

SERGIO MESSINA^(*)

DALLA GREEN CITY AI “SISTEMI LOCALI”.
PER UN APPROCCIO ECO-GIUS-POLITICO
ALLA RIGENERAZIONE URBANA

ABSTRACT: Cities play an increasing role in shaping what has been referred to at the beginning of the new millennium as “global political space”. The influence they have in terms of ecological footprint questions the effectiveness of local administrative action in governing the metabolic rupture between social systems and the biosphere as a useful field of observation, in order to avoid a disciplinary compartmentalization by administrative-territorial competencies that would lose sight of the overall picture that connects the field of law with that of nature. The purpose of this paper is to investigate the extent to which a “multilevel” action of institutions, both local and supranational, can contribute to an attempt to redefine the arrangement of some administrative competencies, starting from the “multiscalarity” of socio-environmental problems. In particular, attention will be focused on the concepts of “bioregion” and “macro-region” as “radiating” points for a “constitutional-ecological” approach on what can be defined as a “sustainable city,” in the light of an integrated and “systemic” vision of the territory beyond the opposition between the “local” and the “global” and between representative and participatory democracy.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo crescente delle città nella governance ambientale internazionale e locale. – 3. Una visione integrata della pianificazione territoriale: le bioregioni e le macroregioni europee. – 4. La città oltre sé stessa. La rigenerazione urbana nel contesto sovranazionale. – 5. Conclusioni.

1. — *Introduzione.*

A partire dagli anni novanta del secolo scorso il diritto internazionale ambientale ha iniziato ad allargare il suo campo di indagine anche alle città in qualità di “agenti globali”⁽¹⁾ per una integrazione su tutti i piani territoriali di

^(*) Università degli Studi di Salerno.

⁽¹⁾ Cfr. H.P. AUST, J.E. NIJMAN (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*,

politiche finalizzate a realizzare un modello di sviluppo economico, sociale e ambientale, attraverso la promozione di forme e processi di partecipazione incentrati su progetti e iniziative intraprese a livello locale. Le stesse città sono state, infatti, gradualmente considerate di fondamentale importanza parte di istituzioni, *think tank*, associazioni ed enti di ricerca sia al fine di poter concretizzare in modo più efficace gli obiettivi globali, compresi quelli inerenti alla sostenibilità ambientale (nel collegarli alle comunità territoriali di riferimento) sia per poter aprire il campo delle relazioni diplomatiche a reti di coordinamento territoriali vocate al miglioramento delle condizioni dell'ambiente naturale e sociale a livello planetario⁽²⁾.

A fronte del crescente peso assunto dalle città – soprattutto in termini di impronta ecologica⁽³⁾ in cui si manifestano problemi come le alte percentuali di inquinamento pro capite – la gestione di ingenti quantitativi di rifiuti, non-

Elgar, Cheltenham, 2021; W.E. REES, *The conundrum of Urban Sustainability*, in D. DEVUYST, L. HENS, W. DE LANNOY (eds.), *How green is the city? Sustainable assessment and the management of urban environments*, Columbia University Press, 2001, p. 37; C. FOLKE, A. GREN, J. LARSON, R. COSTANZA, *Cities and the Biosphere*, *Ambio* (2021), 50:1634-1635.

⁽²⁾ Pioniere di tali reti internazionali di governi locali è il Consiglio Internazionale per le iniziative locali per l'ambiente (ICLEI-International Council for Local Environmental Initiatives). In merito a una panoramica sull'evoluzione storica delle politiche ambientali internazionali avente ad oggetto l'ambiente urbano cfr. M.C. APRILE, *Le politiche ambientali*, Roma, 2008, p. 81 ss. Altro importante esempio è dato dal coordinamento Uclg (*United Cities of Global Network*), che si occupa anche di sviluppo urbano, di contestualizzazione dei diritti umani nel sistema locale e di possibili forme maggiormente inclusive di partecipazione democratica dei cittadini.

⁽³⁾ Tale indicatore esprime in termini numerici la superficie planetaria necessaria alla produzione delle risorse e all'assorbimento dell'anidride carbonica immessa nell'atmosfera e dai rifiuti prodotti dalle attività antropiche. Cfr. W. REES, *L'impronta ecologica*, Milano, 2000. Lo stesso indicatore è utile per avere altresì contezza del "debito" che la specie umana accumula in rapporto crescente rispetto alla capacità rigenerativa della natura, il cui valore soglia (calcolato dal Global footprint network in base alla disponibilità di risorse naturali entro l'anno corrente) è dato dal limite espresso dal cosiddetto "overshoot day globale", il giorno oltre il quale si entra eventualmente in "deficit" rispetto al bilancio tra consumo-soprattutto di origine antropica-di risorse e capacità di rigenerazione delle stesse. Nel 2023 l'*overshoot day* globale cade con netto anticipo rispetto alla fine dell'anno, ovvero il 28 luglio; un giorno prima anche rispetto all'anno trascorso.

ché disuguaglianze socio-economiche⁽⁴⁾, come conseguenza diretta dei processi di crescente urbanizzazione, hanno spinto la Comunità Internazionale ad adottare uno specifico Obiettivo (il nr. 11) nell'ambito del Programma di azione delle Nazioni Unite Agenda 2030⁽⁵⁾ da realizzarsi in continuità con quanto già intrapreso in precedenza con Agenda 21 – mediante un maggiore coinvolgimento da parte delle amministrazioni locali degli attori sociali del territorio (organizzazioni sindacali, associazioni, soggetti economici, gruppi della società civile, etc.)⁽⁶⁾.

Per tale ragione, anche al fine di attuare l'Agenda ONU l'Unione Europea ha avviato, come è noto in occasione della pandemia da Covid-19, una inedita politica di intervento pubblico nell' adottare la *Next Generation EU*⁽⁷⁾, in funzione della quale è stato previsto uno stanziamento di fondi per 235, 14 miliardi di euro (di cui 68,9 a fondo perduto per l'Italia) allo scopo di perseguire un'economia verde, digitale e inclusiva, alla cui strategia ha dato poi seguito a livello nazionale il PNRR (Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza)⁽⁸⁾.

Lo stesso PNRR di conseguenza ha proseguito su tale linea di intervento definendo a sua volta un programma di riforme e investimenti⁽⁹⁾ coerenti anche «con le sfide e le priorità individuate nell'ambito del semestre europeo

⁽⁴⁾ Cfr. UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, *World cities report del 2022. Envisaging the Future of Cities*, 2022.

⁽⁵⁾ Adottato nel 2015 da 193 Paesi membri in relazione al perseguimento di uno sviluppo sostenibile anche all'interno del contesto urbano.

⁽⁶⁾ ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, Risoluzione Assemblea Generale 70/1: *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 2015.

⁽⁷⁾ Reg. UE 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

⁽⁸⁾ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021.

⁽⁹⁾ Per citarne soltanto alcuni tra i più rilevanti ai fini del presente contributo: transizione ecologica, inclusione sociale, tutela del territorio e della risorsa idrica, economia circolare, agricoltura sostenibile, energie rinnovabili ed efficientamento energetico degli edifici, lavoro e welfare sociale, razionalizzazione dei servizi pubblici.

e con le raccomandazioni del Consiglio⁽¹⁰⁾ che vede coinvolte-in base alle rispettive competenze istituzionali-in maniera diretta o indiretta le Amministrazioni territoriali per il raggiungimento dei risultati auspicati, attraverso una continua azione di monitoraggio-attuata a livello centrale- sugli interventi da realizzare.

Riguardo le città però, ancor più a monte, è stata posta all'attenzione da parte del mondo accademico⁽¹¹⁾ la rilevanza non soltanto di un ambito di azione "interna" al proprio contesto locale di riferimento, ma anche "esterna", ovvero a livello internazionale, tale da evidenziarne il protagonismo sempre più accentuato che le stesse hanno negli anni assunto dal punto di vista soprattutto diplomatico.

Ci si è chiesti, in particolare, se le città possano essere qualificate alla stregua di veri e propri "soggetti" di diritto internazionale⁽¹²⁾, in grado di auto rappresentarsi e di confrontarsi in occasione di Conferenze, Forum, Programmi d'azione ecc., e di poter influire, in una certa misura, sull'esito delle decisioni. Per tale ragione, si può pacificamente sostenere che gli enti locali oltre a essere considerati importanti esecutori di obblighi derivanti dalla normativa convenzionale-non da ultimo in materia di diritti umani- sono diventati anche "partner" nell'ambito delle relazioni internazionali, soprattutto allorquando, in base a una cooperazione "intergovernativa" realizzano di propria spontanea iniziativa programmi di intervento diretti a conseguire standard elevati di sostenibilità ambientale per uno sviluppo socio-economico delle realtà urbane.

⁽¹⁰⁾ S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, p. 199.

⁽¹¹⁾ Cfr. H.P. AUST, J.E. NIJMAN (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, cit.; A. BODIFORD, *Cities in International Law: Reclaiming Rights as Global Custom*, in *CUNY L. Rev.*, 2020, pp. 1-36; I. PORRAS, *The City and International Law: In Pursuit of Sustainable Development*, in *Fordham Urb. L.J.*, 2009, pp. 537-596; C. SWINEY, *The Urbanization of International Law and International Relations: The Rising Soft Power of Cities in Global Governance*, in *Mich. J. INT'L L.*, 2020, pp. 227-278.

⁽¹²⁾ Cfr. Y. BLANK, *International legal personality subjectivity of cities*, in H.P. AUST, J.E. NIJMAN (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Elgar, Cheltenham, 2021; P. LE GALÈS, *European cities. Social conflicts and governance*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2002.

Basti pensare, ad esempio, a come influisca sempre più la presenza delle ancor più numerose reti interurbane transnazionali nel sostenere e promuovere le Agende adottate dalle Nazioni Unite, o da enti sovranazionali come l'Unione Europea tanto da aver spinto esponenti del mondo della politica ed Enti di ricerca⁽¹³⁾ ad affermare come le città siano ormai pronte a svolgere un ruolo critico nella concretizzazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, in quanto divenute espressione di quello spazio socio-politico (una volta appannaggio dei soli Stati-nazione) in cui la lotta per la sostenibilità globale sarà vinta, o persa.

Oggetto del presente contributo sarà quello di indagare in che modo può aversi anzitutto una visione “green” delle realtà urbane che non si esprima solo attraverso potenzialità tecnologiche (smart) e tecnocratiche⁽¹⁴⁾ ma mediante un processo politico di *rigenerazione*⁽¹⁵⁾, ovvero adottando un *metodo deliberativo* finalizzato a legittimare inedite forme di cooperazione che facciano sì che la specifica città non sia percepita alla stregua di una “cellula” isolata, ma in relazione a un “sistema amministrativo” più ampio, a sua volta in grado di porsi in accordo con i meccanismi fisiologici di funzionamento degli ecosistemi che compongono l'intera biosfera⁽¹⁶⁾.

Un esempio di tale paradigma di *governance* transnazionale delle città – da legittimare mediante un costituzionalismo “ecologico”⁽¹⁷⁾ oltre lo Sta-

⁽¹³⁾ Cfr. E. RONCHI, R. MORABITO, T. FEDERICO, G. BARBERIO (a cura di), *Green Economy Rapporto 2013. Un Green new deal per l'Italia*, Milano, 2013.

⁽¹⁴⁾ Cfr. H. MARCH, *Smart city*, in A. KOTHARI, A. SALLEH, A. ESCOBAR, F. DE MARIA, A. ACOSTA (a cura di), *Pluriverso. Dizionario del post-sviluppo*, Nocera Inferiore, 2021.

⁽¹⁵⁾ Con questo termine si intende qui indicare non soltanto il consueto significato di riqualificazione dello spazio urbano, quanto un processo di rinnovamento politico da attuarsi mediante una riappropriazione del su menzionato spazio da parte della cittadinanza, da coinvolgere rendendola partecipe in procedure che conducono a decisioni condivise in rapporto alla gestione beni collettivi.

⁽¹⁶⁾ C. FOLKE, A. GREN, J. LARSON, R. COSTANZA, *Cities and the Biosphere*, cit.; S.P. SEITZINGER, U. SVEDIN, C.L. CRUMLEY et al. *Planetary Stewardship in an Urbanizing World: Beyond City Limits*, in *Ambio*, 2012, pp. 787-794.

⁽¹⁷⁾ Per costituzionalismo ecologico si suol indicare una scuola di pensiero che sposando una visione etica non antropocentrica, in cui la natura rappresenta solo il palcosce-

to⁽¹⁸⁾ – in cui le stesse si configurino anzitutto non come entità a sé stanti ma in funzione di un “sistema locale” di riferimento (non necessariamente coincidente con la delimitazione amministrativa di un dato “territorio”) è la “bioregione urbana”⁽¹⁹⁾ che trova in parte attuazione a livello europeo grazie all’istituzione di “macroregioni”⁽²⁰⁾. Ciò dimostra come l’elemento spaziale, in quanto espressione di coesione solidale tra cittadini-abitanti, luoghi e “beni comuni”, possa anche prevalere su una concezione meramente atomistica dei diritti⁽²¹⁾, in quanto espressione di un interesse col-

nico delle relazioni umane, assume la stessa a fondamento legittimante del potere statale. Esempi di tale rilettura del diritto ambientale possono, come è noto, rinvenirsi in alcuni ordinamenti sudamericani come Ecuador e Bolivia ove si estende la nozione di diritto soggettivo alla *Pacha Mama* (Madre Terra) in quanto espressione della vita comunitaria e dei valori collettivi che sono alla base di un paradigma giuridico non subalterno alle categorie dogmatiche della modernità occidentale (quali individuo, legge, giustizia) ma è ispirato dalle tradizioni ctonie dei gruppi indigeni presenti sul territorio. Gli stessi indigeni rifiutano di considerare la natura come un “oggetto” finalizzato a soddisfare finalità (improntate a una mera analisi economico-utilitarista dei costi e dei benefici) e bisogni esclusivamente umani. Per uno sguardo generale su tale vasta tematica e anche sulle difficoltà che gli stessi fautori incontrano nel dare coerenza argomentativa alle proprie tesi Cfr. M. CARDUCCI, *La solitudine dei formanti di fronte alla natura e le difficoltà del costituzionalismo “ecologico”*, in *DPCE*, 2022, pp. 205-232.

⁽¹⁸⁾ Cfr. L. FERRAJOLI, *Per una costituzione della Terra. L’umanità al bivio*, Milano, 2022; ID., *Manifesto per l’uguaglianza*, Bari-Roma, 2018 e G. AZZARITI, *Democrazia e Costituzione nei grandi spazi della contemporaneità*, in F. BRANCACCIO, C. GIORGI (a cura di), *Ai confini del diritto. Poteri, istituzioni e soggettività*, Roma, 2017.

⁽¹⁹⁾ Cfr. A. MAGNAGHI, *Il progetto della bioregione urbana. Regole statutarie e elementi costruttivi*, in ID. (a cura di), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze, 2014, pp. 3-42; ID., *La bioregion urbaine. Petit Traité Sur Le Territoire Bien Commun*, Milano, 2014.

⁽²⁰⁾ Ampia anche la bibliografia sulle macroregioni, ragion per cui in questa sede ci limitiamo a citare a più riprese soltanto un saggio che ben definisce le caratteristiche salienti di tale complessa figura ibrida a cavallo tra il diritto e la politica, cfr. L. D’ETTORE, *Le strategie macroregionali dell’Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *Federalismi*, 2018.

⁽²¹⁾ Sul tema cfr. A. LAYARD, J. HOLDER, *Seeking Spatial and Environmental Justice for People and Places Within the European Union*, in A. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS (ed.), *Law and Ecology*, Routledge, Londra, 2011.

lettivo coincidente sia con la sopravvivenza di specie che con il benessere della singola persona⁽²²⁾.

Una tale *struttura amministrativa*, arricchita dalle prospettive che si pongono in un'ottica di superamento dei limiti che la caratterizzano (evidenziati anche nel presente contributo), offre al contempo sia maggiori occasioni di partecipazione democratica alle decisioni inerenti al contesto territoriale di riferimento, sia la possibilità di addivenire a forme inedite di governo locale che vadano sempre più anche nella direzione di una governance⁽²³⁾ “esterna” delle città, senza indebolire, ma anzi favorendo una spinta verso un miglioramento della diplomazia sovranazionale e internazionale in materia ambientale. Nel par. 1 sarà brevemente descritto tale ruolo di protagonismo assunto dalle città, evidenziando in modo più specifico il significato che possono assumere concetti come “smart city”, o “green city” a seconda delle modalità in cui siano più o meno facilitate forme di pianificazione partecipata e/o politiche afferenti al territorio attraverso forme deliberative⁽²⁴⁾ e non solo rappresentative di democrazia. Tale prospettiva pone in risalto, soprattutto, la relazione che intercorre, nell'ambito di un dibattito pubblico riguardante quali siano le forme migliori di transizione ecologica da dover attuare nel contesto urbano, tra saperi locali ed esperti di cui si avvalgono in genere gli amministratori locali, la cui mancata dialettica rischia di far ricadere i modelli “smart” e “green” entro un potere tecnocratico e depoliticizzato.

Nel par. 2 saranno illustrate alcune strategie di *governance* “multilivello” in cui possano esprimersi le prospettive politico-amministrative sopra descritte, attraverso l'utilizzo di strumenti di pianificazione ecosostenibile delle aree urbane, come avviene ad esempio nel contesto della amministrazione e cura

⁽²²⁾ Cfr. G. LIMONE, *Dal giusnaturalismo al giurpersonalismo. Alla frontiera geoculturale della persona come bene comune*, Napoli, 2005.

⁽²³⁾ Per un approccio critico al concetto di governance, in particolare al rapporto che intercorre con la democrazia tradizionalmente intesa cfr. M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010.

⁽²⁴⁾ Cfr. L. BOBBIO, *Non proprio politica, non proprio tecnica: la terza via della democrazia deliberativa*, paper presentato al Convegno nazionale della Società italiana di filosofia politica tenutosi a Roma il 19 ottobre 2013.

dei “beni comuni, da cui emergerà un’analisi e un confronto con dimensioni ultraterritoriali quali le “bioregioni” e le macroregioni europee. Da questi ultimi esempi si dedurrà l’insufficienza di un approccio alle città considerate in termini di unità autosufficienti, nel momento in cui si pongono al centro dell’attenzione anche i possibili *effetti di scala* di una strategia “locale”⁽²⁵⁾.

Nel par. 3 si proverà a tracciare un sentiero in tale direzione (circoscrivendolo però ai fini del presente contributo soltanto all’ambito europeo) a partire da un già avviato tentativo di “urbanizzare” i concetti politici⁽²⁶⁾, ovvero conferendo un senso o quantomeno un’opportunità a ciò che può essere definita come una sorta di “sovranità delle città”⁽²⁷⁾ pur considerando l’ancora necessario e imprescindibile ruolo dello Stato-nazione (nonostante l’avvenuta “de-nazionalizzazione”)⁽²⁸⁾ sia nell’intervenire pubblicamente con una pianificazione economica conforme agli obiettivi della crescita qualitativa⁽²⁹⁾ inaugurata dal Green Deal europeo⁽³⁰⁾, sia nel facilitare una “codecisione” coerente con una visione ecologica dello “spazio-sistema”, in particolare in rapporto ad alcuni ambiti del diritto e delle politiche “urbane” dell’Unione Europea.

2. — *Il ruolo crescente delle città nella governance ambientale internazionale e locale.*

Da trent’anni or sono le città hanno acquisito un ruolo di protagonismo nel “cogestire” alcuni settori rilevanti delle politiche internazionali, in parti-

⁽²⁵⁾ S.P. SEITZINGER, U. SVEDIN, C.L. CRUMLEY et al., *Planetary Stewardship in an Urbanizing World: Beyond City Limits*, cit.

⁽²⁶⁾ Sul tema, cfr. N. BARAK, A. DE SHALIT, *Urbanizing political concepts for analyzing politics in the city* in H.P. AUST, J.E. NIJMAN (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Elgar, Cheltenham, 2021.

⁽²⁷⁾ Cfr. A. BEAUDOUIN, *Sovereignty*, in H.P. AUST, J.E. NIJMAN (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, Elgar, Cheltenham, 2021.

⁽²⁸⁾ Cfr. S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti*, tr. it. di N. Malinverni e G. Barile, Milano, 2008.

⁽²⁹⁾ Sul tema Cfr. F. CAPRA, H. HENDERSON, *Crescita qualitativa*, Milano, 2009.

⁽³⁰⁾ EUROPEAN COMMISSION, *Speech by President von der Leyen at the Beyond Growth Conference in the European Parliament Brussels*, 15 May 2023.

colare nell'ambito delle misure da adottare per fronteggiare il cambiamento climatico, non soltanto ponendo talvolta in essere azioni più stringenti a livello "interno" (locale)⁽³¹⁾, ma costituendo anche *network* e "confederazioni" al fine di contribuire fattivamente alla realizzazione degli obiettivi che sono stati posti su un piano globale⁽³²⁾.

Entrambi i campi di azione garantiscono in linea di principio un più efficace perseguimento sia dell'Obiettivo 11 – afferente alla complessa realtà urbana in generale – sia di altri obiettivi e *target* della medesima Agenda 2030 con cui lo stesso Obiettivo 11 è collegato⁽³³⁾, favorendo, inoltre, in questo modo una vera e propria contestualizzazione dei diritti umani nel sistema locale⁽³⁴⁾. Ciò non esime però dal fatto che invocare il mero principio della sostenibilità ambientale non escluda che alla base dello stesso vi sia un inevitabile conflitto di valori (es. sviluppo economico ed equità sociale contro tutela ambientale) cui spetta alla decisione politica dirimere e, non soltanto semplicemente, "bilanciare"⁽³⁵⁾.

In tale direzione anche ciò che è stato definito come "città verde"⁽³⁶⁾

⁽³¹⁾ Un esempio di tale "proattività" da parte delle istituzioni locali è dato dal Patto dei Sindaci; un movimento che vede coinvolte le autorità locali e regionali al fine di assumere impegni condivisi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi europei di riduzione delle emissioni di anidride carbonica attraverso l'aumento dell'efficienza energetica e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili. Cfr. A. LUMICISI, *Il Patto dei Sindaci. Le città come protagoniste della green economy*, Milano, 2013.

⁽³²⁾ Con l'adozione della Carta di Aalborg molte amministrazioni hanno accolto l'idea di dotarsi di una propria Agenda 21 ponendosi obiettivi comuni e azioni da intraprendere sul piano della sostenibilità ambientale e sociale e dunque proponendosi «come unità politico-amministrative in grado di affrontare i diversi e molteplici squilibri umani [...] che concorrono ad alimentare il processo di degrado dell'intero pianeta». Cfr. M.C. APRILE, *Le politiche ambientali*, cit., pp. 85-86.

⁽³³⁾ Per un approfondimento su tali connessioni, cfr. F. RICCI, G. SATERIALE, *Ripartire dalla città. Per uno sviluppo sostenibile dell'economia, della società, dell'ambiente*, Milano, 2022.

⁽³⁴⁾ Per una panoramica sul tema cfr. G. TIEGHI, *Città, diritti umani e tutela glocal*, in *Federalismi*, 2019, p. 2.

⁽³⁵⁾ I. PORRAS, *The City and International Law: In Pursuit of Sustainable Development*, cit., p. 569.

⁽³⁶⁾ Sulle origini del termine Cfr. M. ROSELAND, *The eco-city approach to sustainable development in urban areas*, in D. DEVUYST, L. HENS, W. DE LANNOY (eds.), *How green is the city?*

presuppone in ogni caso una via *integrata*⁽³⁷⁾ tra aspetti ambientali, economici e sociali che può da un lato richiamare anche a una definizione “forte” di sostenibilità⁽³⁸⁾, dall’altro dovrebbe tener conto delle peculiarità dei luoghi, delle culture e delle vocazioni territoriali⁽³⁹⁾.

Ma l’urgenza del richiamo alla città è diventata dirimente anche per un ulteriore motivo che trascende ciò che potremmo definire come “micropolitica”⁽⁴⁰⁾.

Il piano di azione locale contiene in sé, infatti, un potenziale di automiglioramento per un sistema socio-ecologico⁽⁴¹⁾ più grande che può eccedere

Sustainable assessment and the management of urban environments, cit., pp. 86-87, il quale ripercorre la storia delle “eco-città” fin dalla fondazione dell’associazione *Urban Ecology* a Berkeley, per arrivare alle prime pubblicazioni e conferenze tenute sul tema a partire dagli anni Novanta del secolo scorso.

⁽³⁷⁾ D. DEVUYST, L. HENS, W. DE LANNOY (eds.), *How green is the city? Sustainable assessment and the management of urban environments*, cit., p. 87 ss.

⁽³⁸⁾ A differenza degli approcci deboli sulla sostenibilità ambientale basata sulla sostituzione del capitale umano (economico e tecnologico) a quello naturale, gli approcci forti auspicano al contrario limiti stringenti allo sviluppo e alla crescita considerando prevalente l’esigenza del mantenimento dello stock di capitale naturale. In tale direzione lo sviluppo dovrebbe riguardare prevalentemente il capitale etico-morale e culturale. Cfr. G.B. CIPOLOTTI, *Economia dell’ambiente*, Roma, 2005; T. JACKSON, *Post-crescita. La vita oltre il capitalismo*, Milano, 2022 e l’ormai classico K. RAWORTH, *L’economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Milano, 2017.

⁽³⁹⁾ In tal senso come afferma Franco La Cecla «L’ecologia è la riscoperta delle ragioni dell’alterità-siano questa gli animali, le altre forme viventi, le stesse pietre, le culture differenti, ciò che in noi è alieno a noi stessi e non va però cancellato»: F. LA CECLA, *Le tre ecologie più una: la pornoecologia*, in F. GUATTARI, F. LA CECLA, *Le tre ecologie*, Milano, 2019, p. 91.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. M. CARDUCCI, *È (im)possibile la repubblica dei beni comuni? Da Kouroukanfouga alle autogestioni locali e ritorno*, in *Hermes. Journal of Communication*, 11 (2018), pp. 41-62.

⁽⁴¹⁾ Per sistemi socio-ecologici si intende: «quell’insieme di sub-sistemi ecologici e sociali che si configurano, propriamente, come dei sub-sistemi i cui meccanismi di inscindibile interazione e reciproca influenza si svelano soltanto quando essi vengano integrati e studiati come “parti” del “tutto” rappresentato da super-sistemi che li includono, qualificabili appunto come sistemi socio-ecologici; in essi le società umane sono a pieno titolo “dentro” gli ecosistemi e “convivono” con i limiti di espansione che questi ultimi pongono alle condotte umane, ricevendone, per converso, i benefici rappresentati dai servizi ecosistemici, i quali in grande parte si ascrivono socialmente alla categoria dei commons». Cfr. M. MONTEDURO,

linee di confine politico-amministrative al fine di costituire un'omnicomprensiva "infrastruttura legale" coerente con il funzionamento della biosfera e dei suoi sottocomponenti⁽⁴²⁾. Ciò richiede però un approccio "olistico"⁽⁴³⁾ al diritto ambientale che colleghi singole unità discrete, quali possono essere tanto le parcellizzazioni settoriali, quanto le stesse città considerate solo nella loro singola realtà al fine di comprendere più efficacemente gli impatti cumulativi e gli effetti di scala legati all' aumento dei flussi di materia ed energia che hanno accompagnato la crescita entropica delle attività economiche⁽⁴⁴⁾.

Da qui il richiamo alla "città verde" nei termini di un vero e proprio approccio (*green city approach*) finalizzato a rilanciare su un piano sia organizzativo, sia politico «le priorità della conversione ecologica, alla luce dei più recenti sviluppi della *green economy* e della *circular economy* nell'era della crisi climatica»⁽⁴⁵⁾. Fondamentali a tal fine risultano le 15 Linee Guida per le Green City supportate da misure concrete per realizzare la "rivoluzione verde" delle città, adottate in occasione della prima Conferenza sulle Green City tenutasi a Bologna il 28 settembre del 2018, suddivise in quattro obiettivi generali (assicurare un'elevata qualità ambientale, utilizzare le risorse in modo efficiente e circolare, adottare misure per contrastare il cambiamento climatico, promuovere l'eco-innovazione, la *green economy* e il miglioramento della governance) e la Carta per la rigenerazione urbana che assume le green city per implementare nel modo più efficace il Green Deal europeo⁽⁴⁶⁾.

Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette», Atti del XV Convegno del "Club Giuristi dell'Ambiente" a Pescasseroli, 2013, pp. 15-16. In relazione al tema anche E. OSTROM, *A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems*, in *Science*, 2009, p. 419 ss.

⁽⁴²⁾ Cfr. G. GARVER, *The Rule of Ecological Law: The Legal Complement to Degrowth Economics*, in *Sustainability*, 2013, pp. 316-337.

⁽⁴³⁾ Report del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 30 Novembre 2018, *Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment*, disponibile in wedocs.unep.org.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. G. GARVER, *The Rule of Ecological Law: The Legal Complement to Degrowth Economics*, cit., p. 321.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. E. RONCHI, *Le sfide della transizione ecologica*, Milano, 2021, p. 256.

⁽⁴⁶⁾ E. RONCHI, *Le sfide della transizione ecologica*, cit., pp. 272-273; cfr. anche greencitynetwork.it.

Tale approccio costituisce a nostro avviso un punto di riferimento per creare un'organizzazione sociale e giuridica che non abbia ad oggetto soltanto l'efficienza economica e tecnologica entro il contesto più prossimo alla comunità locale⁽⁴⁷⁾, ma una pianificazione più ampia dal punto di vista geografico, senza ridurre al contempo tale metodica a una mera tecnica "neutrale".

Per tale ragione una visione che si concentri unicamente su una attitudine "smart" o "green" indipendentemente dai processi politici che le sostengano, non tiene conto del fatto che le *expertise* non possono essere mai del tutto separate rispetto sia alle rappresentazioni simboliche, sia alle concezioni del mondo-e quindi ai valori- che le accompagnano⁽⁴⁸⁾.

Non a caso, nell'ambito del concetto più circoscritto di *smart city*⁽⁴⁹⁾ tendono a contrapporsi due differenti modi di costruire anche dal punto di vista politico la città: una tecnocratica (*top-down*), l'altra (*bottom-up*) legata a forme di pianificazione partecipata.

«Il primo approccio quello top-down (dall'alto e centralizzato) si basa su una *smartness* che è espressione soltanto dell'amministrazione centrale e/o del leader di comando. Secondo questo modello la smart city è costruita completamente ex-novo, da zero, dove tutto è pensato, progettato e realizzato minuziosamente dall'inizio (a prescindere dai bisogni della popolazione residente). In un modo tale che ciò che ne nasce sia il più armonioso possi-

⁽⁴⁷⁾ Resta in ogni caso di fondamentale importanza il tema sulla "sostenibilità urbana", termine che indica i processi di sviluppo e gestione delle risorse naturali, anche in rapporto alla qualità della vita e al benessere degli abitanti, cfr. R. LORENZO, *La città sostenibile*, Milano, 1998, p. 15.

⁽⁴⁸⁾ Sul tema cfr. più ampiamente L. PELLIZZONI, *Conflitti ambientali, Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, 2011.

⁽⁴⁹⁾ Concetto anch'esso a carattere multidimensionale che fa riferimento ai punti indicati nella nt. 48, con in più un'accentuata propensione per l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'espletamento dei servizi al cittadino e in generale per la gestione sostenibile e "intelligente" del territorio, il cui grado di efficacia è valutato altresì in base alle *best practices* adottate- attraverso indicatori quanto più possibili oggettivi e attendibili. Per un'illustrazione generale della tematica delle smart cities, cfr. G. DALL'Ò, *Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*, Bologna, 2014.

bile e rispettoso dei principi su cui si basa il concetto di smart-city, rigorosamente in linea con mobilità smart, sostenibilità ed efficienza energetica, connettività massima ma anche sottoposta ad uno stretto controllo centrale dall'alto. Ciò che infatti non viene preso in considerazione è l'aspetto sociale: i cittadini e la comunità nel suo complesso non partecipano alle decisioni e non vengono normalmente interpellati o particolarmente ascoltati permettendo la libera azione di un'amministrazione sovrana o di grandi aziende produttrici di infrastrutture e garanzia di fondi e investimenti di medio e lungo termine»⁽⁵⁰⁾.

Il modello *bottom-up* consiste al contrario «in un approccio che parte dal basso e [che] vede la nascita di una smart-city non tanto come una creazione da zero in un ambiente urbano, studiato e progettato dall'alto e poi calato sugli utilizzatori, quanto una graduale trasformazione di una realtà già esistente e viva, dove l'ascolto e la partecipazione delle comunità sono essenziali al suo buon funzionamento, in quanto queste possono fornire idee e creatività utili allo sviluppo di una smartness su misura su culture e tradizioni consolidate. Da qui deriva il concetto di bottom-up, proprio per l'esistenza di una spinta dal basso data dalla collettività locale nel processo di sviluppo e nella fiducia delle amministrazioni nelle facoltà dei cittadini nel proporre soluzioni a problemi concreti, dove far convergere micro e macro proprio a partire dai bisogni in continuo cambiamento delle persone e del loro modo di stare insieme nel lavoro, nei consumi, e nel entertainment. In ultima analisi l'approccio bottom-up fa: avanzare la consapevolezza di un intero ecosistema sociale, prima che tecnologico [...] con una grande disponibilità da parte di una leadership democratica e coinvolta che consolidi in senso civico e istituzionale quanto realizzato attraverso progetti comuni»⁽⁵¹⁾.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. L. PILOTTI, C.A. RINOLFI (a cura di), *Management e governance dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali e umane*, 1, *Scenari tra storia, filosofie della natura e bio-economia*, Milano, 2022, p. 77.

⁽⁵¹⁾ L. PILOTTI, C.A. RINOLFI (a cura di), *Management e governance dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali e umane*, 1, *Scenari tra storia, filosofie della natura e bio-economia*, cit., p. 80: «Se l'approccio top-down ha avuto piena applicazione in situazioni di abbondanza di spazio,

Entrambi i modelli riflettono a ben vedere l'inestricabile conflitto che si dipana tra una visione "tradizionale" del diritto e della politica-intese come mere "tecniche" di regolazione sociale, hard o soft che siano- e un approccio metodologico che assuma un uso corretto delle scienze naturali⁽⁵²⁾ quale presupposto fondante un nuovo "costituzionalismo ecologico" a sua volta fonte di un possibile rinnovato ben-essere individuale e collettivo.

Non a caso in tale direzione alcuni studi evidenziano ad esempio che una rivoluzione ecologica del diritto potrebbe avvenire grazie a una *riappropriazione* dello strumento giuridico in contrapposizione sia a una visione utilitaristica ed esecutiva di appannaggio dello Stato, sia ad una contrattualistica, funzionale a interessi privati⁽⁵³⁾.

3. — *Una visione integrata della pianificazione territoriale: le bioregioni e le macro-regioni europee.*

Per le ragioni su indicate una visione "eco-giuridica" tende a rifiutare una netta contrapposizione tra "città" e natura, ove il primo termine della polarità è comunemente inteso come mera espressione dell'opera umana, quindi artificiale⁽⁵⁴⁾, rimarcandone al contrario gli specifici intrecci: «l'Urbs, con le

il modello bottom-up è il caso tipico di molte città europee, dove densità di popolazione e graduale apertura alle innovazioni sono i fattori caratterizzanti che pongono al centro il protagonismo e l'intelligenza collaborativa dei cittadini. Tra le città del vecchio continente che spiccano per la loro smartness da questo punto di vista sono soprattutto quelle del Nordeuropa, come Copenaghen, Amsterdam e Oslo».

⁽⁵²⁾ Cfr. Y. EPSTEIN, A. M. ELLISON, H. ECHEVERRÍA, J. K. ABBOTT, *Science and the legal rights of nature*, in *Science*, 19 May 2023, Vol. 380, Issue 6646.

⁽⁵³⁾ Cfr. F. CAPRA, U. MATTEI, *L'ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, San sepolcro, 2017.

⁽⁵⁴⁾ Come è stato osservato la visione antica si basava al contrario su una integrazione tra la tecnica e ambiente naturale, di cui la prima era interamente assorbita dal fine per cui era impiegata, all'interno della città, concepita come un'enclave all'interno della natura, M. SIRIMARCO, *Ecosistema, diritto e ambiente*, in T. SERRA (a cura di), *L'uomo programmato*, Torino, 2003. Sul tema cfr. anche E. CANTARELLA, *Il diritto greco. Appunti delle lezioni*, Milano, 1994, pp. 333-334.

sue architetture e infrastrutture, la Civitas, ossia la comunità delle persone che la abitano, e la Polis, ove si svolgono le funzioni politiche e amministrative. Se nella Civitas non sono comprese le attività economiche e di servizio necessarie al vivere dei cittadini si dovrebbe aggiungere una quarta entità: il Forum (l'area di incontro e scambio attorno a cui spesso sono nate le città che conosciamo). Non è pertanto immaginabile intervenire in una logica di rigenerazione sostenibile (*rectius*: politica) della città senza agire su tutte le sue diverse entità»⁽⁵⁵⁾.

In tale ottica, non si può, pertanto, parlare allora neanche di città e territorio come di due realtà antitetiche⁽⁵⁶⁾ così come di un “interno” giustapposto a un “esterno”.

Questo discorso si declina, ad esempio, allorquando si debba tener conto di un'azione efficace e coerente per la tutela della biodiversità superando la suddivisione tra aree protette rispetto al resto del territorio cittadino – ecosistemi agricoli, paesaggi antropizzati ecc.⁽⁵⁷⁾ – che farebbe perdere di vista le più profonde e reali *interrelazioni* (antropiche e naturali) che costituiscono l'insieme del “sistema urbano” nel suo complesso, da assumere in prospettiva quale privilegiato integrato campo di osservazione.

In tale contesto risulta allora intuitivo inquadrare il superamento della dicotomia città-natura nell'ambito della nozione di sistema “socio-ecologico” in cui si manifesta una reciproca influenza, tra società umane ed ecosistemi entro cui le prime (con)vivono dovendone necessariamente rispettare i limiti in termini di espansione «ricevendone, per converso, i benefici rappresentati dai *servizi ecosistemici*, i quali in grande parte si ascrivono socialmente alla categoria dei *common»*⁽⁵⁸⁾ (corsivo nostro).

⁽⁵⁵⁾ Cfr. F. RICCI, G. SATERIALE, *Ripartire dalla città*, cit. p. 90.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. P. MADDALENA, F. TASSI, *Il diritto all'ambiente. Per un'ecologia politica del diritto*, Napoli, 2020, p. 106.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, cit., p. 44.

⁽⁵⁸⁾ M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, cit., pp. 15-16.

Ciò nondimeno quest'ultima categoria, al di là delle polivalenze e ambiguità definitorie⁽⁵⁹⁾ che l'hanno sempre accompagnata, ha generato, come è noto, modalità innovative di governo del territorio, mediante l'apporto di una vera e propria azione amministrativa proveniente dalla società civile⁽⁶⁰⁾. Così come accade, ad esempio, con la "urbanistica partecipata"⁽⁶¹⁾, ove il processo di formazione degli atti di pianificazione si realizza mediante il coinvolgimento di una comunità allargata di abitanti interessati per far sì che sia garantita in questo modo una quota di rappresentanza finalizzata a rivendicare differenti modi di concepire la sostenibilità ambientale dello sviluppo economico e tecnologico del territorio.

Pur tuttavia, nell'ottica esclusiva della dimensione partecipativa, l'utilizzo della "co-amministrazione" non risulta sufficiente di per sé ad assicurare una rispondenza di tipo istituzionale alla complessità del sistema-Terra⁽⁶²⁾ giacché come è stato anche sopra evidenziato la mera somma di micro-decisioni non sarebbe in grado né dal punto di vista metodologico, né politico di sradicare i problemi insostenibili di sfruttamento della natura che richiederebbero non semplicemente una maggiore partecipazione, ma una riconversione ecologica dei poteri pubblici e privati a tutti i livelli di governo⁽⁶³⁾.

⁽⁵⁹⁾ Come evidenzia Lucarelli «I *beni comuni* sono beni che, al di là della proprietà, che è tendenzialmente dello Stato, o comunque delle istituzioni pubbliche, assolvono, per vocazione naturale ed economica, all'interesse sociale, servendo, quali beni di appartenenza collettiva immediatamente non l'amministrazione pubblica, ma gli stessi cittadini». Cfr. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013, p. 65.

⁽⁶⁰⁾ Un esempio è dato dagli ormai noti Patti di collaborazione in cui «Le stesse pubbliche amministrazioni si sono avvalse [...] quale forma di legittimazione a una 'co-gestione' partecipata in riferimento alla propria funzione di servizio e cura dell'interesse pubblico, in attuazione diretta (ovvero senza la necessaria mediazione di ulteriori fonti normative sovraordinate) del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118 della Costituzione ultimo comma». Cfr. S. MESSINA, *Da parco urbano ad 'agorà' pubblica: Scienza in azione un progetto multifunzionale per la costruzione di un'identità civica 'glocale'*, in *Scienze del territorio*, 2020, p. 147.

⁽⁶¹⁾ Cfr. D. CIAFFI, A. MELA, *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Roma, 2011.

⁽⁶²⁾ Cfr. L.J. KOTJÈ, E.R. KIM, *Earth system law: the juridical dimensions of earth system governance*, in *Earth system governance*, 2019, p. 365.

⁽⁶³⁾ Cfr. M. CARDUCCI, «*Demodiversità* e futuro ecologico», in S. BAGNI (a cura di), *How to govern the Ecosystem? A Multidisciplinary Approach*, Bologna, 2018, p. 69.

Basti solo pensare a quanto talvolta possa essere incerto il sistema di coordinamento amministrativo di fronte all'esigenza di gestire ambiti di intervento che necessitano di andare oltre l'area le rispettive competenze territoriali come può accadere ad esempio in sede di azione dei PAESC (Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile)⁽⁶⁴⁾ o in relazione a una pianificazione ambientalmente sostenibile del suolo, conducendo sovente a inevitabili frammentazioni decisionali⁽⁶⁵⁾.

A tal fine è stata proposta una strategia per un governo "multilivello" del territorio chiamata "bioregione urbana" che presuppone una visione integrata di tutte le componenti del territorio, sia fisiche-, idrografiche, orografiche, agricole, industriali ecc.), sia "immateriale" (economiche, cultura locale, memoria storica, reti di cooperazione), al fine di valorizzarne peculiarità e vocazioni.

Tale "area" non è però identificabile completamente né con una dimensione puramente naturale, né con una meramente "artificiale", ma presuppone una riprogettazione geografico-amministrativa maggiormente coesa dal punto di vista intersettoriale, al fine di rispondere all'esigenza di (ri)definire potenziali riequilibri dei rapporti fra insediamento umano e ambiente⁽⁶⁶⁾.

In tale direzione, codesto approccio "multiscalare" del territorio – tradizionalmente inteso come una porzione di ambiente delimitata da un confine amministrativo – è stata fatto proprio dall'Unione Europea a partire dal Libro Bianco⁽⁶⁷⁾ e dalla strategia dell'ambiente urbano del 2004⁽⁶⁸⁾ nell'in-

⁽⁶⁴⁾ Allorquando risulti difficoltoso individuare chi sia il soggetto deputato a definirlo (prima ancora che ad attuarlo). Per una discussione più approfondita sul tema cfr. G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *Federalismi*, 2020.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. P. PILERI, *La forma del suolo. Nove risposte per salvare il territorio dalla frammentazione amministrativa*, working papers, in *Rivista online di Urban@it*, 2015, 1.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. A. MAGNAGHI, *Il progetto della bioregione urbana*, cit.

⁽⁶⁷⁾ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «Governance europea - Un libro bianco» [COM (2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].

⁽⁶⁸⁾ Comunicazione della Commissione, dell'11 febbraio 2004, dal titolo «Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano» [COM (2004) 60 def. - Gazzetta ufficiale C 98 del 23.04.2004].

tento di porsi per l'appunto nell'ottica di una ricomposizione del quadro frammentato delle varie partizioni che lo riguardano al fine di recuperarne una visione trasversale, mediante un'azione concertata e coinvolgente tutti i livelli di governo⁽⁶⁹⁾.

Una delle strategie poste in campo dall'Unione, anche se al diverso fine di favorire una maggiore cooperazione tra gli Stati membri e tra enti subnazionali, sono le macroregioni europee.

La Commissione europea ha, infatti, specificato che per macroregione si deve intendere «uno spazio costituito da una serie di regioni amministrative, le quali presentano sufficienti problematiche comuni da giustificare l'adozione di un approccio strategico unico»⁽⁷⁰⁾.

Nel riprendere a grandi linee un'ispirazione riconducibile al paradigma della bioregione su menzionato, la macroregione europea – come è stato chiarito⁽⁷¹⁾ – non si identifica con una Regione amministrativa classicamente intesa.

«Se quest'ultima, è un ente territoriale di governo previsto dalla Costituzione di uno Stato, la macroregione non è contemplata dai trattati dell'Unione europea [...]. Infatti, le Regioni tradizionalmente intese hanno propri Statuti e godono di autonomia politica, amministrativa, legislativa e finanziaria (entro certi limiti ovviamente) e sono parte integrante della struttura della multi-level governance dell'Unione [...]. Al contrario, la macroregione non è dotata di caratteristiche politiche, amministrative e finanziarie autonome, ma rappresenta *un'unità politico-territoriale che si basa sul criterio della funzionalità*, il quale supporta una prospettiva orientata al raggiungimento di risultati ben precisi fissati dai soggetti che ne fanno parte. In sostanza, si fonda “sull'esistenza di problematiche comuni a più territori, da affrontare secondo un *approccio integrato*, che permetta di coordinare meglio i programmi (anche quelli già esistenti) e di utilizzare in modo più strategico le risorse disponibili [...]». Gli elementi essenziali rintracciabili

⁽⁶⁹⁾ M.C. APRILE, *Le politiche ambientali*, cit., p. 89.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. L. D'ETTORE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, cit., p. 10.

⁽⁷¹⁾ L. D'ETTORE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, cit., p. 10 ss.

in una strategia macroregionale sono essenzialmente tre ossia: l'approccio multi-livello e multi-attoriale, l'approccio place-based e l'approccio integrato. Con riferimento al primo, si vuole significare che nell'elaborazione e nell'attuazione delle strategie partecipano tutta una serie di attori, europei, nazionali, sub-nazionali, pubblici e privati, comprese le organizzazioni della società civile e altri stakeholders. Circa il secondo elemento, [...] le strategie devono tenere in stretta considerazione gli interessi, i bisogni e le sfide del territorio intorno al quale vengono a organizzarsi e in base a questi predisporre delle soluzioni concordate per raggiungere obiettivi comuni. Infine, il terzo approccio attiene a una risposta comune di tutti gli attori che, nel perseguire gli stessi interessi e perseguire i medesimi obiettivi, integrano le azioni, le politiche e i programmi di finanziamento al fine di migliorare la loro efficacia nel reagire a sfide e problematiche transnazionali e transfrontaliere difficilmente risolvibili da soli⁽⁷²⁾».

Lo scopo della macroregione è, quindi, proprio quella di superare l'ottica del confine amministrativo locale per riarticolarlo in base a esigenze comuni, laddove il processo di costituzione flessibile e a carattere chiaramente politico che la caratterizza, permetterebbe altresì di attuare potenzialmente una più coerente progettazione istituzionale da un punto di vista ecologico favorita sia dal coordinamento, sia dalla cooperazione rafforzata a un cui sembrano essere ispirate alcune delle più innovative strategie europee per la coesione territoriale⁽⁷³⁾.

Risulta in tal modo evidente che dovendosi anche in tale contesto le città proporre come “subnational network”, emerge da questo esempio l'insufficienza del richiamo alla stessa città quale unità autosufficiente, sia dal punto di vista politico, sia ecologico, tanto che la sua identità come soggetto non può appunto che confrontarsi con la sua imprescindibile rilevanza “esterna” (*rectius*: sovranazionale e internazionale).

⁽⁷²⁾ L. D'ETTORE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, cit., pp. 9-14.

⁽⁷³⁾ Cfr. https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/panorama/2023/05/17-05-2023-relive-the-eu-macro-regional-strategies-week-2023-in-brussels_en (ultimo accesso 22/07/2023).

4. — *La città oltre sé stessa. La rigenerazione urbana nel contesto sovranazionale.*

Alla luce dei diversi studi dedicati al tema su esposto, gli stessi hanno evidenziato che specularsi a uno “sguardo interno” alle città, cui corrisponde un “diritto alla città”, emerge anche un campo di azione “esterno”, ragion per cui si parla altresì di un “diritto *delle* città”.

Il primo dei due costituisce una «rielaborazione concettuale [...] che vede interrelati in un unico complesso diritti civili, politici, sociali, economici e ambientali [la quale ne evidenzia] la portata non soltanto individuale [attraverso] un rinnovato diritto delle autonomie ad autodeterminarsi a sua volta] modellat[o] da un recupero e da un'intensificazione delle capacità di integrazione e partecipazione da parte di cittadini-abitanti⁽⁷⁴⁾».

La seconda accezione (diritto *delle* città) indica, invece, un possibile sviluppo pluralistico del diritto in cui si intrecciano istituzioni, fonti e strumenti di governo attraverso i quali potrebbe delinearsi gradualmente un ordinamento in cui il coordinarsi delle rispettive politiche (locali, nazionali ed europee) avvenga su un piano di negoziazione non riconducibile al solo comando giuridico, ma anche a forme sperimentali di partenariato innovativo.

In entrambi i casi non solo si avrebbe una maggiore possibilità affinché una visione “smart” o “green” possa confrontarsi con aspetti cruciali della vita pubblica che riguardano dinamiche di partecipazione politica e di conflitto, ma anche di collocare il loro carattere spontaneo entro un quadro normativo più coerente e stabile da costruire oltre la dimensione locale.

Di per sé, infatti, realtà come i network cittadini appaiono ancora troppo fluide, specie in un contesto “de-spazializzato” come quello “globale”. Ragion per cui necessitano ad oggi ancora del ruolo “antagonista”⁽⁷⁵⁾ dello

⁽⁷⁴⁾ Cfr. F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, in *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento*, Trento, 2016.

⁽⁷⁵⁾ È stato giustamente osservato che: «[I] soggetti (in vista di un cambiamento) [...] hanno bisogno di “contenitori” effettivi, dove sia agibile il conflitto per la distribuzione delle risorse, e sulla tutela e la gestione collettiva di beni ambientali e civili». Cfr. G. PRETEROSSO, *Residui, persistenze e illusioni: il fallimento politico del globalismo*, in *Scienza e politica*, 29, 57, 2017, p. 117.

Stato ed eventualmente delle macroregioni-qualora dovessero crescere e influire anche nel panorama geopolitico- al fine di poter far valere visioni diverse della sostenibilità ambientale, benché il primo sia stato indubbiamente anche protagonista sia di una politica irresponsabile in rapporto alla distruzione ambientale, sia di una legittimazione dell'interesse privato finalizzato all'accumulazione del capitale piuttosto che alla tutela dei beni collettivi⁽⁷⁶⁾.

D'altro canto di tale ambito critico sarebbe auspicabile un certo suo superamento, qualora si voglia efficacemente perseguire l'adozione di responsabili politiche pubbliche che le autorità pubbliche dovrebbero porre in essere non già nella qualità di "proprietarie", ma in quanto "tutrici" di un più ampio interesse generale coinvolgendo attivamente (senza che ne diventi un surrogato) la cittadinanza affinché possa contribuire alle prime esercitando una funzione di stimolo, arricchimento e controllo.

Ciò ancor di più se si pensa al fatto che a più riprese si è affrontata in tal senso la problematica del se esista una vera e propria configurazione di una *tematica europea dei beni comuni*, allorquando mediante soprattutto i principi di sussidiarietà verticale e orizzontali⁽⁷⁷⁾, le politiche locali ne potrebbero risultare inevitabilmente condizionate, avendo però la possibilità anche di autodeterminarsi alla luce di un assetto di principi sovranazionali a carattere prescrittivo e non meramente programmatico⁽⁷⁸⁾.

Come è stato, infatti, rimarcato in alcuni studi⁽⁷⁹⁾, il diritto dell'Unione europea non contempla soltanto il principio di concorrenza, ma delinea seppur in forme ancora non ancora compiute un *diritto dell'economia, sociale e pubblico, a carattere sovranazionale* attraverso i principi come quello di solidarietà, di neutralità dei regimi proprietari, nonché di sostenibilità ambientale

⁽⁷⁶⁾ Cfr. sul punto F. FISHER, *Climate Crisis and the Democratic Prospect: Participatory Governance in Sustainable Communities*, Oxford University Press, 2017, p. 118.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, cit., e A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, cit., p. 142.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, loc. ult. cit.

da attuare anche mediante un'agenda urbana europea⁽⁸⁰⁾. Quest'ultima è poi, sebbene solo a grandi linee, già a sua volta finalizzata alla promozione e alla realizzazione dello sviluppo sostenibile locale e al miglioramento dell'azione politica delle autonomie volto a perseguirlo.

Tuttavia, è stato giustamente rilevato che solo all'interno della cornice statale sarebbe ancora possibile costituzionalizzare una vera e propria "azione delle città"⁽⁸¹⁾ ma allo scopo di codificare a livello europeo un'impostazione sistematica e meno settoriale del diritto ambientale che tenti di superare al contempo una visione eccessivamente focalizzata sulla dimensione economica del bilanciamento degli interessi⁽⁸²⁾. Una tale visione dovrebbe invece far emergere chiaramente un'adesione convinta a una sostenibilità di tipo "forte"⁽⁸³⁾ alla stregua di un *prins* epistemologico, politico e normativo.

5. — Conclusioni.

Le città, pur avendo acquisito un ruolo di protagonismo nell'ambito delle politiche internazionali, sia nell'attuare gli obblighi derivanti da impegni assunti a livello diplomatico, sia ponendo in essere misure più rigide, sia infine organizzandosi in specifici network, non possono essere considerate soltanto nella loro singolarità ma nell'ambito di un contesto amministrativo,

⁽⁸⁰⁾ Cfr. https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_it.

⁽⁸¹⁾ Cfr. A. BEAUDOUIN, *Sovereignty*, in H.P. AUST, J.E. NIJMAN (eds.), *Research Handbook on International Law and Cities*, cit., pp. 180-181.

⁽⁸²⁾ Sul tema cfr. A.S. BRUNO, L. CASSETTI, *La tutela dell'ambiente tra incertezze globali e valore prescrittivo delle Costituzioni nazionali*, in *Federalismi*, 21 dicembre 2018.

⁽⁸³⁾ Studi scientifici più recenti sulla sostenibilità ambientale rappresentano l'intreccio tra società e natura come un diagramma a cerchi concentrici in cui i bisogni individuali e sociali presuppongono la stabilità degli ecosistemi naturali, quale supporto alla sopravvivenza di specie. Cfr. sul punto Cfr. M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, cit. Per un possibile impianto "eco-centrico" nel contesto del diritto dell'Unione europea cfr. EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature*, 2019.

quanto territoriale più ampio, se si vogliono tenere conto dei meccanismi di funzionamento della biosfera.

Una soluzione è data al contempo da un allargamento del significato da attribuire alla “green city” da intendersi alla stregua di un “sistema ultra-locale” in cui considerare le caratteristiche ecologiche di un determinato territorio in cui la città in senso stretto è ricompresa e dal coordinamento multilivello tra pianificazioni territoriali, fino ad arrivare a veri e propri ambiti amministrativi più estesi come le macroregioni che rappresentano un esempio su come i criteri artificiali del diritto (in questo caso amministrativi) possano non corrispondere a quelli della natura⁽⁸⁴⁾.

Vi è d'altra parte l'esigenza di rendere gli obiettivi dell'Agenda 2030 meno astratti e distanti dal comune sentire del cittadino in rapporto alle problematiche ambientali da un lato e alle esigenze di equità socio-economica dall'altro.

In tale frangente sembra essere come si è visto ancora irrinunciabile il ruolo dello Stato la cui funzione dovrebbe poter consistere da un lato in un “interventismo ambientale”- tanto al suo interno (*Green Deal*), quanto in funzione di raccordo con l'ordinamento sovranazionale al fine di sposare una visione politica conforme a criteri ecologici nella scelta di determinati modelli di organizzazione socio-economica non subordinati al solo mercato e/o al potere finanziario,- dall' altro di poter gradualmente favorire mediante, espressa costituzionalizzazione, istituti deliberativi simili ad esempio alle consulte previe in Ecuador e Bolivia⁽⁸⁵⁾ e sistemi di reti cittadine e regionali che possano farsi garanti di un governo *con* la natura⁽⁸⁶⁾ fino a un ripensamen-

⁽⁸⁴⁾ Ho affrontato questo tema più approfonditamente in S. MESSINA, *Sovranità e crisi ecologica. Per una democrazia verde oltre lo Stato*, in questa *Rivista*, 2019, pp. 279-310, cui mi permetto di rinviare.

⁽⁸⁵⁾ La consulta previa nei citati contesti ordinamentali è descritta come un meccanismo di consultazione, partecipazione e conciliazione tra le parti dal carattere preventivo, sebbene a carattere non vincolante, ma utile forse a un futuro sviluppo sia delle procedure, sia delle forme politico-associative che potrebbero costituirsi all'interno della società civile per incidere maggiormente a livello decisionale. Sul tema cfr. S. BALDIN, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino*, Torino, 2019.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. M. CARDUCCI, *Prefazione* a S. MESSINA, *Eco-democrazia. Per una fondazione ecologica del diritto e della politica*, Orthotes, Napoli-Salerno 2019.

to della stessa forma democratica⁽⁸⁷⁾ alla luce delle sfide socio-ecologiche.

In questo ambito-ovvero attraverso un rinnovato ruolo dello Stato-quale “fiduciario ambientale”⁽⁸⁸⁾ a tutti i livelli territoriali-sarebbe forse possibile aprire qualche spiraglio non solo per “pensare globalmente e agire localmente” ma anche per “agire globalmente”, secondo un orizzonte in cui il locale non è più soltanto “ancella” del globale, purché tale “autonomia” tenga conto dell’urgenza di una diplomazia che si faccia carico dell’*unità* di un pianeta in cui *tutte* le città vivono e prosperano.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. M. DERIU, *Rigenerazione. Per una democrazia capace di futuro*, Roma, 2022, e S. MESSINA, *Eco-democrazia. Per una fondazione ecologica del diritto e della politica*, cit.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. S. MESSINA, *Eco-democrazia. Per una fondazione ecologica del diritto e della politica*, cit., p. 170.