



L'Europa delle città
Municipalismo e integrazione europea. Una panoramica*
di Paola Lo Cascio

La cooperazione municipale prima delle Comunità europee

Il processo di integrazione, dal Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 25 marzo 1957 fino all'attuale configurazione dell'Unione Europea, si è sviluppato attraverso un'evoluzione graduale e spesso conflittuale, nella quale gli stati membri hanno esercitato un ruolo preminente nel definire tempi, modalità e limiti della costruzione politica dell'Europa unita. E nonostante la incontrovertibile centralità degli stati, l'unificazione europea non può essere compresa tenendo conto solo delle dinamiche intergovernative. Una pluralità di attori istituzionali – dalle istituzioni comunitarie alle regioni e, in misura crescente, alle città – ha progressivamente costruito spazi di cooperazione, di rappresentanza e di influenza, contribuendo a ridefinire la natura stessa della governance europea. La partecipazione degli enti locali, pur inizialmente marginale, si è consolidata nel corso dei decenni attraverso forme di coordinamento orizzontale e reti transnazionali che hanno cercato di incidere sul processo di integrazione. Spesso lo hanno fatto, fra l'altro, onorando la loro proverbiale porosità rispetto alla società civile e ai movimenti sociali di base locale.

In una prospettiva più ampia, si può sostenere che l'Europa, prima ancora di essere un mosaico di stati-nazione, sia fundamentalmente un continente

* Questa pubblicazione forma parte del progetto: PID2022-137588NB-I00 Next Europe: la contribución del municipalismo español a la construcción democrática de la Unión Europea (1977-1998). (EUROPFOX), finanziato dall'Agencia Española de Investigación, Ministerio de Ciencia, Gobierno de España.

urbano¹: uno spazio in cui la città costituisce la forma storica dominante dell'organizzazione sociale, politica ed economica. È proprio in questo quadro che emerge una vera e propria dimensione urbana dell'integrazione europea, radicata ben prima della nascita delle Comunità e alimentata dal dinamismo politico di un movimento municipale che, agli inizi del XX secolo, elaborò visioni transnazionali e cooperazioni strutturate tra città.

Già nel XIX secolo, le città europee erano state trasformate in profondità dall'industrializzazione e dalla diffusione del sistema di fabbrica. La rapida crescita demografica e le migrazioni interne e internazionali produssero spazi urbani densi, segnati da conflitti sociali, dall'espansione dei quartieri operai e dal consolidarsi della città come arena centrale del conflitto di classe². Questa nuova realtà urbana – caratterizzata da disuguaglianze, segregazione spaziale, concentrazione del lavoro e dall'ascesa dei movimenti operai – ridefinì il rapporto tra cittadinanza e spazio urbano, trasformando la città nel luogo privilegiato di rivendicazione dei diritti legati all'abitare, ai servizi, all'ambiente e agli immaginari dei quartieri.

In questo senso, la città contemporanea è divenuta uno dei principali laboratori democratici del continente: è qui che si dirime una parte decisiva della conquista dei diritti, attraverso pratiche di mobilitazione, innovazioni istituzionali e forme di partecipazione che attraversano l'intera Europa. Per le classi popolari, le lotte urbane per i diritti si sono intrecciate sempre più con le richieste di democratizzazione della città stessa, confermando il ruolo trasversale delle città come spazi di sperimentazione politica e di ampliamento della cittadinanza democratica.

Il XIX secolo fu anche il periodo dell'emergere delle identità nazionali. La costruzione sociale della nazione si fondava sull'identificazione degli individui come parte di una "comunità immaginata", modellata attraverso la ricerca di tratti condivisi che definissero un popolo specifico³. Mentre gli stati nazionali perseguivano l'omogeneizzazione linguistica, culturale e simbolica, le città – cosmopolite, attraversate da migrazioni e portatrici di tradizioni civiche proprie – agirono contemporaneamente come motori e contrappesi ai processi di nazionalizzazione. L'interazione tra identità urbana, di classe e nazionale divenne così una cifra distintiva dell'epoca: le città industriali funzionavano come laboratori della cittadinanza moderna, palcoscenici della mobilitazione sociale e spazi in cui le identità – di classe o nazionali, spesso sovrapposte e

¹ P. Le Galès, *Le Retour des villes européennes*, 2e édition augmentée d'une préface inédite, Presses de Sciences Po, Paris 2011.

² F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, vol. 113, Ediciones Akal, Madrid 2020.

³ B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London 1991 (1983).

sempre iscritte nello spazio – entravano in conflitto, dialogo o talvolta in sintesi, producendo esiti differenziati a seconda dei contesti⁴.

Nonostante il predominio ottocentesco dello stato-nazione e i processi di centralizzazione, le città europee rimasero attori politici fondamentali. Guidarono processi di democratizzazione interna e, spesso in contrasto con le logiche nazionali, svilupparono pratiche e istituzioni che trascendevano i confini statali. Furono pioniere di politiche municipali di servizio pubblico, animate da un impulso che combinava «utopia, scienza, politica e istituzioni»⁵. Parallelamente, costruirono reti di collaborazione intense, che si ampliarono nei primi decenni del Novecento fino a configurare un vero e proprio movimento municipalista⁶. Attraverso lo scambio di buone pratiche, la circolazione di modelli amministrativi e la promozione di trasformazioni urbane, queste reti contribuirono a delineare una cultura politica condivisa che anticipava forme di cooperazione sovranazionale.

Il movimento municipalista diede vita a una rete transnazionale di amministratori, tecnici, politici e attivisti che consideravano la scala locale centrale per la trasformazione sociale ed economica e ritenevano che tale cambiamento richiedesse prospettive capaci di superare ampiamente lo stato nazionale. La prima espressione formale di questo impulso fu l'incontro di Gand del 1913, che portò alla fondazione dell'Union Internationale des Villes (UIV), segnando l'avvio di una tradizione di collaborazione municipale che avrebbe continuato a modellare l'integrazione europea ben oltre il XX secolo, la quale sfociò nel 1928 nella creazione dell'Unione Internazionale Autorità Locali (IULA)⁷. Le origini della IULA furono segnate da un articolato dibattito che coinvolse diverse correnti del socialismo riformista europeo e del municipalismo progressista. In primo luogo, un ruolo centrale fu svolto dalla componente municipalista del Labour Party, in particolare quella vicina alla Fabian Society, che vedeva nei comuni degli spazi privilegiati di intervento sociale e di modernizzazione amministrativa. A questa si affiancarono i possibilisti francesi e i socialisti riformisti belgi, spagnoli e francesi, accomunati dall'idea che i municipi costituissero veri e propri laboratori di sperimentazione della nuova città industriale, chiamati a rispondere alle crescenti esigenze dei ceti proletari attraverso l'ampliamento dei servizi pubblici locali.

⁴ C. Cornelissen, B. Kümin, M. Rospocher (a cura di), *Migration and the European City: Social and Cultural Perspectives from Early Modernity to the Present*, vol. 5, Walter de Gruyter GmbH & Co KG, Berlin 2022, p. 7.

⁵ P. Dogliani, O. Gaspari (a cura di), *L'Europa dei Comuni: origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli Editore, Roma 2003, p. 13.

⁶ Ivi, p. 8.

⁷ R. Payre, P.Y. Saunier, *L'Union Internationale des Villes o l'Internazionale municipale (1913-1940)*, in «Amministrare», 30 (2000), 1-2, pp. 217-242.

Tra i protagonisti di questa stagione spicca il socialista belga Émile Vinck, figura chiave nella definizione dell'identità della IULA. Vinck contribuì alla redazione dei programmi municipali del Parti ouvrier belge, diresse l'Union des villes et des communes belges e, dal 1913 al 1948, ricoprì la carica di segretario e direttore generale della IULA, orientandone le strategie e consolidandone la rete internazionale.

Accanto alle spinte provenienti dalla sinistra riformista, la nascita della IULA fu favorita da una alleanza interclassista che coinvolse ceti medi, gruppi popolari e diversi attori organizzati interessati al rafforzamento delle autonomie locali. A questa si aggiunse il contributo delle correnti utopico-pacifiste, particolarmente attive in Belgio grazie all'opera di Paul Otlet e Henri La Fontaine⁸. Pur condividendo l'idea di una cooperazione internazionale fondata sui comuni, i due svilupparono sensibilità differenti: Otlet privilegiava l'aspetto tecnico-organizzativo, legato al suo progetto di una «città internazionale», mentre La Fontaine era più orientato verso iniziative utopiche di promozione della pace.

Grazie anche alla loro influenza, la IULA si collocò al centro di una rete di agenzie internazionali⁹ – pubbliche e private – impegnate nella gestione dei problemi generati dalla crescita urbana: salute pubblica, igiene, edilizia abitativa, illuminazione, prevenzione degli incendi, assetto stradale, infrastrutture e istruzione. Lo sviluppo della nascente «scienza comunale»¹⁰ fu sostenuto da un'intensa attività editoriale: le *Tablettes Documentaires Municipales*, avviate nel 1921 con il contributo di Vinck, e *Les Sciences administratives* (dal 1927 *L'administration locale*), che dal 1925 mirava a rafforzare le relazioni intermunicipali e a diffondere nuove conoscenze sulla gestione municipale.

La convergenza delle problematiche locali, comuni a città situate in diversi stati nazionali, spinse sindaci, tecnici comunali e amministratori a sviluppare

⁸ Vedi D. Laqua, *Transnational Endeavours and the "Totality of Knowledge": Paul Otlet and Henri La Fontaine as "Integral Internationalists" in Fin-de-siècle Europe*, in G. Brockington (a cura di), *Internationalism and the Arts in Britain and Europe at the Fin de Siècle*, Peter Lang, Berna 2009, pp. 247-271.

⁹ Accanto alla IULA operava la International Garden Cities and Town Planning Association, divenuta nel 1913 International Federation for Housing and Town Planning (IFHP), nata dal movimento delle città giardino di Ebenezer Howard. Di orientamento spiccatamente tecnico-professionale, l'IFHP promuoveva visite di studio e scambi teorico-pratici tra architetti, urbanisti e tecnici comunali, contribuendo alla circolazione internazionale di modelli avanzati di pianificazione urbana e *housing* sociale. P.Y. Saunier, *Sketches from the Urban Internationale, 1910–50: Voluntary Associations, International Institutions and US Philanthropic Foundations*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 25 (2001), 2, pp. 380-403.

¹⁰ Si è parlato, in questo senso di una «comunità epistémica», che coinvolse scienziati, amministratori, attori anche economici. Vedi P.Y. Saunier, *Sketches from the Urban Internationale, 1910–50*, cit..

nuove forme di cooperazione, dando vita a quella che Pierre-Yves Saunier ha definito una «internazionale urbana»¹¹. In questo quadro, la IULA – nata intorno a un nucleo quasi esclusivamente europeo – ampliò la propria dimensione internazionale dopo la Prima guerra mondiale, in particolare con il congresso di Parigi del 1925, che vide la partecipazione di nuove associazioni europee, come quelle britanniche, ed extraeuropee, come quelle canadesi e statunitensi.

A partire dal primo dopoguerra, l'IULA iniziò a privilegiare un approccio sempre più pragmatico e tecnico-scientifico nella ricerca di soluzioni ai problemi urbani. Questa evoluzione rispondeva a esigenze politiche e strategiche precise: da un lato, l'associazione cercava di attenuare i sospetti derivanti dalla forte presenza di dirigenti socialisti; dall'altro, intendeva preservare il sostegno britannico e i finanziamenti delle fondazioni statunitensi, culture amministrative entrambe portatrici di una visione orientata ai risultati concreti.

In questo contesto, il carattere più propriamente politico del “movimento comunale europeo” fu progressivamente messo in sordina, soprattutto nel periodo compreso tra le due guerre mondiali. La pressione esercitata dalle dittature europee – che limitarono drasticamente le autonomie locali, assunsero funzioni municipali a livello centrale e frenarono l'azione internazionale dei comuni – contribuì a una vera e propria “quarantena” del municipalismo politico. In dittature come l'Italia fascista, la presenza delle città sulla scena internazionale si ridusse bruscamente. Anche la Società delle Nazioni guardò con crescente diffidenza alle iniziative municipali, temendo che potessero intaccare le prerogative degli stati in materia di politica estera.

Di fronte a queste pressioni, l'IULA accentuò ulteriormente il suo orientamento tecnico-professionale, concentrandosi su questioni scientifiche e pratiche più vicine alle tradizioni municipali anglosassoni e meno esposte a contestazioni politiche.

Nonostante questa fase di ridimensionamento, il movimento comunale europeo non scomparve. Le reti di cooperazione, pur indebolite, sopravvissero e mantennero un nucleo di attività, soprattutto nel campo dello scambio di informazioni tecniche e delle pratiche amministrative. Proprio questa capacità di resistenza permise al municipalismo internazionale di riemergere con forza nel secondo dopoguerra, quando la ricostruzione urbana, la democratizzazione e la nuova attenzione alle autonomie locali offrirono condizioni favorevoli per un suo rinnovato sviluppo¹².

¹¹ *Ibidem*.

¹² R. Payre; P.Y. Saunier, *A City in the World of Cities: Lyon, France; Municipal Associations as Political Resources in the Twentieth Century*, in P.Y. Saunier, S. Ewen (a cura di), *Another Global City: Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-2000*, Palgrave Macmillan US, New York 2008, pp. 69-84.

Il federalismo municipalista europeo e le Comunità

La cooperazione municipalista sviluppatasi in Europa prima della Seconda guerra mondiale costituì una base solida da cui partire nel nuovo scenario. L'azione europea dei comuni iniziò subito dopo la fine del conflitto con l'avvio dei gemellaggi di città, che rappresentarono una delle forme più emblematiche di cooperazione municipale europea. Questo nuovo slancio fu promosso soprattutto dai comuni tedeschi, desiderosi di instaurare relazioni con altre municipalità europee per contribuire a superare l'ostilità e la diffidenza ancora diffuse verso la Germania. I primi contatti, fra il 1946 e il 1947, assunsero la forma di missioni di buona volontà, che permisero ad alcune città tedesche di stabilire rapporti con municipalità britanniche.

Ben presto, tuttavia, i gemellaggi acquisirono una portata più ampia: essi divennero una manifestazione politica "dal basso" di un'idea di Europa fondata sulla cooperazione tra comunità locali¹³. Da questo punto di vista, il messaggio politico era chiaro: dopo il disastro bellico provocato dal conflitto fra nazioni, le città erano gli attori istituzionali più rapidi e capaci di ricostruire agilmente ponti di collaborazione.

In termini di integrazione europea, si può affermare che queste esperienze municipali di cooperazione precedettero l'iniziativa degli stati: prima ancora che Robert Schuman presentasse la Dichiarazione del 9 maggio 1950, le città avevano già avviato forme di integrazione transfrontaliera, basate su scambi regolari, rapporti di fiducia e una logica chiaramente federale, fondata sulla collaborazione diretta tra comunità locali.

Per questo motivo, la istituzionalizzazione del municipalismo europeista fu piuttosto rapida: il 1° gennaio 1950, rappresentanti degli enti locali di Francia, Germania, Belgio, Italia e Paesi Bassi – insieme a figure centrali dell'urbanistica, del municipalismo e del federalismo come Alida de Jaeger, Jean Bareth e Umberto Serafini (quest'ultimo molto vicino ad Altiero Spinelli) – si riunirono a Seelisberg per definire le basi di una nuova organizzazione municipalista specificamente europea. L'incontro segnò l'avvio di un progetto che mirava a consolidare la cooperazione interurbana come componente strutturale della costruzione europea.

Da quell'incontro scaturì la decisione di convocare un congresso fondativo, che si tenne a Ginevra dal 28 al 30 gennaio 1951 e vide un'ampia partecipazione: dieci stati e numerosi comuni ed enti locali aderirono alla creazione del Consiglio dei Comuni d'Europa (CME, dalle iniziali in inglese). Fin dalle sue origini, il CME si collocò nel solco del federalismo europeo e spinse per un'integrazione politica

¹³ F. Zucca, *Per una storia della cittadinanza europea: i gemellaggi*, in «Cittadinanza europea», 11 (2014), 2, pp. 139-160.

del continente che superasse la mera cooperazione economica. Una prima dimostrazione di questa volontà fu l'approvazione della *Carta Europea delle libertà municipali*, promossa dal CME a Versailles nel 1953.

Il documento si basava su due principi. Il primo aveva a che vedere con la centralità dei municipi come istituzioni democratiche: nessuno stato poteva definirsi democratico senza il rispetto dell'autonomia e della democrazia locale¹⁴.

Il secondo principio – che ha segnato in modo duraturo la cultura politica del municipalismo continentale dagli anni Cinquanta fino a oggi – sosteneva che i Comuni europei condividessero preoccupazioni comuni e che, proprio per questo, potessero e dovessero essere lo strumento più efficace di un europeismo radicato nella realtà concreta della cittadinanza. La Carta – che per essere valida, avrebbe dovuto essere accettata dagli stati membri – evidentemente rimase in quel momento lettera morta: nessuno stato decise di integrarla nel suo ordinamento. Fu però un documento politico importante e moltissimi Comuni la fecero propria, almeno nella sua dimensione dichiarativa. La collaborazione avviata nel 1957 attraverso la Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) del Consiglio d'Europa contribuì a consolidare ulteriormente il ruolo del municipalismo europeo come attore politico emergente¹⁵.

Nel corso dei decenni successivi, il movimento municipalista europeo accompagnò tutte le fasi dello sviluppo delle istituzioni comuni, cercando di incidere sia sulla pianificazione territoriale sia sul processo politico di unificazione, in una fase in cui, a partire dalla fine degli anni '50, qualsiasi speranza federalista sembrava aver perso ragion d'essere. Per questo, nei decenni successivi il municipalismo federalista europeo divise la sua attività di pressione e di elaborazione politica fra le Comunità e il Consiglio d'Europa. Nel caso del Consiglio d'Europa il municipalismo segnò qualche vittoria importante, come la seppur tarda approvazione della *Carta Europea dell'Autonomia Locale* nel 1985, un documento che rilanciava l'idea della Carta di Versailles¹⁶.

¹⁴ A. Clotet Miró, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa: la obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Civitas, Madrid 1992, p. 99.

¹⁵ J.M. Palayret, *De la CECA au Comité des Régions. Le Conseil des Communes et des Régions d'Europe. Un demi-siècle de Lobbying en faveur de l'Europe des Régions*, in M.T. Bitsch (a cura di), *Le fait régional et la construction européenne*, Nomos/Bruylant, Bruxelles 2003, pp. 85-113.

¹⁶ L'adozione della Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL) nel 1985 fu il risultato di oltre trent'anni di pressione municipalista organizzata. Dopo il fallimento della Carta di Versailles, il municipalismo europeo riprese l'iniziativa nel 1968, quando la Conferenza europea dei poteri locali presentò al Comitato dei Ministri una Dichiarazione di principi sull'autonomia locale, sostenuta dall'Assemblea parlamentare nel 1970 (Conferenza europea dei poteri locali, 1968; APCE, 1970). Il Consiglio d'Europa respinse però il progetto, giudicandolo incompatibile con la diversità costituzionale degli stati membri. Solo nel 1979 il CME rilanciò l'iniziativa, insistendo sul carattere vincolante del futuro trattato e sul coinvolgimento delle organizzazioni

Nel caso delle Comunità, la resistenza degli stati fu particolarmente forte: i documenti approvati annualmente dagli Stati generali del CME testimoniano una lunga fase di richieste rimaste inascoltate o accolte solo parzialmente, segno della persistente centralità degli stati nel definire l'architettura istituzionale comunitaria. Una prima apertura si registrò soltanto alla metà degli anni Settanta, con l'avvio della politica regionale della CEE e con il rafforzamento del Fondo sociale europeo. Tuttavia, in questa fase le autorità locali rimasero sostanzialmente escluse dai meccanismi decisionali. La vera svolta giunse con l'Atto unico europeo del 1986, che introdusse modifiche sostanziali all'assetto comunitario: istituì il Consiglio europeo, ampliò i poteri del Parlamento, definì il principio di una politica estera comune e rafforzò la politica regionale, ponendo le basi per l'Unione europea che sarebbe nata pochi anni dopo. In questo contesto vennero definiti gli orientamenti della politica regionale comunitaria e i Fondi strutturali acquisirono un ruolo centrale nella promozione della coesione territoriale.

Il CCRE – nuovo nome del CME dopo il 1984, quando aprì la partecipazione anche alle regioni – intervenne attivamente nel dibattito sull'AUE, promuovendo strumenti di rappresentanza come il Comitato consultivo delle istituzioni locali e regionali o l'Intergruppo dei rappresentanti eletti a suffragio universale. Tuttavia, solo con il Trattato di Maastricht del 1992 e con la creazione del Comitato delle regioni i Comuni europei ottennero finalmente un canale istituzionale stabile attraverso cui tentare di esercitare un'influenza sul processo decisionale europeo. L'istituzione del Comitato delle regioni rappresentò infatti il riconoscimento formale del ruolo degli enti locali e regionali nella governance comunitaria, aprendo una fase nuova nella quale il municipalismo europeo poté consolidare la propria capacità di intervento e contribuire in modo più diretto alla definizione delle politiche europee.

municipaliste nazionali. Il nuovo testo del 1981 fu nuovamente ostacolato dai governi, che tentarono di trasferire la procedura al Comitato direttivo per le questioni regionali e municipali (CDRM), relegando la CPLRE a un ruolo consultivo. L'Assemblea parlamentare intervenne con forza, reclamando la partecipazione dei rappresentanti locali. Il testo fu quindi riformulato congiuntamente da CPLRE e CDRM e accompagnato da un rapporto politico favorevole di Oscar Luigi Scalfaro. Il Comitato dei Ministri approvò la CEAL il 27 giugno 1985, aprendo la firma agli stati membri dal 15 ottobre; la CEE la adottò nel 1988, la Spagna nel 1989, mentre San Marino fu l'ultimo stato a ratificarla nel 2013 (Congress of Local and Regional Authorities, Country Profiles, 2023). La CEAL introdusse un nucleo di articoli obbligatori (art. 12) e un sistema di ratifica flessibile, che consentiva agli stati di modulare l'estensione del proprio impegno. Dal 1995 il Congresso dei poteri locali e regionali ha sviluppato un sistema permanente di *monitoring* basato su visite *in loco* e analisi dei sistemi nazionali, contribuendo alla trasformazione della Carta in uno standard internazionale per la democrazia locale, particolarmente influente nei processi di riforma dei paesi dell'Europa centrale e orientale entrati nell'UE negli anni Duemila.

Comuni in rete

La battaglia per il riconoscimento istituzionale dei Comuni da parte delle Comunità europee, pur essendo un passaggio fondamentale, non fu l'unica di cui furono protagoniste le città europee, soprattutto a partire dagli anni Ottanta. Per comprendere appieno la portata delle trasformazioni che investirono il municipalismo europeo in quel periodo, è necessario tenere presente il contesto generale: l'onda lunga della crisi del 1973 e, soprattutto, il progressivo affievolirsi delle logiche della Guerra Fredda favorirono un profondo cambiamento sia sul piano delle dinamiche produttive sia su quello delle relazioni internazionali¹⁷. La fine della contrapposizione bipolare, l'emergere di nuovi attori globali e la crescente integrazione dei mercati determinarono una ridefinizione delle gerarchie territoriali e delle forme di esercizio del potere politico. In questo scenario, le città – e in particolare le grandi aree metropolitane – riemersero come nodi strategici dell'economia mondiale, luoghi privilegiati di accumulazione del capitale, poli di forte concentrazione demografica e spazi in cui si intrecciavano conflitti sociali e innovazione¹⁸. La cosiddetta «questione urbana» assunse una nuova centralità: le città si trovarono a confrontarsi con le sfide poste dalla ristrutturazione economica post-fordista, dalla fine dell'epoca della crescita illimitata e dall'avvio di una globalizzazione segnata da flussi transnazionali sempre più intensi di capitale, persone e informazioni¹⁹. In altre parole, la città divenne il laboratorio privilegiato di adattamento – e talvolta di resistenza – ai mutamenti strutturali dell'economia e della società tardo-novecentesca, un luogo in cui si condensavano tensioni e opportunità, crisi e innovazione, e in cui si sperimentavano nuove forme di governance capaci di rispondere alla complessità emergente²⁰.

Come era accaduto all'inizio del Novecento, quando la maturità della società industriale aveva mostrato tutto il suo potenziale di crescita e di conflitto proprio nelle aree urbane, anche in questo caso, quasi cent'anni dopo, le città risposero al cambiamento attraverso la cooperazione. La proliferazione di nuove reti urbane transnazionali negli anni Ottanta rispose alla necessità di elaborare risposte condivise a problemi nuovi e comuni in un contesto globale in rapida trasformazione, caratterizzato da un progressivo indebolimento economico e politico dello stato-nazione. Le riflessioni su una necessaria riforma dei livelli di

¹⁷ S. Sassen, *Cities and Communities in the Global Economy: Rethinking our Concepts*, in «American Behavioral Scientist», 39 (1996), 5, pp. 629-639.

¹⁸ M. Castells, *The Informational City: A New Framework for Social Change*, University of Toronto, Toronto 1991.

¹⁹ D. Harvey, *From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, in «Geografiska Annaler: series B, Human Geography», 71 (1989), 1, pp. 3-17.

²⁰ P. Le Galés, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, OUP, Oxford 2002.

governance e sulla trasformazione della sovranità nazionale²¹ aiutarono a interpretare questo processo: le città non erano più semplici articolazioni amministrative, ma attori politici, economici e istituzionali che si muovevano in uno spazio politico multiscalare, dove la capacità di cooperare diventava un elemento decisivo di potere. La crisi del modello fordista, la terziarizzazione dell'economia, la diffusione delle tecnologie dell'informazione e la crescente mobilità internazionale resero evidente che molte delle sfide che le città si trovavano ad affrontare non potevano essere risolte entro i confini amministrativi tradizionali. Le politiche urbane richiedevano nuove scale di intervento, nuove forme di coordinamento e nuovi strumenti di cooperazione. In questo quadro, la dimensione transnazionale divenne un elemento imprescindibile della governance urbana: le città iniziarono a guardare oltre i confini nazionali, a costruire alleanze, a scambiare pratiche e a elaborare strategie comuni.

Nel 1984 nacque Metropolis, una rete che riuniva alcune delle principali città del mondo e che rappresentò una delle prime manifestazioni strutturate di municipalismo globale²². Il fenomeno investì in pieno il contesto europeo: nel 1986 sei grandi città non capitali – Francoforte, Lione, Milano, Rotterdam, Birmingham e Barcellona – si riunirono a Rotterdam per discutere le sfide emergenti e le trasformazioni che stavano investendo gli spazi urbani europei. Da quell'incontro prese forma l'idea di creare una struttura stabile di cooperazione, che si concretizzò nel 1989 con la fondazione di Eurocities a Barcellona²³. Eurocities nacque con una duplice funzione: da un lato, costituire uno spazio di scambio di idee, di condivisione di esperienze e di elaborazione di

²¹ In questo senso, Brenner parla di «riscalare» lo stato: «The transformed configuration of state spatiality that has crystallized through these transformations may be provisionally characterized as a Rescaled Competition State Regime (RCSR) – rescaled, because it rests upon scale-sensitive political strategies intended to position key subnational spaces (localities, cities, regions, industrial districts) optimally within supranational (European or global) circuits of capital accumulation; a competition state, because it privileges the goal of economic competitiveness over traditional welfarist priorities such as equity and redistribution; and a regime, because it represents an unstable, evolving institutional-geographical mosaic rather than a fully consolidated framework of statehood». Vedi N. Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, OUP, Oxford 2004; online edn, Oxford University Press Academic, 3 Oct. 2011), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199270057.001.0001>, ultimo accesso 20 luglio 2026.

²² Metropolis conta attualmente 18 membri nella regione europea. Il nucleo storico si è consolidato proprio tra gli anni '80 e '90 con l'adesione dell'Area Metropolitana di Barcellona (1985), Lisbona (1986), Berlino (1991), Bucarest (1991), Bruxelles (1993), Sarajevo (1995) e Sofia (1999). La rete ha continuato a espandersi nei decenni successivi includendo città come Madrid, Torino e Roma, fino alla recente adesione di Lviv (2025). All'interno dell'organizzazione, l'Area Metropolitana di Barcellona e la Regione di Bruxelles-Capitale ricoprono ruoli di primo piano come membri della Co-Presidenza e del Comitato Esecutivo.

²³ R. Griffiths, *Eurocities*, in «Planning Practice & Research», 10 (1995), 2, pp. 215-222.

risposte innovative a problemi comuni; dall'altro, unire le forze per influenzare le istituzioni comunitarie, con l'obiettivo di integrare le priorità urbane nei dibattiti e nei programmi europei e di partecipare attivamente ai progetti transnazionali promossi dalle Comunità. In breve tempo, Eurocities divenne un interlocutore riconosciuto dalla Commissione e dal Parlamento europeo sulle questioni urbane, trasformandosi in un attore capace di introdurre una prospettiva "glocale" e di connettere le dinamiche locali con i processi sovranazionali.

Accanto a Eurocities, negli stessi anni si svilupparono altre forme di cooperazione urbana, spesso orientate a rafforzare la coesione territoriale in specifiche aree geografiche. Un esempio significativo è la rete C-6, fondata tra il 1990 e il 1991 e composta da Palma di Maiorca, Saragozza, Barcellona, Valencia, Montpellier e Tolosa: un'esperienza che anticipò la futura Euroregione Pirenei-Mediterraneo. C-6 elaborava una strategia territoriale condivisa, fondata sulla cooperazione infrastrutturale, culturale ed economica, e mostrò come la cooperazione transfrontaliera potesse diventare un laboratorio di governance policentrica.

Parallelamente alla cooperazione territoriale, gli anni Novanta furono caratterizzati da una vera e propria esplosione di reti tematiche, nate per permettere alle città di scambiare conoscenze tecniche e influenzare politiche settoriali europee. Telecities, fondata nel 1993²⁴, fu una delle prime reti dedicate alla tecnologia e alla società dell'informazione. Nel campo dell'ambiente, ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives, fondato nel 1990, divenne rapidamente la principale piattaforma internazionale dedicata allo sviluppo sostenibile locale. Nel campo dell'educazione, l'Associazione Internazionale delle Città Educatrici (AICE), fondata a Barcellona nel 1990, promuoveva una visione della città come spazio educativo continuo²⁵.

Accanto alla cooperazione tecnica, negli anni Novanta si sviluppò una dimensione più politica e simbolica della presenza internazionale delle città: la diplomazia decentrata. La rete Mayors for Peace, fondata nel 1982, acquisì una forte presenza europea negli anni Novanta. In Italia, la rete degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, fondata nel 1986, coordinava decine di governi locali impegnati in progetti di cooperazione internazionale. Un caso particolarmente

²⁴ T. Serra, *TeleCities: The Role of City Networks in E-Government Processes*, in E. Di Maria, S. Micelli (a cura di), *On Line Citizenship: Emerging Technologies for European Cities*, MA: Springer US, Boston 2004, pp. 23-46.

²⁵ M. Subirats, *Ciudades educadoras: un proyecto cargado de futuro*, in «Participación educativa», 6 (2007), pp. 51-59.

significativo fu l'Ambasciata della Democrazia Locale Barcellona-Sarajevo, creata durante la guerra in ex-Jugoslavia²⁶.

In definitiva, le esperienze di cooperazione e di articolazione politica internazionale delle città negli anni Ottanta e Novanta dimostrarono che le città erano in grado di passare da una posizione passiva a un ruolo di protagonismo politico attivo, contribuendo a ridefinire la scala territoriale della governance europea e globale²⁷.

La questione istituzionale: da Maastricht ad Amsterdam

Nel processo di costruzione europea, la politica locale e le sue istituzioni rappresentative rimasero a lungo ai margini del dibattito sull'assetto istituzionale comunitario. Fin dagli anni Settanta, la scelta di strutturare la politica di coesione su base regionale contribuì a limitare il riconoscimento politico delle città e delle aree metropolitane, nonostante queste costituissero i principali centri di sviluppo economico, innovazione e trasformazione sociale in Europa.

La situazione iniziò a cambiare nella seconda metà degli anni Ottanta, quando la questione territoriale entrò progressivamente nell'agenda comunitaria. A favorire questo processo furono le richieste di maggiore partecipazione avanzate dai Länder tedeschi e dalle Comunità autonome spagnole, la riflessione della Commissione Delors sul deficit democratico dell'integrazione europea e il crescente dinamismo delle reti di cooperazione tra enti locali.

L'apertura della questione territoriale nel quadro delle riforme che accompagnarono il passaggio dalla Comunità europea all'Unione europea creò nuove opportunità anche per le istituzioni municipali. Sebbene il dibattito fosse dominato dalle rivendicazioni regionali, le organizzazioni degli enti locali riuscirono a inserirsi nel negoziato che portò al Trattato di Maastricht del 1992. L'articolo 198 del Trattato istituì il Comitato delle Regioni (CdR) quale organo consultivo composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali, lasciando tuttavia aperte questioni fondamentali relative alla sua composizione e alle sue funzioni.

Si aprì così una complessa fase negoziale che coinvolse stati membri, partiti europei e organizzazioni territoriali. Al centro del confronto vi erano soprattutto l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) e il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CMRE), portatori di visioni differenti del nuovo organismo. I

²⁶ Ò. Monterde Mateo, "Contra la guerra, ciutats": Barcelona i Sarajevo en la construcció de la pau a Europa (1991-1996), in «Segle XX: revista catalana d'història», 16 (2023), pp. 211-227.

²⁷ M.J. Goldsmith; E.C. Page (a cura di), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*, Routledge, London 2010.

regionalisti immaginavano il CdR come una futura camera territoriale dell'Unione, riservando alle città un ruolo marginale. I municipalisti, al contrario, rivendicavano una presenza significativa delle autorità locali. In questa battaglia ebbe un ruolo decisivo Pasqual Maragall, sindaco di Barcellona e presidente del CMRE, che sfruttò il prestigio internazionale della città catalana per promuovere il riconoscimento politico delle municipalità europee²⁸.

Con il tempo, il confronto lasciò spazio a una maggiore collaborazione. La riforma della Conferenza dei Poteri Locali e Regionali d'Europa contribuì a migliorare i rapporti tra ARE e CMRE, favorendo il raggiungimento, nel 1993, di un accordo minimo per l'avvio del CdR. Tale intesa prevedeva l'autonomia amministrativa dell'istituzione, la rappresentanza sia regionale sia locale e il requisito del mandato democratico per tutti i suoi membri. Entro la fine dell'anno venne approvato il regolamento interno e definita la struttura organizzativa dell'organismo.

Le tensioni politiche, tuttavia, non scomparvero. Oltre alle rivalità tra stati membri e alle differenti capacità di influenza dei territori, continuò infatti lo scontro tra la visione regionalista e quella municipalista dell'integrazione europea. Anche la scelta della leadership del Comitato rifletté questo equilibrio: la presidenza venne suddivisa tra Jacques Blanc, esponente regionalista francese, e Pasqual Maragall, figura di riferimento del municipalismo europeo.

Il Comitato delle Regioni fu ufficialmente istituito nel marzo 1994. Per la prima volta città e comuni entrarono formalmente nell'architettura istituzionale dell'Unione europea, segnando un passaggio importante nel consolidamento della governance multilivello.

Nei suoi primi anni di attività il CdR dimostrò una notevole capacità di iniziativa²⁹. I pareri adottati si concentrarono soprattutto sulle politiche territoriali, ambientali e di sviluppo regionale, ma affrontarono anche questioni più ampie legate alla partecipazione democratica, alla cooperazione tra livelli di governo e all'autonomia degli enti territoriali. In particolare, il principio di sussidiarietà divenne il principale terreno di elaborazione politica dell'istituzione.

Il dibattito si sviluppò soprattutto all'interno della Commissione Affari Istituzionali, presieduta da Jordi Pujol, presidente della Generalitat de Catalunya e figura centrale del regionalismo europeo. In preparazione della revisione del Trattato di Maastricht riemersero le differenti visioni del municipalismo e del regionalismo. Il CMRE sosteneva una lettura della sussidiarietà fondata sulla

²⁸ Sull'azione europea di Pasqual Maragall, vedi P. Lo Cascio, A. Mayayo Artal, Ó. Monterde Mateo, *Pasqual Maragall y la Europa próxima*, RBA, Barcelona 2024. Disponibile in: <https://handle.net/2445/228950>

²⁹ M. Mascia, *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, Cedam, Padova 1996.

capacità delle istituzioni di rispondere ai bisogni dei cittadini, indipendentemente dalla loro collocazione nella gerarchia dei livelli di governo, attribuendo pari dignità a stati, regioni e Comuni. Alcuni settori regionalisti proponevano invece di rafforzare il ruolo delle regioni, fino a ipotizzare una separazione tra rappresentanza regionale e locale all'interno del Comitato.

Il parere approvato dal CdR in merito nel 1995 cercò di tradurre queste riflessioni in una proposta di riforma istituzionale. Oltre a richiedere una piena autonomia amministrativa e finanziaria, il Comitato rivendicava un rafforzamento del proprio ruolo nel processo decisionale europeo attraverso l'estensione delle consultazioni obbligatorie, un maggiore coinvolgimento nella fase legislativa e il diritto di ricorrere alla Corte di giustizia.

Gli stati membri accolsero tuttavia tali proposte con grande cautela. Già nelle discussioni preparatorie del Consiglio europeo di Madrid del 1995 emerse la volontà di limitare le riforme agli aspetti tecnici, evitando modifiche sostanziali agli equilibri istituzionali dell'Unione. Al contrario, il Parlamento europeo mostrò maggiore apertura e sostenne gran parte delle richieste del CdR nel corso della Conferenza con gli enti territoriali dell'ottobre 1996.

La Conferenza intergovernativa che portò al Trattato di Amsterdam del 1997 seguì però l'orientamento degli stati membri. Le principali rivendicazioni del Comitato vennero respinte, in particolare l'estensione del principio di sussidiarietà alle città e alle regioni e la possibilità di adire la Corte di giustizia.

Nonostante questi risultati limitati, il percorso verso Amsterdam rappresentò un'importante fase di mobilitazione politica delle autorità territoriali europee. Il vertice delle regioni e delle città tenutosi ad Amsterdam nel maggio 1997 ribadì il valore della legittimazione democratica degli enti territoriali, della trasparenza istituzionale e della sussidiarietà come principio guida della governance europea. Particolarmente significativo fu l'intervento conclusivo di Pasqual Maragall, che presentò l'Unione europea come un sistema fondato sulla sovranità condivisa e sulla pluralità dei livelli di governo³⁰.

³⁰ «Europa: "oggetto politico non identificato", dicono gli americani. Accettiamo che la definizione sia difficile ma non impossibile, e in ogni caso, che non sarà la stessa definizione di nazione che gli americani danno, ma piuttosto diversa. In effetti, il modello Maastricht-Amsterdam supera il concetto classico di "sovranità unica" per cedere il passo alla sovranità condivisa. [...] L'onere della prova è stato invertito. [...] "Ciò che non è proibito è permesso" si diceva una volta. Ora diciamo qualcosa di più modesto, ma simile: "Ciò che non è riservato è permesso". La società viene prima dello Stato. E i livelli di governo vicini sono più "società" di quelli lontani [...] Oggi offriamo a un'Europa scettica, a volte stanca di se stessa, il linguaggio dell'identità multipla ma responsabile, che è, se non l'unico possibile, il migliore di tutti. Il linguaggio della sussidiarietà, dell'autogoverno leale, il vecchio linguaggio del movimento europeo rivisitato all'alba del XXI secolo. Viva l'Europa! Cittadini d'Europa, unitevi!». Vertice europeo delle regioni e delle città. Amsterdam, 15 e 16 maggio 1997, Discorso di chiusura di

Il Trattato di Amsterdam accolse soltanto alcuni miglioramenti tecnici nel funzionamento del Comitato delle Regioni, respingendo le sue proposte più innovative. Ciò nonostante, l'esperienza dei primi anni del CdR segnò una svolta significativa: le città ottennero per la prima volta un riconoscimento istituzionale a livello europeo e contribuirono ad affermare una concezione della governance fondata sulla cooperazione tra diversi livelli di governo. Tale processo avrebbe trovato ulteriore conferma, pochi mesi dopo, con l'ingresso definitivo della dimensione urbana nell'agenda politica dell'Unione europea.

Da questo punto di vista, l'esperienza del Comitato delle Regioni tra il 1994 e il 1997 presenta un bilancio ambivalente. Da una parte, il municipalismo europeo ottenne una vittoria storica: le città entrarono ufficialmente nel sistema istituzionale dell'Unione e conquistarono una legittimazione politica senza precedenti. Dall'altra, le proposte più ambiziose, ispirate a una visione federalista e pluralista dell'Europa, furono sostanzialmente bloccate dagli stati membri.

Tuttavia, sarebbe riduttivo interpretare questo esito come un fallimento. Al contrario, i primi anni di vita del Comitato delle Regioni contribuirono a trasformare profondamente la posizione delle autorità locali all'interno dello spazio politico europeo. Le città dimostrarono di essere attori capaci non soltanto di rappresentare interessi territoriali specifici, ma anche di elaborare progetti di innovazione istituzionale per l'intera Unione. La loro presenza all'interno del CdR rese visibile una dimensione urbana fino ad allora rimasta in gran parte assente dal processo di integrazione.

Non a caso, pochi mesi dopo la firma del Trattato di Amsterdam, la Commissione europea pubblicò la comunicazione *Verso una politica urbana per l'Unione europea* (1997). Tale documento sancì definitivamente l'ingresso della questione urbana nell'agenda comunitaria e riconobbe il ruolo centrale delle città nello sviluppo economico, sociale e territoriale dell'Europa. Simbolicamente, esso chiudeva la prima fase del protagonismo municipale nelle istituzioni dell'Unione e apriva una nuova stagione, nella quale la dimensione urbana sarebbe diventata un elemento sempre più rilevante delle politiche europee.

La realtà conta: le città fra dinamismo, crisi e resilienza

Il Trattato di Amsterdam limitò in misura significativa le possibilità di sviluppo del Comitato delle Regioni come sede effettiva di rappresentanza degli interessi territoriali. Tale esito non segnò tuttavia la fine dell'azione del municipalismo europeo, ma inaugurò una fase di adattamento alla nuova configurazione istituzionale. Privato della possibilità di consolidare nel Trattato una concezione

Pasqual Maragall, Presidente del Comitato delle Regioni. Sindaco di Barcellona. Fondo CdR, 1-A Personalité Politiques. Discourse du President, Bruxelles.

avanzata del principio di sussidiarietà, il movimento municipalista riorientò la propria strategia verso ambiti nei quali la dimensione locale potesse continuare a esercitare capacità innovativa: la cooperazione transfrontaliera e la costruzione di spazi funzionali oltre i confini statali.

Questa scelta si inseriva in una tradizione già consolidata. La Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera del 1980 aveva rappresentato il primo tentativo di regolamentare tali esperienze sotto l'egida del Consiglio d'Europa, mentre l'iniziativa comunitaria Interreg, lanciata nel 1991, aveva moltiplicato e consolidato le pratiche di cooperazione nelle zone di frontiera, ampliandone la portata a soggetti istituzionali e non istituzionali e riconoscendole come una dimensione strutturale della costruzione europea. In questo contesto, il municipalismo europeo reinterpretò il principio di sussidiarietà attraverso gli strumenti offerti dalla cooperazione territoriale: la prossimità veniva praticata attraverso reti transnazionali di città e territori.

La strategia si rivelò lungimirante. Il modo di operare fondato su reti di cooperazione e su configurazioni territoriali flessibili trovò un riconoscimento definitivo nel 2006, quando l'UE istituì i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT)³¹, formalizzando i processi di cooperazione euroregionale di base locale. All'interno di questo quadro giuridico e politico si sviluppò una delle innovazioni più significative della cooperazione territoriale europea: le eurocittà. Nate per migliorare servizi pubblici, mobilità, gestione congiunta del mercato del lavoro e pianificazione territoriale nelle aree di confine, esse si sono progressivamente consolidate come strumenti istituzionali capaci di superare i limiti amministrativi degli stati membri e di costruire configurazioni territoriali alternative, più aderenti alla realtà materiale dei territori e alle esigenze dei cittadini.

Negli ultimi due decenni, la cooperazione territoriale europea ha conosciuto una profonda evoluzione, caratterizzata dall'emergere di strumenti capaci di superare i limiti amministrativi degli stati membri e di valorizzare la dimensione locale come motore di integrazione. Tra questi, le eurocittà, gli eurodistretti e le diverse forme di cooperazione transfrontaliera istituzionalizzate

³¹ La base giuridica che disciplina i GECT è il Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), successivamente modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, con il quale sono stati chiariti, semplificati e migliorati i meccanismi di creazione e funzionamento di tali gruppi. La caratteristica fondamentale di questi enti è che possono essere promossi da attori molto diversi (istituzionali e non istituzionali), purché coinvolgano soggetti appartenenti ad almeno due stati membri. Attualmente esistono 88 GECT e la loro attività è coordinata nell'ambito del Comitato delle Regioni.

rappresentano alcune delle innovazioni più significative³². Nati per affrontare congiuntamente questioni quali la mobilità, la gestione dei servizi pubblici, la pianificazione territoriale e il mercato del lavoro nelle aree di confine, tali strumenti hanno progressivamente consolidato forme di governance fondate sulla continuità funzionale dei territori e sulla prossimità ai cittadini.

In questo quadro, i Comuni hanno svolto un ruolo decisivo. Essi sono spesso gli attori promotori delle iniziative, i soggetti che individuano bisogni condivisi e che traducono la cooperazione in interventi concreti. La loro capacità di lettura del territorio, la vicinanza alle comunità locali e la flessibilità amministrativa li rendono particolarmente adatti a costruire partenariati transfrontalieri efficaci. Le eurocittà, ad esempio, si fondano quasi sempre su accordi tra amministrazioni comunali che condividono sistemi economici, reti infrastrutturali e dinamiche sociali e che decidono di coordinare politiche pubbliche per rispondere a esigenze comuni. Gli eurodistretti, pur coinvolgendo talvolta livelli amministrativi superiori, si basano comunque su una forte partecipazione dei governi locali, che garantiscono continuità operativa e radicamento sociale ai progetti.

Le esperienze sviluppatesi in Europa mostrano una grande varietà di configurazioni istituzionali. Alcune eurocittà si sono costituite come organismi di cooperazione stabile tra Comuni situati su frontiere nazionali, come Chaves–Verín, Tui–Valença, Cerveira–Tomiño o Salvaterra de Miño–Monção, che hanno coordinato servizi, mobilità e pianificazione territoriale. Altre si sono sviluppate come articolazioni locali di euroregioni più ampie, come nel caso dell'Eixo Atlántico, che ha progressivamente assunto forme eurocittadine strutturate³³. Gli

³² A. Noferini, et al., *Cross-border Cooperation in the EU: Euroregions Amid Multilevel Governance and Re-territorialization*, in «European planning studies», 28 (2020), 1, pp. 35-56; Z. Fejes, *Evolution of Cross-border Cooperation in the European Union: Challenges and Opportunities*, in «Društveni horizonti», 3 (2023), 5, pp. 55-78. Esistono anche visioni critiche di questi strumenti: A.L. Sanguin, *Euroregions and Other EU's Cross-border Organizations: the Risk of Confusion, Redundancy, Oversizing and Entropy. A Critical Assessment*, in «Annales-Anali Za Istrske In Mediteranske Studije-Series Historia Et Sociologia», 23 (2013), 1, pp. 155-164; F. Durand, A. Decoville, R. Knippschild, *Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of Cross-border Integration and the Rise of Euroscepticism*, in «Geopolitics», 25 (2020), 3, pp. 587-608.

³³ Questo spazio euroregionale integra le seguenti città ed entità: A Coruña, Amarante, Barcelos, Braga, Bragança, Carballo, Culleredo, Ferrol, Gondomar, Guimarães, Lalín, Lugo, Macedo de Cavaleiros, Maia, Matosinhos, Mirandela, Monforte de Lemos, Narón, O Barco de Valdeorras, O Carballiño, Ourense, Peso de Régua, Ponteareas, Pontevedra, Porto, Póvoa de Varzim, Riveira, Santa Maria da Feira, Santiago de Compostela, Sarria, Valongo, Viana do Castelo, Vigo, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Gaia, Vila Real, Vilagarcía de Arousa, Diputazione di Lugo e Diputazione di Ourense. Statuti dell'Eixo Atlántico del Nord-Ovest Peninsulare, disponibile online: https://www.eixoatlantico.com/images/estatutos_eixo/1.-estatutos_01_03_2021_trad-es.pdf

eurodistretti hanno invece dato vita a modelli di governance integrata che coinvolgono più livelli amministrativi: esempi significativi sono l'Eurodistrict SaarMoselle tra Germania e Francia, l'Eurodistrict Trinational de Bâle tra Francia, Germania e Svizzera, o la cooperazione strutturata tra Strasburgo e Ortenau, che coordina politiche urbane e territoriali in un contesto transfrontaliero complesso.

Pur nella loro eterogeneità, queste iniziative condividono una medesima logica: costruire spazi funzionali transfrontalieri capaci di articolare forme di governance più flessibili, più vicine ai cittadini e più permeabili alle istanze della società civile. I Comuni, grazie alla loro capacità di mediazione e alla loro prossimità, sono gli attori che meglio interpretano questa logica. Essi trasformano la cooperazione in pratiche quotidiane – dalla gestione integrata dei trasporti alla pianificazione urbanistica coordinata, dalla tutela ambientale alla promozione culturale – e contribuiscono a consolidare una geografia europea policentrica, fondata su relazioni funzionali piuttosto che su confini amministrativi. In questo senso, gli strumenti di cooperazione territoriale non rappresentano soltanto nuove forme di governance, ma anche nuovi spazi di azione politica per i Comuni, che vi trovano la possibilità di esercitare capacità di innovazione istituzionale, di rafforzamento della dimensione europea della loro attività.

La capacità di adattarsi a strumenti in continua evoluzione e un dinamismo che non si è mai interrotto hanno finito per produrre effetti anche sui trattati e sulle istituzioni comunitarie. Già l'*Agenda di Lisbona* (2000) riconosceva ai Comuni un ruolo strategico nello sviluppo dell'Unione, e a partire dal 2007 si assistette a progressi significativi nel processo di istituzionalizzazione della Politica Urbana europea, con la definizione esplicita di un modello condiviso di sviluppo urbano. Il Trattato di Lisbona riformulò inoltre il principio di sussidiarietà, includendo esplicitamente il livello locale tra quelli da considerare nell'attribuzione delle competenze e sancendo che l'Unione può intervenire solo quando gli obiettivi dell'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale. Poco dopo, la strategia Europa 2020 estese ai Comuni – insieme alle istituzioni europee, agli stati e alle autorità regionali – la responsabilità di elaborare ed eseguire le politiche previste. Nel 2012, infine, la Direzione Generale Regio assunse la denominazione di Direzione Generale della Politica Regionale e Urbana, aprendo un canale stabile di interlocuzione con i rappresentanti municipali e consolidando definitivamente la presenza delle città nel quadro istituzionale dell'Unione europea.

Questa evoluzione istituzionale si intrecciò con un ciclo di crisi che, a partire dal secondo decennio del Duemila, ha messo alla prova la tenuta del progetto europeo. La crisi finanziaria del 2008 segnò un punto di svolta: le politiche di austerità, la perdita di posti di lavoro e l'aumento delle disuguaglianze erosero

la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee, spesso percepite come distanti o responsabili delle scelte fatte dai governi. In molti territori, le restrizioni di bilancio colpirono anche i governi locali, comprimendone la capacità d'azione. E tuttavia, proprio i Comuni – grazie alla loro prossimità e alla loro permeabilità sociale – divennero la prima linea di risposta agli effetti sociali della crisi, traducendo bisogni emergenti in politiche pubbliche concrete e mantenendo viva la legittimità democratica dell'Unione in un momento di forte disaffezione. Questa centralità ha avuto il suo riflesso anche nei dati: le istituzioni locali hanno a loro favore un «*trust gap*» di più del 15% rispetto alle istituzioni statali e spesso superano anche la fiducia nelle istituzioni europee³⁴.

Il periodo fu segnato anche dalla crisi dei rifugiati del 2015, che mise in luce una tensione crescente tra approcci statali spesso restrittivi e risposte urbane orientate alla protezione dei diritti fondamentali. Molte città europee si mobilitarono per accogliere, coordinarsi³⁵ e costruire reti transnazionali di solidarietà, dimostrando che la cittadinanza può essere costruita dal basso attraverso pratiche quotidiane di inclusione³⁶.

³⁴ J.S. Arrighi, et al, *The Scale of Trust: Local, Regional, National and European Politics in Perspective*, in *Groupe d'Études Géopolitiques, Working Paper*, July 2022.

³⁵ Una delle eredità del movimento delle “città rifugio”, sorto nel 2015, è la rete International Alliance of Safe Harbours (IASH). Fondata a Palermo nel 2021, riunisce 36 città europee impegnate nella promozione di un approccio più umanitario alla governance dell'asilo e della migrazione. L'alleanza sostiene il ruolo centrale delle municipalità nei processi di solidarietà, ricollocazione e integrazione, e promuove una maggiore partecipazione delle città ai livelli decisionali europeo, nazionale e regionale. Tra le sue posizioni principali figurano il rispetto del diritto d'asilo, l'assenza di zone di transito alle frontiere esterne, l'ammissione municipale diretta, il finanziamento diretto dell'UE ai Comuni ospitanti, il rafforzamento della solidarietà e lo sviluppo di percorsi legali di migrazione. Nel manifesto di Palermo del 2021 si può leggere: «As European cities and communities that firmly believe in defending human rights, we have offered a new home to refugees and migrants for decades. We are unconditionally committed to humanitarian values, universal human rights, and the right to asylum, even in difficult times. Today, we see a wave of solidarity with refugees in our cities and regions. And yet: the migration management is inefficient and unbalanced creating a particularly strong burden on European border states. A pragmatic approach is thus needed in order to help refugees and relieve the cities in border states. Against this background, we are watching the plans of the European Commission and the EU member states for a new “migration pact” with great concern. Legislation that neither ensures de facto solidarity nor fair burden sharing is incompatible with Europe's humanitarian values». Si può consultare in linea: <https://fromseatocity.eu/wp-content/uploads/2023/12/IASH-Statement-International-Alliance-of-Safe-Harbours-ENG.pdf> (ultimo accesso 21 luglio 2026)

³⁶ D. Fassin, *La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la «crisis de los refugiados» de 2015 en Europa*, in «Disparidades. Revista de Antropología», 70 (2015), 2, pp. 277-290; Ó. García; M.B. Jørgensen, *Ciudades solidarias y cosmopolitismo desde abajo. Barcelona como ciudad refugio*, in «Migración y Desarrollo», 17 (2019), 32; Ó. García, *New Municipalism as Space for Solidarity*, in «Soundings», 74 (2020), 74, pp. 54-67.

La pandemia di COVID-19, a partire dal 2020, rese ancora più evidente il ruolo strategico dei governi locali. Pur essendo in prima linea nella gestione dell'emergenza sanitaria e sociale, furono inizialmente marginalizzati nella definizione degli strumenti europei di ripresa, come il NextGenerationEU. La loro esclusione rivelò una tensione strutturale della governance europea: i Comuni sono responsabili dell'attuazione di circa il 70% della legislazione europea e gestiscono una parte significativa della spesa pubblica, ma non sempre sono riconosciuti come coprotagonisti nella definizione delle politiche. La realtà dimostrò rapidamente che nessuna strategia di ripresa poteva essere efficace senza la partecipazione dei municipi. I governi locali tradussero gli obiettivi europei – transizione verde, digitalizzazione, coesione sociale – in interventi concreti: riqualificazione energetica degli edifici, mobilità sostenibile, digitalizzazione dei servizi, rigenerazione.

Nel complesso, dalla crisi del 2008 e fino ad oggi, le città europee hanno dimostrato una resilienza istituzionale e civica che ha contribuito in modo decisivo alla tenuta del progetto europeo. Hanno sostenuto la coesione sociale quando altri livelli di governo perdevano credibilità, hanno guidato risposte umanitarie nei momenti più critici, hanno innovato strumenti di partecipazione e hanno costruito reti transnazionali capaci di superare i confini statali. In continuità con il percorso avviato dopo Amsterdam, esse hanno confermato che la dimensione locale non è un semplice livello amministrativo, ma un pilastro politico dell'integrazione europea, capace di tradurre le trasformazioni globali in pratiche democratiche di prossimità.

Conclusione: le città fanno l'Europa

Se si osserva l'intero periodo considerato, emerge con chiarezza come le città abbiano saputo innovare costantemente e costruire spazi di influenza e decisione anche quando il quadro istituzionale sembrava restringersi. In ogni fase, hanno elaborato strumenti nuovi, sperimentato forme alternative di governance e ampliato i margini della propria azione politica.

Parallelamente, le città hanno dimostrato di saper operare nell'arena politica continentale in maniera orizzontale, cooperativa, e soprattutto oltre i confini statali, diventando probabilmente gli attori istituzionali più genuinamente europei, tanto per le pratiche politiche concretizzate come per visione strategica messa in campo.

Al tempo stesso, le città hanno dato forma quotidiana all'Europa, traducendo direttive e indirizzi complessi in pratiche concrete, garantendo servizi essenziali, costruendo spazi di cittadinanza inclusiva. È nelle città che l'Europa prende forma concreta, perché è lì che i diritti vengono garantiti, che la

convivenza si costruisce quotidianamente e che l'innovazione istituzionale diventa possibile. Di fronte alle grandi sfide del nostro tempo – cambiamento climatico, disuguaglianze sociali, migrazioni, crisi dell'abitare, transizione digitale – le città hanno risposto mettendo al centro pragmatismo e diritti umani, combinando capacità amministrativa, prossimità e visione politica d'insieme.

Per tutte queste ragioni, le città risultano necessarie e imprescindibili per il progetto europeo: perché ne incarnano i valori, ne sostengono la vitalità democratica e ne rendono tangibile la promessa. Costruire l'Europa, oggi, significa riconoscere e rafforzare questo ruolo, investendo nelle città come motori di diritti, innovazione e convivenza.