coesione e l'iniziativa urbana europea che offrono supporto tecnico e finanziario per la sperimentazione di soluzioni innovative e aiutano i sindaci a pianificare lo sviluppo dei quartieri attraverso reti di collaborazione tra diverse città europee. Per il periodo che si concluderà nel 2027, la quota di finanziamenti destinata direttamente ai centri urbani è stata portata all'8% delle risorse regionali, permettendo alle città di gestire in autonomia oltre 24 miliardi di euro per rispondere alle proprie sfide ambientali e sociali. Un esempio di successo è rappresentato dal modello finlandese, dove lo Stato e le principali città firmano accordi a lungo termine per finanziare ecosistemi tecnologici nei settori della salute e della digitalizzazione (Commissione europea, 2025)⁸. Attraverso programmi di scambio come URBACT e IURC, le città europee dialogano con realtà che vanno dall'Ucraina all'Asia, passando per l'India e le Americhe formando partenariati che permettono di condividere soluzioni su temi sensibili come l'economia circolare, la transizione energetica e la creazione

⁷ European Commission, *New Cohesion Policy. 2021-2027*, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

⁸ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda dell'UE per le città: promuovere la crescita e la prosperità*, {SWD(2025) 389 final}, Bruxelles, 2025, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

di comunità accoglienti anche per le fasce più deboli della popolazione, rafforzando la voce delle città sullo scenario internazionale (Commissione europea, 2025)⁹.

Accanto ai partenariati urbani/metropolitani, si è rivelato indispensabile il rafforzamento della cooperazione tra diversi livelli amministrativi e con il livello sovranazionale affinché le città possano agire come motori di cambiamento locale e alleati strategici per la crescita inclusiva anche nel panorama internazionale. Infatti, grazie ad iniziative come il *Global Gateway* e lo *European Fund for Sustainable Development Plus*¹⁰, l'Unione europea ha promosso la creazione di infrastrutture moderne e facilitato l'ingresso delle municipalità dei paesi partner nei circuiti finanziari internazionali. Le istituzioni locali sono diventate, così, figure centrali con la funzione di gestire le criticità del territorio, consentendo l'adeguamento di grandi progetti ai contesti reali: un approccio questo, che, nel lungo periodo, dovrebbe essere in grado di promuovere anche opportunità commerciali per le imprese europee interessate ad esportare modelli di gestione che pongono le città al centro delle politiche di sviluppo (PIKE, RODRÍGUEZ-POSE, TOMANEY, 2017).

Il ruolo strategico dei centri urbani è emerso con chiarezza già nei primi anni Duemila, quando la Commissione europea ha iniziato a descrivere le città come i veri motori della crescita territoriale, sottolineando l'interdipendenza tra le politiche comunitarie e l'evoluzione delle metropoli. Questa consapevolezza si è consolidata attraverso documenti programmatici che hanno introdotto il concetto di sviluppo con un "place based approach" (l'approccio basato sullo sviluppo delle peculiarità di uno spazio circoscritto), una visione che integra aspetti sociali, economici e spaziali (geografici) per intervenire in modo mirato su territori specifici. In questo contesto, come già evidenziato, il Rapporto Barca del 2009 ha sancito l'importanza di considerare il contesto geografico non come un elemento neutro, ma come un insieme complesso di variabili normative e sociali che richiedono azioni istituzionali calibrate.

Per rispondere alle pressioni della globalizzazione, infatti l'Unione europea ha da tempo messo in campo diversi strumenti volti a promuovere l'armonia sociale e la solidità economica, a unificare i vari fondi di sviluppo e a perfezionare i modelli di gestione cittadina, stimolando la partecipazione attiva degli abitanti nelle scelte pubbliche. In questo quadro si inserisce il *New European Bauhaus* che concorre insieme ad altri progetti alla missione per rendere cento città climaticamente neutre entro il 2030 grazie a laboratori innovativi e interattivi e a tradurre gli obiettivi del *Green Deal* in realtà quotidiane, promuovendo stili di vita che tutelino la natura e la biodiversità¹¹. Le basi di questa iniziativa erano già state poste con la Dichiarazione di Davos del 2018¹², ma la Presidente von der Leyen ha voluto proporre un progetto articolato in fasi di ideazione e realizzazione che coinvolgessero esperti e comunità locale, con applicazioni pratiche che promuovessero aspetti determinanti per i

⁹ Per le iniziative su ricerca e innovazione, Commissione europea, *Sustainable urban development*, 2025, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

¹⁰ Sul punto, v. <https://commission.europa.eu> e <https://international-partnerships.ec.europa.eu>.

¹¹ Sul punto, <https://new-european-bauhaus.europa.eu> e <https://commission.europa.eu>.

¹² Punto n. 4 della Dichiarazione: «Lo spazio edificato nel suo complesso deve essere considerato un tutt'uno indivisibile comprendente tutte le costruzioni esistenti o pianificate inserite nell'ambiente naturale e ad esso legate», disponibile su <https://www.bak.admin.ch>.

cittadini, come l'efficienza energetica e la mobilità, puntando a trasformare non solo gli edifici ma l'intero tessuto dei territori, comprese le zone rurali o periferiche (BUYUKYAZICI, DUYGU, COLL-MARTÍNEZ, EVA, 2026).

È stato così avviato un vero e proprio movimento interdisciplinare che aspira a una collaborazione totale tra architetti, scienziati, istituzioni e comunità locali, adottando una metodologia che parte dal basso (secondo il *bottom up approach*) per influenzare ogni fase della progettazione, mentre le autorità pubbliche hanno il compito di garantire le infrastrutture e le norme necessarie, con l'obiettivo di attrarre anche maggiori capitali privati. All'interno di questa prospettiva, la Commissione europea funge da coordinatore alla guida dei singoli Stati nell'adozione di politiche coerenti con i parametri internazionali di sostenibilità e garantendo la conformità dei principi del *New European Bauhaus* alle normative vigenti in materia di diritti sociali e protezione ambientale¹³.

Le metropoli si inseriscono in questo percorso dimostrando una produttività e un'efficienza superiori alla media sia nel campo dell'istruzione, che del mercato del lavoro e della tutela della salute, grazie alla densità di infrastrutture d'eccellenza e alla varietà di scelte professionali disponibili; al tempo stesso, esse si rendono testimoni di disuguaglianze e divari incrementati da un costo della vita elevato e da un crescente squilibrio economico; pertanto, contribuiscono a rinforzare un processo in cui la coesione continua a perdere l'opportunità di permeare i territori in quanto le città intermedie, le aree rurali e le ex zone industriali sono messe da parte, spesso considerate troppo marginali per la crescita dell'Europa (IAMMARINO ET AL., 2019).

L'obiettivo del progetto europeo dovrebbe essere quello di una crescita condivisa verso i massimi livelli di benessere, resa possibile dall'azione sinergica del Mercato unico e della politica di coesione: un modello che ha vissuto fasi positive in passato, tanto che la Banca Mondiale nel 2018 ha descritto l'Europa come un sistema capace di generare una convergenza economica senza pari. Tuttavia, se questo impegno verso l'equità dovesse venire meno, l'Unione europea rischierebbe di perdere i propri punti di forza, alimentando disparità territoriali e mettendo in pericolo la stabilità dell'integrazione comunitaria (CHAMUSCA, 2023).

L'iniziativa sovranazionale è chiamata, dunque, a costruire contesti sociali dove l'equità sia garantita a ogni individuo attraverso una visione trasversale che sappia riconoscere le diverse forme di discriminazione affinché i cittadini non si sentano esclusi dal progresso (CARRERAS, 2019). Al contempo, è fondamentale che i governi nazionali forniscano gli aiuti necessari alle amministrazioni locali nel superare le barriere strutturali, assicurando che le prestazioni fondamentali siano fruibili da chiunque, con particolare attenzione alle persone più fragili e ai residenti delle periferie. In questo scenario, l'attuazione del "Pilastro europeo dei diritti sociali" e delle direttive sull'uguaglianza risulta decisiva per facilitare la fase di concretizzazione del processo di coesione sociale, economica, territoriale e (ormai) anche digitale. Infatti, non è un caso che per il 2026, la Commissione europea abbia in mente di promuovere una strategia specifica per il contrasto alla povertà, finalizzata a proteggere i

¹³ V. il sito dedicato all'iniziativa del *New European Bauhaus*, <https://new-european-bauhaus.europa.eu>.

cittadini più vulnerabili agendo sulle cause profonde dell'emarginazione, in una prospettiva di recupero delle zone urbane (ANASTACIO, 2025)¹⁴.

La nascita delle “città collaborative”

Un ruolo strategico per lo sviluppo delle politiche pubbliche (nazionali ed europee) a livello urbano/metropolitano è quello del terzo settore che, nella cooperazione con le istituzioni del territorio trova lo spazio per elaborare piani d'intervento che rispondano con precisione alle urgenze del territorio, delle sue specifiche comunità. Infatti, il potenziamento del welfare di prossimità consente di rendere più solidi ed equi i servizi pubblici ripensati per garantire pari opportunità alle donne, ai migranti e ai rifugiati. In questo modo, l'obiettivo della politica locale è quello di modellarsi intorno ai valori dell'inclusione, affinché le città diventino luoghi accoglienti, accessibili e capaci di redistribuire il benessere in modo capillare in un'ottica di “sussidiarietà orizzontale” (BRUNO, 2022; SALATI, 2023; MORONI, 2024).

Negli ultimi anni, l'amministrazione comunale è stata riconsiderata il fulcro avanzato della gestione pubblica globale, spingendo i governi locali a testare forme di gestione condivisa, dando spazio alle “città collaborative” che, specialmente nel periodo post-pandemico, hanno promosso un'idea di convivenza urbana fondata sulla cooperazione tra abitanti, istituzioni e attori del settore non profit (PAVANI, 2022). In quest'ottica si colloca, ad esempio, la rete internazionale *Fearless Cities*, nata nel 2017 a Barcellona ed espressione di un municipalismo rinnovato che unisce un'ampia varietà di centri abitati per rendere le città più eque e accoglienti (<https://www.fearlesscities.com>). Le politiche vengono declinate su scala locale per raggiungere traguardi strategici adattati alle necessità dei singoli territori, mantenendo un approccio concreto e spesso capace di integrare logiche d'impresa nelle scelte urbanistiche. Questo fenomeno si manifesta in modi differenti a seconda del contesto sociale, economico e territoriale (geografico) che sembra andare di pari passo al processo di coesione e i modelli di interazione urbana iniziano a svilupparsi attraverso il ricorso a piattaforme, dunque sfruttando la tecnologia alla stregua di veri e propri attori socio-economici che riconfigurano il mercato e la società (v. ad esempio, la *EU Proximity and Social Economy Platform* di prossima attivazione¹⁵). Si tratta di processi diversi da quelli che hanno portato alla nascita delle *smart cities* perché prendono forma dalla collaborazione tra Comuni, centri di ricerca e colossi tecnologici per offrire soluzioni alla cittadinanza, anche perché quelli relativi alle piattaforme sono guidati da sistemi digitali privati che facilitano scambi diretti tra fornitori e utenti (RUSSO, RINDONE, PANUCCIO, 2016). Servizi come quelli legati al trasporto o alla consegna a domicilio ne sono esempi evidenti, poiché agiscono nello spazio urbano pur non essendo vincolati strettamente ai suoi confini geografici (e quindi burocratici); ma si stanno diffondendo anche piattaforme promosse dalle stesse autorità locali che mirano a gestire i beni comuni o i servizi di pubblica utilità (OECD, 2023 e 2025)¹⁶. Il Comune sembra

¹⁴ European Committee of the Regions, *Regions and cities call for targeted measures and investment to tackle poverty in the EU*, disponibile su <https://cor.europa.eu>.

¹⁵ A questo proposito, si v. <https://euricse.eu>.

¹⁶ Già richiamati nelle note 1 e 2.

rappresentare, oggi, l'unità fondamentale di una società e di una economia rinnovate, dal momento che il coinvolgimento degli abitanti nelle scelte pubbliche non è più un elemento marginale, ma rappresenta il motore principale per sostenere i cambiamenti sociali che influenzano profondamente ogni aspetto dell'organizzazione economica moderna.

La transizione ecologica non potrà fare a meno di questi attori così determinanti anche per la creazione di un sistema energetico sicuro e pulito che passa per scelte concrete su permessi edilizi, acquisti ecosostenibili, gestione degli incendi boschivi, al fine di ristabilire un equilibrio entro i limiti vitali per la sopravvivenza umana, come previsto dal *Green Deal* europeo e i quadri legislativi che ne sono derivati (Commissione europea, a) e b), 2025)¹⁷.

Sarà indispensabile adottare una visione d'insieme che tenga conto delle diverse conoscenze scientifiche, dell'analisi dei comportamenti sociali e dei metodi di ricerca sia teorici che pratici; e sarà cruciale concentrarsi sui diritti della persona in prospettive temporali a lungo termine, su investimenti che abbiano obiettivi comuni, che pianifichino fondi, risorse e visioni strategiche sotto una guida politica forte, evitando forme di frammentazione burocratica che si tradurrebbero, di fatto, in una competizione tra poveri.

Per quanto riguarda il tema dell'ambiente, ad esempio, la dottrina italiana ha da subito messo in evidenza le influenze europee sulla decisione di una revisione costituzionale (legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, numero 1) dell'art. 9 Cost. italiana: «La costituzionalizzazione dei principi fondamentali del diritto ambientale può essere per certi versi considerata una dinamica internazionale: l'ambiente è diventato una questione politica di primaria importanza e, quali che siano i regimi e le sensibilità, la sua tutela richiede una consacrazione al più alto livello normativo. Il diritto ambientale si è così internazionalizzato, poiché la portata globale della questione "ambiente" ha evidenziato sin da subito la necessità di ricercare soluzioni a livello sovranazionale, prima ancora che a livello locale; si è privatizzato, oscillando tra impegno eco-responsabile volontario, legge del mercato, comando e controllo; è divenuto costituzionale» (SARTORETTI, 2023, p.126).

Attraverso la riforma costituzionale, è stato esplicitamente sancito l'impegno per la protezione dell'ambiente, inserendolo sia tra i principi fondamentali dello Stato che all'interno delle disposizioni che definiscono l'assetto economico del Paese. In virtù di tali cambiamenti, il nuovo terzo comma dell'articolo 9 della Costituzione stabilisce che la Repubblica ha il dovere di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, intendendo tale dovere come un'azione orientata anche a beneficio delle generazioni future. Questa disposizione funge da principio guida generale per tutte le azioni dei pubblici poteri, ponendo la salvaguardia ambientale al centro delle scelte e delle politiche istituzionali.

¹⁷ European Commission, *The road to the next Multiannual Financial Framework (COM(2025) 46 final)*, 2025a e European Commission, *A dynamic EU budget for the priorities of the future: The Multiannual Financial Framework 2028–2034 (COM(2025) 570 final/2; Corrigendum)*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2025b Disponibili su <https://commission.europa.eu>.

Sempre nell'ambito dell'articolo 9, comma 3, la menzione delle generazioni future è di cruciale importanza perché conferisce all'azione statale una prospettiva di lungo periodo per la tutela ambientale, in linea con quanto previsto da altre costituzioni europee, come quelle di Francia, Germania, Portogallo e dal principio dello sviluppo sostenibile in base al quale si dovrà perseguire un progresso in grado di soddisfare le necessità attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie, secondo la celebre definizione del Rapporto Brundtland del 1987 (ALLENNA, 2022).

Si tratta, dunque, di una visione che aspira a richiamare un approccio biocentrico, dove l'essere umano è parte di un sistema integrato in cui ogni elemento naturale possiede la medesima dignità funzionale sebbene ancora «attanagliato fra "leggende" dei discorsi giuridici e "miti" dell'economia e dei diritti e doveri solo umani fra umani, in un campo esistenziale surreale perché prescisso dalle leggi del sistema naturale del pianeta Terra» (CARDUCCI, 2025, p. 35).

Conclusioni: il supporto tecnologico alla governance integrata

Le istituzioni europee vedono nei centri urbani/metropolitani i collaboratori indispensabili per tradurre in pratica le strategie del quinquennio 2024-2029 (Commissione europea, a) e b), 2025, nota 16 *supra*). Il piano d'azione previsto si sviluppa su più fronti: dalla trasformazione digitale alla giustizia sociale, dalla tutela del clima alla gestione della mobilità, le città fungono da centri di conoscenza e competitività, generatori di "funzioni" (v. sanità, ricerca, istruzione, ...) utili alla comunità. Del resto, i dati economici hanno confermato la tendenza delle aree metropolitane a produrre oltre due terzi della ricchezza dell'Unione e la necessità di una richiesta di formazione continua per lo sviluppo di competenze legate all'economia verde e digitale, passaggi cruciali per ridurre le disparità sociali (Commissione europea, a) e b), 2025, nota 16 *supra*).

Per rispondere a queste esigenze, la strategia europea per l'ambito urbano ha previsto programmi adeguati per una transizione sostenibile e globale in cui si è cercato di armonizzare le normative comunitarie con le necessità dei territori, al fine di ottimizzare l'uso delle risorse economiche (incluse quelle previste per il periodo 2028-2034) e di rafforzare i legami tra le aree metropolitane e le zone rurali. Il documento programmatico ha ripreso quelli che erano pilastri già consolidati come la già citata Agenda territoriale 2030 e la Nuova Carta di Lipsia, beneficiando del coordinamento tra i vari governi e promuovendo le politiche in un'ottica di *multilevel governance*, attraverso un approccio che favorisca lo sviluppo partendo dal basso (*bottom up*) e che guardi ai centri urbani come all'elemento chiave delle politiche pubbliche, in una prospettiva di coesione e sussidiarietà orizzontale e, dunque, partecipativa per tutti gli attori della comunità (comprensiva delle istituzioni ma anche della società civile, delle imprese, del terzo settore) (PIKE,RODRÍGUEZ-POSE, TOMANEY, 2017; AVDIKOS, CHARDAS, 2016).

Un presupposto indispensabile per questa evoluzione è il potenziamento delle infrastrutture di rete (fibra e 5G), specialmente nelle aree trascurate: infatti, il piano d'azione

dell'Unione sull'IA supporta i centri urbani nel processo di semplificazione delle procedure burocratiche, creando servizi integrati e di facile accesso, soprattutto nel rapporto con una pubblica amministrazione sempre più digitalizzata che rischia di lasciare indietro i più fragili (MARQUES SANTOS, MOLICA, SALINAS, 2025)

È sempre più evidente che il successo delle strategie europee dipenda oggi dalla capacità di avviare una sinergia tra le istituzioni centrali e le amministrazioni locali per una cooperazione che va ben al di là delle necessità burocratiche, ma che si propone come un approccio metodologico volto a inserire le esigenze delle comunità locali nella prospettiva che l'Unione europea persegue attraverso le proprie politiche. Non è un caso, infatti, che proprio al fine di raggiungere tale obiettivo, la Commissione europea abbia adottato protocolli di semplificazione in grado di ridurre i vincoli amministrativi che incidono sulla buona riuscita dei progetti e di potenziare l'impatto delle riforme sul territorio, con particolare riferimento a quello urbano/metropolitano. Nel corso del 2026, questo processo dovrebbe concretizzarsi attraverso l'attivazione di canali di comunicazione strutturati, con un confronto politico annuale che riunisce rappresentanti delle città/metropoli, enti finanziari e partner industriali al fine di analizzare i dati empirici, intervenire sulle eventuali inefficienze normative e programmare revisioni alle politiche di coesione (OECD, 2023 e 2025; Commissione europea, a) e b), 2025, nota 16 *supra*). Nel Piano d'azione per l'intelligenza artificiale, infatti, il Comitato europeo delle Regioni ha sottolineato «l'importanza di modelli predittivi di intelligenza artificiale sperimentati e testati a livello locale e regionale, che potrebbero avere un impatto forte e positivo in settori quali la salute, la sicurezza e la mobilità urbana, la distribuzione dell'energia e l'adattamento e la resilienza climatica...» (Comitato europeo delle Regioni, 2025)¹⁸.

Un ruolo centrale è svolto dal Comitato delle Regioni quale assemblea dei rappresentanti locali e regionali dell'Unione europea, che consente agli enti sub-statali (generalmente intesi e dunque regioni, province, comuni ecc.) di poter esprimere la propria opinione attraverso un canale diretto all'interno del quadro istituzionale europeo. Recentemente, anche la Commissione europea ha manifestato una certa preoccupazione riguardo alla futura pianificazione economica dell'Unione per il periodo successivo al 2027 in quanto le attuali linee guida tenderebbero a concentrare un eccessivo potere decisionale nelle mani delle istituzioni centrali europee e nazionali, con il rischio di trasformare ambiti cruciali come l'agricoltura, la pesca e lo sviluppo territoriale in programmi gestiti direttamente dai governi centrali (Commissione europea, 2024)¹⁹. Il Comitato ha inoltre ribadito l'importanza delle strategie locali in quanto il successo economico e l'equità sociale dell'Europa dipendono da scelte di investimento che partono dalle reali necessità dei singoli territori. Pertanto, al fine di garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile, è fondamentale che ogni area geografica, indipendentemente dal livello di benessere, possa continuare a beneficiare di questi stanziamenti; di conseguenza, la pianificazione e l'attuazione degli interventi programmati devono restare prerogative condivise con le amministrazioni regionali e comunali, a tutela di

¹⁸ Comitato europeo delle Regioni, *Piano d'azione per l'intelligenza artificiale nel continente*, 2025, disponibile su <https://cor.europa.eu>.

¹⁹ Commissione europea, *European Commission Policy Updates*, disponibile su <https://futurium.ec.europa.eu>, 2024.

un modello di *governance* diffuso, integrato e partecipativo (Comitato europeo delle Regioni, 2025)²⁰.

Il fulcro tecnologico di questa strategia potrebbe essere il portale web dedicato alle città europee, una infrastruttura digitale che, connettendo direttamente gli attori locali con i servizi della Commissione, funge da *hub* centrale per la condivisione di conoscenze e la gestione delle opportunità di sviluppo urbano²¹. In vista della prossima programmazione finanziaria, il portale subirà un'evoluzione tecnologica significativa: verrà integrato in una piattaforma più complessa che utilizzerà sistemi di intelligenza artificiale per ottimizzare l'assistenza agli utenti, rendendo la ricerca di soluzioni e finanziamenti un processo immediato e altamente personalizzato (si veda nota 16 *supra*).

Le aree urbane si adoperano ancora una volta per essere un fulcro strategico per l'evoluzione dell'Unione europea, configurandosi come laboratori in cui convergono le criticità sistemiche e si sviluppano modelli di innovazione replicabili su scala territoriale. Data la loro natura di catalizzatori per una crescita sostenibile, esse influenzano non solo le dinamiche interne ai propri confini, ma esercitano un impatto determinante anche sulle zone rurali limitrofe. Poiché gran parte del corpus legislativo dell'Unione trova applicazione pratica in ambito urbano, il raggiungimento degli obiettivi di resilienza, inclusività e transizione ecologica e digitale è intrinsecamente vincolato all'efficacia delle politiche cittadine. In tale contesto, la Commissione europea è chiamata a realizzare una visione politica di supporto ai centri urbani attraverso il rafforzamento della *governance* multilivello, affinché l'esperienza locale si connetta direttamente al processo di produzione normativa e garantisca la coerenza degli interventi sul territorio. Al contempo, occorrerà uniformare i criteri di accesso, i sistemi di monitoraggio e le modalità di rendicontazione, facilitando il compito delle amministrazioni locali nel reperimento dei fondi. Inoltre, «sarebbe importante mantenere e rafforzare la *governance* decentrata, garantendo che le autorità regionali e locali (così come le comunità e i cittadini) siano partner nella progettazione e nell'attuazione delle strategie. La semplificazione sarà inoltre necessaria a perseguire efficacemente un approccio basato sul territorio, unitamente agli sforzi per ridurre la frammentazione e agevolare una serie di investimenti utili allo sviluppo locale: si tratterà, infatti, di riservare una maggiore attenzione alle differenze subregionali, affinché trovino adeguato riscontro le strategie di sviluppo per la coesione territoriale, volte a ridurre le disparità sia all'interno delle regioni che tra le stesse (GREEN, 2023).

Ci si chiede se ciò debba essere facilitato a livello UE con strumenti specifici o preferenze per tipologie di regioni (ad esempio, regioni in fase di trasformazione industriale). In alternativa, le autorità degli Stati membri potrebbero disporre di opzioni normative – come il cofinanziamento, una serie di strumenti, il supporto istituzionale – per affrontare autonomamente la coesione intraregionale in modo adeguato alle circostanze locali. Le strategie di sviluppo territoriale, come gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e gli Investimenti Interterritoriali per l'Innovazione (III), nonché la cooperazione interregionale

²⁰ Comitato europeo delle Regioni, *Future EU budget: Regions and cities urge European institutions to revise the proposal*, 15 ottobre 2025, disponibile su <https://cor.europa.eu>.

²¹ Rete di hub regionali del Comitato europeo delle Regioni, disponibile su <https://cor.europa.eu>.

tra regioni, sono importanti per promuovere un approccio basato sul territorio. Un approccio basato sul territorio è inoltre essenziale per rispettare l'impegno assunto dalla Commissione nelle Lettere d'Incarico di promuovere un'Europa "più vicina ai cittadini", "più presente sul territorio" e una "cultura della democrazia partecipativa". Tuttavia, la partecipazione dei cittadini rimane un'area poco esplorata nel dibattito sulla riforma della politica di coesione e sulla governance multilivello» (BACHTLER, MENDEZ, DOWNES, 2024).

La Commissione si impegnerà a razionalizzare gli strumenti di assistenza, mettendo a disposizione infrastrutture digitali dedicate per fornire risposte calibrate in virtù delle specifiche caratteristiche dei diversi contesti urbani, attraverso un approccio basato sul territorio (BACHTLER, MENDEZ, DOWNES, 2024). In questa prospettiva, gli Stati membri sono sollecitati a ottimizzare l'impiego dei fondi della politica di coesione e degli altri strumenti finanziari previsti sia nella programmazione attuale sia nel periodo successivo al 2027. Il consolidamento del partenariato tra Unione europea e città richiederà dunque il coinvolgimento attivo di tutti i portatori di interessi, permettendo alla Commissione di monitorare l'attuazione dell'Agenda urbana in modo integrato e sistemico.

Bibliografia

- ALLENA, M. 2022. *Cosa cambia con l'ambiente tutelato dalla Costituzione*. Disponibile su lavoce.info
- ANASTACIO, S. 2025. *Coalition on the EU Anti-Poverty Strategy*. Disponibile su <https://www.eapn.eu>
- ATKINSON, R. 2017. Policies for small and medium-sized towns: European, national and local approaches. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, **108**: 472-487
- AVDIKOS, V., CHARDAS, A. 2016. European Union cohesion policy post 2014: More (Place-based and conditional) growth – less redistribution and cohesion. *Territory, Politics, Governance*, **4**:97-117.
- BACHTLER, J.; MENDEZ, C.; DOWNES R. 2024. *Charting a New Course for EU Cohesion Policy After 2027*. EoRPA Report 24/3. European Regional Policy Research Consortium.
- BARCA, F. 2009. *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Disponibile su <https://www.europarl.europa.eu>
- BRUNO, A.S. 2022. Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di "demarchia" e proposte europee per un approccio place based. *Federalismi.it*, **20**: 162-179.
- BUYUKYAZICI, D.; COLL-MARTÍNEZ, E. 2026. Mapping creative capabilities: skill composition and regional specialisation in the cultural and creative industries. *Regional Studies*, **60**:1-20.
- CHAMUSCA, P. 2023. Public Policies for Territorial Cohesion and Sustainability in Europe: An Overview. *Sustainability*, **15**:1-14.
- CARRERAS, M. 2019. *What do we have to lose? Local economic decline, prospect theory, and support for Brexit*. Disponibile su <https://www.sciencedirect.com>
- CARDUCCI, M. 2025. Costituzionalismo ambientale e leggi della natura. *Federalismi.it*, **12**:23-36.

- DE DOMINICIS, L.; KOVACIC, M.; DE FRANCESCHI; ET AL. 2025. *Social Progress in cities and rural areas of the EU*. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. Disponibile su <https://op.europa.eu>
- DUNFORD, M.; SMITH, A. 2000. Catching up or falling behind? Economic performance and regional trajectories in the "New Europe". *Economic Geography*, **76**:169–195.
- FALUDI, A. 2015. Place is no man's land. *Geographia Polonica*, **88**:5–20.
- GREEN, G. 2023. *OECD-EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future When should place-based policies be used and at what scale?*, Disponibile su <https://www.oecd.org/>
- HARFST, J.; WIRTH, P.; MAROT, N. 2020. Utilizing endogenous potentials through EU cohesion policy: examples from Central Europe. *European Planning Studies*, **28**:2193–2212.
- IAMMARINO, S.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; STORPER, M. 2019. Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, **19**:273–298.
- MENDEZ, C. 2013. The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative. *Journal of European Public Policy*, **20**:639–659.
- MORONI, S. 2024. Revisiting subsidiarity: Not only administrative decentralization but also multidimensional polycentrism. *Cities*, **155**:1-9.
- PAVANI, G. 2022. European Sharing and Collaborative Cities: The Italian Way, in *European Public Law*, **28**:79-100.
- PETRAKOS, G.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; ROVOLIS, A. 2005. Growth, integration, and regional disparities in the European Union. *Environment & Planning A*, **37**: 1837-1855.
- PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. 2017. *Local and regional development*. Routledge
- RODRÍGUEZ-POSE, A. 2025. Forging a sustainable future together: Cohesion Policy at its defining moment. *Regional Studies*, **59**: 1-17.
- RUSSO, F.; RINDONE, C.; PANUCCIO, P. 2016. European plans for the smart city: from theories and rules to logistics test case. *European Planning Studies*, **24**:1709-1726.
- SALATI, C. 2023. *The forgotten meaning of the EU principle of subsidiarity. Horizontal subsidiarity in Italian local governments*. Diversity Governance Papers. Disponibile su <https://works.eurac.edu>
- MARQUES SANTOS, A.; MOLICA, F.; SALINAS, C.T. 2024. *EU-funded investment in Artificial Intelligence and regional specialization*. GEE Paper, n. 181. Disponibile su <https://ideas.repec.org>
- SARTORETTI, C. 2023. La via europea al costituzionalismo ambientale e il formante legislativo/costituzionale. *DPCE online*, **2**: 119-152.
- SENECAT, C.; BUCELLA, A.; KNEESHAW, S. 2021. *An overview on Cohesion Policy: Opportunities for your cities*. Disponibile su <https://urbact.eu>

Submetido: 27/01/2026

Aceito: 10/04/2026