

# I poteri locali nei sistemi federo/regionali europei prima, durante e dopo pandemia

di Giorgia Pavani

**Abstract: Local government in European federal and regional systems before, during and after the pandemic** – Nowadays, cities are considered amongst key-spaces to promote the undeferrable transition to achieve the objectives of the European Green Deal, and are involved in the first climate action initiatives of the EU climate law. To this end, cities become the spaces where challenges on climate change (clean energy and mobility), digitalization of the public administration and artificial intelligence for smart cities, sustainable growth and cohesion through a circular urban economy model, social inclusion and the fight against poverty take on a European dimension. Moving from the aforementioned assumptions, the article addresses the evolution of local government in European federal and regional systems within three time frames related to the current Pandemic: 1) 'before' (from the 2008 crises to the declaration of the state of emergency); 2) 'during' (contemporary issues); 3) 'after' (not as the end of the emergency, but as the period in which the NRRPs will produce effects within the Next Generation EU).

**Keywords:** Local Government; Cities; Federalism; Regionalism; NRRPs

## 1. Introduzione: una lettura congiunta di testi e contesti

Entrambi i titoli del VII Congresso dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo<sup>1</sup> evocano due periodi importantissimi per l'evoluzione dei poteri locali in Europa: quello attuale e di un passato recentissimo, caratterizzato dalla situazione di emergenza data dalla pandemia, e quello più ampio, richiamato dalle celebrazioni dell'anniversario del Titolo V della nostra Costituzione. Un lasso di tempo, quello appena tracciato, nel quale gli ordinamenti locali sono stati riformati in molti Stati europei.

Difficilmente si possono commentare i riflessi della pandemia sui poteri locali senza contestualizzare questa situazione – per sua natura eccezionale – in uno scenario più ampio di profonde trasformazioni – in parte ancora in atto – degli enti territoriali e degli strumenti (normativi, amministrativi e finanziari) con i quali essi vi hanno fatto fronte.

---

<sup>1</sup> I *federalizing process* europei nella democrazia d'emergenza. Riflessioni comparate a partire dai "primi" 20 anni della riforma del Titolo V della Costituzione italiana, Cosenza, 18-19 ottobre 2021.

Le riflessioni che seguono sono dunque ispirate a contesti, e a testi, che si collocano in periodi temporali e – parzialmente – consequenziali identificabili con un *prima*, un *durante* e un *dopo* la pandemia, quest'ultimo inteso non come la fine dell'emergenza, ma come il periodo nel quale produrranno effetti i Piani nazionali (NRRPs) che si inseriscono all'interno del Next Generation EU (NGEU), redatti nel *durante* e fortemente influenzati dalle riforme del *prima* della pandemia.

Le tre parti sono strettamente connesse tra di loro, se non altro perché i rispettivi confini, pur essendo talvolta nettamente demarcati nel tempo dall'entrata in vigore di atti normativi (es. le dichiarazioni dello stato di emergenza, comunque denominate) o da eventi che simbolicamente hanno dato avvio a una fase di riforme legislative (es. il *default* di Lehman Brothers nel 2008), in realtà sono molto sfumati.

Ciò risponde a una precisa scelta metodologica: un'analisi comparativa dei governi locali in alcuni Paesi europei *durante* la pandemia, ossia la "fotografia" del diritto positivo dell'emergenza, limitata a uno spazio temporale di un paio di anni – pur se percepito come eterno – darebbe dei risultati parziali e, a tratti, fuorvianti. Al contrario, le maglie larghe dei confini delle tre fasi lasciano passare elementi giuridici ed extragiuridici che consentono di svolgere l'indagine con quel dinamismo tipico dell'analisi comparativa, non invischiata e ristretta alle risultanze di una ricerca trasversale dei diritti positivi stranieri dell'emergenza, ma orientata a cogliere il diritto vivente, ossia le tendenze del governo locale in Europa. Va rimarcato, inoltre, che gli enti locali – e le città – sono sempre più al centro delle politiche europee sul clima, sulla lotta alla povertà, sulle politiche di inclusione, accentuate dalla pandemia e ora inserite tra gli obiettivi del Next Generation EU.

Un tale approccio metodologico non può ignorare la crisi delle categorie dei tipi di stato – unitario/federale; regionale/federale – oramai riconosciuta dalla dottrina, anche alla luce delle esperienze giuridiche extraeuropee che indeboliscono questi modelli e segnano il superamento delle classi rigide in tema di organizzazione territoriale e distribuzione verticale dei poteri<sup>2</sup>. I riferimenti ai modelli regionale/federale saranno dunque limitati al segmento di analisi dedicato all'impatto della legislazione d'emergenza sull'autonomia degli enti locali, posto che esso è stato devastante sia negli Stati "federali" che in quelli "regionali" (§ 3). Le categorie verranno poi riprese, e criticate, nel commentare il (debole, se non assente) coinvolgimento dei poteri locali nell'elaborazione dei vari NRRPs presentati dai Governi per ottenere i fondi europei (§ 4).

---

<sup>2</sup> Si vedano le considerazioni della relazione di Francesco Palermo, in questo numero monografico, e uno dei lavori più recenti sulle tendenze del federalismo: F. Palermo, K. Kössler, *Comparative federalism: Constitutional arrangements and case law*, Oxford and Portland, 2017.

## 2. Il lascito del *prima*

Possiamo individuare un “*prima* della pandemia” nell’intervallo di tempo che va dal 2008 (il cui evento simbolico è il *dafault* di Lehman Brothers, comunicato il 15 settembre) alla primavera del 2020, con le dichiarazioni degli stati di emergenza, la cui forma è irrilevante ai fini delle delimitazioni temporali dell’indagine.

Il quadro comparativo che emerge dal post crisi economico-finanziaria del 2008 consente di comprendere come e con quali strumenti gli enti locali hanno agito *durante* la pandemia e, soprattutto, come potranno interpretare il loro ruolo di attori privilegiati delle politiche europee nel *dopo* pandemia.

La storia dimostra che le crisi economiche lasciano impronte visibili nei sistemi politico-istituzionali e nelle organizzazioni pubbliche degli Stati. Quella del 2008, anche a causa delle misure adottate dalle istituzioni europee, sia di carattere generale, sia specifiche per alcuni Stati in difficoltà, ha lasciato il segno nella geometria dei poteri locali e nel disegno di attribuzione delle competenze tra gli enti, acutizzando una tendenza accentratrice diffusa già da alcuni anni.

All’inizio del nuovo millennio, infatti, il periodo «d’oro» degli studi sul governo locale era già scemato<sup>3</sup> per cause endogene (un «esaurimento» naturale delle capacità di rispondere ai problemi dei governi locali) e esogene, dovute alla crisi globale, segnando l’oscillazione della direzione del pendolo delle relazioni centro-periferia a favore del primo<sup>4</sup>.

L’immagine del pendolo che cambia ciclicamente il suo movimento – secondo i politologi<sup>5</sup> – è evocativa delle tendenze di riaccentramento dei poteri in atto, che hanno alimentato «la fuga delle autonomie verso il centro»<sup>6</sup> e il conseguente «neo-centralismo crescente della legislazione della

---

<sup>3</sup> Il paradigma del governo locale è stato dominante dagli anni '70, fino alla fine del millennio, quando «[...] ciascuno a suo modo, nel caso di Paesi appartenenti alle tradizioni giuridiche più diverse, tendono a delineare in generale una redistribuzione dei poteri a favore dei governi locali, aprendo una prospettiva per l’“Europa delle regioni”»: L. Vandelli, “Introduzione. Le autonomie territoriali: voltare pagina dopo la crisi”, in Id., G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, 10.

<sup>4</sup> S. Bolgherini, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, 2015, 12-13.

<sup>5</sup> L’immagine del pendolo è utilizzata dai politologi e dagli studiosi di scienza dell’amministrazione e risale a K. Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, 1944, utilizzata posteriormente da J. Hesse, L.J. Sharpe (eds), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Baden-Baden, 1991, 603 ss.

<sup>6</sup> G. Gardini, *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, in Id., L. Vandelli, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, cit., 68. Dello stesso autore, sulla connessione tra riduzione della spesa pubblica e limitazione dell’autonomia locale: Id., *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2011, 457 ss.

crisi»<sup>7</sup>. Questi fenomeni devono essere interpretati, dunque, alla luce di questi due scenari: i) la crisi; ii) la tendenza al riaccentramento dei poteri.

Come sottolineano i politologi, in tempi di crisi le riforme sono difficili da adottare, a causa dei costi molto elevati e dei pochi vantaggi in termini elettorali, è vero tuttavia che le opportunità che le crisi offrono per realizzare profondi cambiamenti sono maggiori di quelle che si riscontrano nei periodi normali<sup>8</sup>.

Quindi, se non si può affermare con certezza che tutte le riforme legislative che hanno inciso sull'ordinamento territoriale dei vari Paesi europei siano state adottate nell'ottica di razionalizzazioni economico-finanziarie imposte dalla crisi, certamente si può affermare che tutte sono state adottate nel corso degli anni della crisi e molte sono legate a misure eccezionali, adottate da istituzioni europee al di fuori del *European method*.

In particolare, alcuni Stati, al momento della firma dei *Memoranda of Understanding*, assieme alle riforme economiche si sono impegnati ad adottare delle riforme strutturali relative all'organizzazione amministrativa statale e locale, quest'ultima sovente considerata uno degli attori che contribuisce alla distribuzione e all'aumento della spesa pubblica<sup>9</sup>.

Lette separatamente, queste riforme amministrative offrono un panorama schizofrenico; ma se si intraprende una comparazione utilizzando gli schemi concettuali dei modelli di organizzazione del governo locale è possibile individuare alcune tendenze comuni, tanto sul piano strutturale come su quello funzionale.

La prima tendenza che emerge è il rafforzamento (congiunto) di due livelli di governo: il livello intermedio regionale, indipendentemente dalle diverse funzioni detenute – legislative o solo amministrative – e il livello comunale. Ciò è particolarmente evidente nei Paesi ascrivibili al modello francese-napoleonico, ma si riscontra anche in altri che adottano modelli

---

<sup>7</sup> Riferito al contesto italiano, ma applicabile anche agli altri Paesi europei: G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2014, 29.

<sup>8</sup> B.G. Peters, J. Pierre, T. Randma-Liiv, *Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?*, in *Public Organization Review*, 11/2011, 1, 13-27.

<sup>9</sup> In Grecia, l'attuazione del *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* firmato il 2 Maggio del 2010, mediante il "Programma Kallikrates", ha portato alla riduzione del numero dei Comuni da 1.034 a poco più di 300; l'abolizione delle 52 Prefetture, precedentemente istituite con la Legge 2218/1994; la trasformazione di 13 Regioni, oltre alla creazione di 7 amministrazioni decentrate. In Portogallo il *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, firmato il 17 Maggio del 2011, ha previsto una riorganizzazione dell'amministrazione locale per la riduzione della spesa pubblica, intrapresa successivamente con l'approvazione della Legge 22/2012 del 30 Maggio del *Regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica*, il cui obiettivo primario era la riduzione del numero di enti locali, in particolare delle *freguesias* e la Legge 11-A/2013 del 28 di Gennaio di *Reorganização administrativa do território das freguesias*.

diversi, come il germanofono e il nordico<sup>10</sup>. Inoltre, nel disegno della nuova *governance* europea multilivello, entrambi i livelli di governo dovrebbero essere coinvolti sia nella fase ascendente di definizione delle politiche europee a livello statale, sia nella fase discendente di attuazione delle medesime<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda il livello locale, è chiara l'intenzione di rafforzare l'ente comunale attraverso la creazione/valorizzazione delle aree metropolitane o aree vaste, i tentativi di fusione, il sostegno e il favore verso modalità di gestione associata delle funzioni (a discapito degli enti locali di secondo livello, come il dipartimento o la provincia, da tempo tallone di Achille dell'articolazione politico-territoriale di molti Stati)<sup>12</sup>.

In alcuni casi è stato ridotto il numero dei Comuni e/o enti di secondo livello (Danimarca, Finlandia, Lituania, Irlanda, Lettonia, Grecia, Portogallo), in altri casi si è optato per la fusione/unificazione degli enti di primo livello (Francia, Italia e, ancora, Finlandia, Danimarca, Olanda, Islanda<sup>13</sup>), in altri ancora sono stati eliminati gli enti intermedi (Grecia, Repubblica Ceca)<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Utilizziamo la terminologia e la casistica adottata in G. Pavani, L. Pegoraro (a cura di), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, 2006.

<sup>11</sup> Sui rapporti tra Unione europea, Regioni e enti locali dei Paesi membri, si veda: A. Noureau, *L'Union européenne et les collectivités locales*, La Rochelle, 2011; E. Cherrier, S. Guérard, *La régionalisation en Europe. Regards croisés*, Bruxelles, 2014.

<sup>12</sup> Oltre all'Italia, anche la Spagna ha una lunga tradizione di tentativi di riforme del livello provinciale, e quando sembrava giunto il momento di svuotarne i poteri a favore delle *mancomunidades* o dei consorzi, il legislatore ha cambiato marcia, ancora una volta, a favore delle Province (Legge 23/2017). Sul ruolo delle Province in Spagna si rinvia a M. Salvador Crespo, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado Autónomo*, Barcelona-Madrid, 2007.

<sup>13</sup> Negli ultimi anni, i Paesi nordici hanno tentato – ma non sempre ci sono riusciti – riforme degli ordinamenti locali. La riforma danese del 2007 ha portato ad una significativa riduzione del numero dei Comuni: da 271 a 98, a seguito dell'adozione del criterio di un minimo di 20.000 abitanti per Comune; inoltre le 14 contee sono state sostituite da 5 nuove regioni amministrative: V.N. Andersen, "Denmark", in M.J. Goldsmith, E.C. Page (eds), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*, London-New York, 2010, 48-49. Nel 2016 si è tentato di proporre una riforma, ma il dibattito non è proseguito. In Finlandia è stata tentata una riforma dello stesso contenuto di quella danese (riduzione del numero dei Comuni), ma nel 2015 il progetto è stato sostituito da uno di creazione di regioni più grandi. Grazie alle fusioni volontarie dei Comuni, il numero è stato ridotto da 431 nel 2006 a 317 nel 2014: P. Kettunen, *The Finnish Municipal Reform*, in *Public Policy*, 2015, 61. In Olanda, il ritmo dei raggruppamenti comunali rimane costante anno dopo anno (nel 2015 era calato di 2/3 rispetto agli anni '70), mentre in Islanda, dai 229 enti locali del 1950, al 2013 se ne contavano 74.

<sup>14</sup> Un'analisi delle riforme di vari Stati si trova in M.J. Goldsmith, E.C. Page (eds), *Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism*, cit. Sulla prospettiva finanziaria: L. Nunes Silva, C. Buček (eds), *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*, London-New York, 2016. Si veda anche: Council of European municipalities and regions, "Decentralization at a crossroads, Territorial reforms in Europe in times of crisis", [www.ccre.org](http://www.ccre.org), 2013.

Sul piano funzionale, le riforme sembrano offrire un «nuovo ordine di priorità logica tra organizzazione e funzioni»<sup>15</sup>, posto che nella maggior parte dei Paesi europei, le riforme del diritto locale sono sempre state pensate e sviluppate a partire dalla struttura (apparati e organi) degli enti locali e, successivamente, dalle loro funzioni. Al contrario, il principale obiettivo di molte leggi di riforma è stata la riorganizzazione delle funzioni, per evitare duplicazioni tra gli enti locali, toccando una varietà di traiettorie che vanno dalla modernizzazione del *New Public Management* alla riorganizzazione delle prestazioni dei servizi tra il settore pubblico e quello privato<sup>16</sup>.

Tali riforme sono caratterizzate da un'attrazione verso il centro della titolarità delle funzioni e da un'intensificazione dei meccanismi di cooperazione tra enti locali.

Ridimensionati, trasformati e – in alcuni casi – eliminati, gli enti locali escono da una crisi che segna nettamente l'inversione di tendenza del “pendolo”, per affacciarsi a un'altra crisi che vede accentuare questo moto verso il centro, fin dai primi atti normativi e amministrativi di gestione della pandemia.

### 3. L'esperienza del *durante*

Il *durante* iniziato con le dichiarazioni degli “stati di emergenza” della primavera del 2020, più volte prorogate e, al momento in cui si scrive, ancora in corso in molti Paesi, può simbolicamente considerarsi concluso con l'approvazione dei vari NRRPs nell'estate-autunno del 2021.

Gli enti locali che nella primavera del 2020, all'inizio di una pandemia, si sono trovati a operare in prima linea<sup>17</sup>, in una situazione di emergenza sono dunque il risultato di una serie di riforme di razionalizzazione dell'organizzazione territoriale, adottate rapidamente per rispondere a richieste economico-finanziarie interne e/o sovranazionali, spesso parzialmente implementate.

All'inizio del nuovo decennio, la crisi economico-finanziaria lasciava dietro di sé tutti gli elementi necessari per far sì che la pandemia facesse detonare le problematiche irrisolte tra centro e periferia e riaprisse una ferita aperta sul principio di autonomia locale<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> G. Gardini, *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, cit., 89.

<sup>16</sup> In questo senso si vedano i risultati del progetto COST Action *Local Public Sector Reforms: An International Comparison (LocRef)*, nel lavoro di S. Kuhlmann, G. Buckaert (eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparison*, London, 2016.

<sup>17</sup> Ruolo richiamato anche dal Council of Europe, *Human rights handbook for local and regional authorities*, vol. 2, Strasbourg, 2021, 16 ss.

<sup>18</sup> Sono emblematiche queste riflessioni su due provvedimenti legislativi spagnoli accomunati dallo stesso numero, e non solo: «[s]olo la casualidad ha querido que el Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, coincida en el número de la disposición con la Ley 27/2013,

La sintesi del diritto positivo dell'emergenza è piuttosto semplice: l'impatto della pandemia sull'autonomia degli enti locali è stato devastante sia sul versante esterno, dell'esercizio dell'autonomia normativa e amministrativa e delle relazioni con gli altri enti territoriali, sia su quello interno, ossia del rapporto tra gli organi e tra l'ente e la comunità, meno esaminato dalla dottrina, ma particolarmente stimolante per le diverse manifestazioni di democrazia locale, che in questa sede si possono solamente accennare.

A livello locale si è infatti replicata la tensione tra Assemblee ed esecutivi che si è verificata nei livelli superiori di governo (statale/federale/regionale). A seconda del modello di forma di governo locale (tendente più all'assembleare o più incentrata sulla figura dell'esecutivo e del Sindaco), ovunque la legislazione dell'emergenza ha rafforzato i poteri dell'esecutivo (mediante l'uso delle ordinanze), e "anestetizzato" i poteri delle opposizioni, specialmente dove le riforme legislative avevano già potenziato gli esecutivi, portando a una sorta di «presidenzializzazione» della forma di governo locale<sup>19</sup>.

Sul piano delle relazioni tra enti e comunità, una certa «inerzia emozionale»<sup>20</sup> ha paralizzato, apparentemente, i processi partecipativi dei

---

de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Ambas disposiciones normativas, la primera una norma excepcional [...] y la segunda una Ley ordinaria de carácter básico, dictadas por diferentes Gobiernos y de distintos colores, representan probablemente las dos agresiones normativas más serias que la autonomía local ha recibido en la etapa constitucional. Particularmente dirigidas ambas, contra la autonomía municipal»: R. Jiménez Asensio, *La autonomía olvidada: los ayuntamientos ante la crisis*, disponibile su <https://rafaeljimenezasensio.com/category/gobiernos-locales/> (ultima consultazione 8 gennaio 2022).

<sup>19</sup> Un'indagine promossa dai Presidenti delle *Assembleias Municipais* (consigli comunali) portoghesi conferma questa stretta correlazione tra rafforzamento degli esecutivi, «confinamento» del ruolo dell'opposizione e processi di partecipazione nella gestione della pandemia a livello locale: L.F. Mota Almeida, L. de Sousa, M. Ferreira Ramos, (eds), *Poder local em tempos de Covid-19. A qualidade da democracia local e a governação em tempos de Covid-19*, Coimbra, 2021. In particolare, anche se l'indagine ha rilevato che gli esecutivi locali hanno complessivamente adempiuto agli obblighi di comunicazione imposti dalla Lei n° 6/2020, i valori di alcuni indicatori, piuttosto bassi, confermano la difficoltà delle Assemblee nel ricevere informazioni (29-30) e, conseguentemente, nell'esercitare un controllo sull'operato degli esecutivi. Ciò è dovuto all'implementazione della Lei n° 1-A/2020 de 19 de Março «medidas excepcionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença covid-19», la quale, al pari dei primi atti normativi statali dell'emergenza di altri Stati europei, ha obbligato i Comuni portoghesi a una rapida riorganizzazione del loro modo di funzionamento e a una concentrazione delle competenze in materia di salute e sicurezza nelle mani degli esecutivi. Per comprendere il contesto portoghese si veda il recente lavoro di G. Moreno González, *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal*, Granada, 2022, 165 ss.

<sup>20</sup> Di una inerzia «emozionale», relazionata con l'interruzione della linearità temporale dei processi partecipativi ragiona Boaventura de Sousa Santos, dovuta agli effetti della pandemia da Covid-19 che fanno vivere il passato come «não irreversível, mas como uma suspensão do

singoli e delle formazioni sociali, poiché, se, da un lato, non è stato possibile utilizzare i classici strumenti di partecipazione che, a livello locale, coinvolgono in forma assembleare (e presenziale) la comunità, svolgendo pure una funzione di controllo delle maggioranze, dall'altro lato, le città che nel *prima* avevano sperimentato forme di inclusione della comunità nei processi decisionali attraverso l'uso delle tecnologie hanno affrontato il *durante* con strumenti nuovi o rinnovati. Come è stato notato, per la partecipazione «la pandemia è stata come un vento sugli incendi: spegne quelli piccoli, ma alimenta quelli grandi. Chi promuoveva la partecipazione con convinzione ha aumentato la gamma di spazi di dialogo con i cittadini. Chi non è mai stato convinto, ha mostrato la sua vera natura non partecipativa»<sup>21</sup>.

Ciò si è avvertito maggiormente in quei Comuni che da tempo stanno investendo sull'innovazione (ad esempio, quelli che già avevano digitalizzato una serie di dati relativi ai servizi sociali sono stati avvantaggiati nell'individuazione di nuove forme di bisogni generati dalla pandemia e hanno prontamente adeguato i servizi alle nuove esigenze), sull'implementazione della sussidiarietà orizzontale (in Italia, gli enti che già avevano adottato il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, mediante i patti di collaborazione hanno rafforzato i rapporti con i «cittadini attivi», sperimentando nuove forme di solidarietà urbana<sup>22</sup>), sulla gestione di funzioni non tipicamente comunali, ma ritenute utili per la comunità (l'esempio del Comune di Barcellona in materia di servizi di igiene mentale è emblematico dell'attivismo del *Ayuntamiento* catalano nell'organizzare servizi anche nelle c.d. *competencias improprias* e mediante *procesos de coproducción* con privati e enti pubblici).

Sul versante delle relazioni con gli altri livelli di governo, l'autonomia locale è stata compressa, come si stringe e si allenta una cintura, principalmente per mano dello Stato centrale, nei primi mesi della pandemia, tanto nei sistemi federali, dove il governo locale rientra nelle competenze dell'ente di livello intermedio, come in quelli regionali, caratterizzati dalla posizione bicefala degli enti territoriali oltre che in quelli con un

---

presente»: B. Santos, *A experiência do tempo*, in *Sul 21*, 11/03/2021, disponibile su [www.sul21.com.br/opiniaopublica/2021/03/a-experiencia-do-tempo-por-boaventura-de-sousa-santos/](http://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2021/03/a-experiencia-do-tempo-por-boaventura-de-sousa-santos/) (ultima consultazione 31 gennaio 2022).

<sup>21</sup> Esergo del saggio di R. Falanga, G. Allegretti, *Democracia participativa em tempos de covid-19: dall'inerzia all'innovazione?*, in L.F. Mota Almeida, L. de Sousa, M. Ferreira Ramos, (eds), *Poder local em tempos de Covid-19. A qualidade da democracia local e a governação em tempos de Covid-19*, cit., 63.

<sup>22</sup> Per una panoramica sui regolamenti di attuazione dell'art. 118, c. 4 Cost. e sugli strumenti di attuazione si rinvia al recente lavoro di G. Arena, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto fra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia*, Roma, 2020. Sul sito di Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà) è disponibile un'ampia casistica dei patti di collaborazione attivati durante la pandemia: <https://www.labsus.org/cose-un-patto-di-collaborazione/> (ultima consultazione 9 gennaio 2022).

regionalismo debolissimo, come in Francia, dove tutti gli enti territoriali sono stati estromessi dalla gestione della crisi<sup>23</sup>. Sicuramente in questa prima fase, ma anche in quelle successive dell'allentamento delle misure restrittive, la gestione della crisi generata dal Covid-19 ha potenziato quella tendenza al riaccentramento tratteggiata nel *prima*, con lo spazio sovra-comunale occupato direttamente dagli enti intermedi, nonostante il ruolo attivo delle province durante la fase di emergenza<sup>24</sup>.

Successivamente alla fase dell'emergenza, la stretta sull'autonomia locale ha visto alternarsi la mano statale a quella degli enti intermedi, in base all'andamento della pandemia e, quindi, alle relazioni tra Stato centrale/Federazione e *Länder*, Regioni, *Comunidades Autónomas*...<sup>25</sup> Infatti, l'alternanza tra la differenziazione che ha dominato soprattutto la fase delle prime riaperture, nel post *lockdown* del 2020, e l'armonizzazione raggiunta in

---

<sup>23</sup> Il protagonismo statale è stato facilitato anche dal riaccentramento delle funzioni in materia di salute, avvenuto prima dello scoppio della pandemia, mediante l'approvazione della Loi No. 2004-806 del 9 agosto, di modifica del Codice di salute pubblica, con la quale si inverte il riparto di competenze (dalle collettività territoriali a favore dello Stato centrale) e si consacra un'implementazione verticale della normativa, oltre che con la Loi No. 2007-294 del 5 marzo *relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur*, che attribuisce questo tipo di competenze al potere statale, escludendo quello comunale. La crisi sanitaria iniziata nel 2020 ha quindi confermato che sia in tempi normali sia in periodi eccezionali, la salute pubblica è un tema statale: O. Renaudie, *Les collectivités territoriales à l'épreuve de la crise du Coronavirus*, in *Revue de Droit Sanitaire et Social*, 2020, 857, affermazione consolidata, fin dalla dichiarazione del *état d'urgence sanitaire* (Loi No. 2020-290 del 23 marzo 2020) dalla giurisprudenza del *Conseil d'Etat* (es. ordinanza No. 440057 del 17 aprile 2020 che limita le competenze dei Sindaci ad adottare «mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire», salvo casi eccezionali che richiedono un intervento «indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat»). M.-C. De Montecler, *La maire presque privé de pouvoir de police pour lutter contre le coronavirus*, in *Dalloz actualité*, 21 de abril de 2020). Anche le ordinanze di Sindaci di introduzione del coprifuoco notturno sull'intero territorio comunale sono state sanzionate dai giudici amministrativi (es. Tribunal Administratif de Montreuil, ordonnance du 3 avril 2020, N°2003861), v. F. Gallarati, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in L. Cuocolo (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19 n.1 del 13/3/2020.

<sup>24</sup> Si veda il report sulle province pubblicato dalla *Revista Democracia y Gobierno Local*, n° 49, segundo cuatrimestre 2020, 16 ss., che raccoglie le testimonianze sulla rivitalizzazione del ruolo di coordinamento della Provincia, soprattutto con interventi economici (dal potenziamento del digitale all'acquisto di dispositivi di protezione individuale) e in materia socio-sanitaria.

<sup>25</sup> Per i casi paradigmatici di Spagna e Italia si veda: E. Buono, *Tipo di Stato e conflittualità interlivello. Tensioni dello Stato regionale nell'emergenza Covid-19*, in *DPCE Online*, [S.l.], v. 50, n. Sp, mar. 2022, 1823 ss. Sulla Spagna: G. Poggeschi, *Le Comunità autonome spagnole di fronte alla crisi Covid-19: una fase di "federalismo autonómico" per la Spagna*, in *DPCE Online*, 2 (2020), 1588.

alcuni Stati, pur con modalità differenti<sup>26</sup>, è stata replicata all'interno degli enti intermedi, nei rapporti tra i loro enti locali.

In questo contesto, le principali problematiche avvertite a livello locale, sia sul piano delle fonti sia su quello delle competenze, fondamentalmente, ruotano attorno a due grandi tematiche: la potestà sanzionatoria per inadempimento della normativa dell'emergenza e l'autonomia degli enti locali nel porre eventuali e ulteriori limitazioni all'esercizio di diritti fondamentali<sup>27</sup>, alle quali si aggiungono gli annosi problemi del finanziamento degli enti locali nelle situazioni di crisi<sup>28</sup>, e dell'uniformità dell'ordinamento locale – che ancora caratterizza la legislazione di tanti Paesi europei –, questione detonata *durante* la pandemia a fronte del diverso funzionamento delle città (grandi e medie) e dei (piccoli) comuni.

Nonostante una serie di problematiche irrisolte del *prima*, la gestione della pandemia da parte dei poteri locali ha riaffermato l'importanza di concetti giuridici quali la sussidiarietà e la prossimità dell'ente nel fornire i servizi alla collettività. Un'amministrazione che sia «“abierta” (no sólo digital, sino también físicamente), que sea *próxima, cercana y atenta*, es más

---

<sup>26</sup> Ad esempio, in Germania i tentativi di armonizzazione hanno seguito più una logica bottom-up, senza un'imposizione federale, mentre in Austria la logica è stata inversa, come evidenzia J. Woelk in questo numero monografico.

<sup>27</sup> La casistica è varia e spazia dai *bandos* degli *Alcaldes de Ayuntamientos* che fissano un importo minimo di spesa nei supermercati o dispongono il distanziamento nell'accompagnare i cani nella passeggiata (casistica in <https://derecholocal.es>), alle prime iniziative dei Sindaci francesi, prese in autonomia, sull'obbligo di portare i dispositivi di protezione individuali e sull'opposizione alla chiusura di attività commerciali, sulle quali il *Conseil d'Etat* ha iniziato a costruire la propria giurisprudenza con un *favor* per lo Stato (v. nota precedente). Gli strumenti sono ascrivibili alla categoria degli atti normalmente adottati dagli esecutivi locali, in particolare dei Sindaci, con alcuni revival, come nel caso della poco attuale categoria dei *reglamentos municipales de necesidad* spagnoli, previsti dalla *Ley básica del régimen local* per far fronte a situazioni di «catástrofe o de infortunios públicos», «resuscitati in modo più o meno cosciente e con una regolarità giuridica variabile» da alcuni *Ayuntamientos*: A. Galán Galán, *El impacto de la crisis de la COVID-19 en el mundo local: una oportunidad de cambio*, in *Revista Democracia y Gobierno Local*, n° 49, 2021, 8-9. In generale, si veda il numero 1/2020 del *Anuario del Gobierno Local* dedicato a *El impacto de la crisis del COVID-19 en los Gobiernos locales*. Vista la sede editoriale non si ritiene necessaria un'analisi del caso italiano; per una prima casistica sul potere di ordinanza si rinvia a: Osservatorio emergenza covid-19 rassegna di documentazione, documentazione e interventi dei Comuni in relazione alle misure adottate per il contenimento dell'emergenza Covid-19, a cura di F. Severa, in *Federalismi.it*, 2020, e I. Forgione, *La gestione locale dell'emergenza da Covid-19. Il ruolo delle ordinanze sindacali, tra sussidiarietà e autonomia*, in *Il diritto dell'economia*, anno 66, n. 102, 2 2020, 71-105, spec. 92 ss.

<sup>28</sup> In tutti gli Stati sono state adottate delle misure straordinarie per aiutare finanziariamente gli enti locali, tuttavia gli studi sulla «vulnerabilità finanziaria» evidenziano risultati differenti e peggiori per i Comuni italiani e portoghesi rispetto a quelli di altri Paesi europei. Cfr: E. Padovani, E. Scorsone, S. Iacuzzi, S. Valle de Souza (eds), *Local Governments' Financial Vulnerability: Analysing the Impact of the Covid-19 Pandemic*, London, 2022. Sull'aspetto finanziario della crisi si segnala: *Section 3 "Tax law"* del *Special Issue 2020 Impact of Coronavirus Emergency*, della rivista *Opinio Juris in Comparatione*.

necesario que nunca [poiché] la ética del cuidado no se puede hacer a distancia»<sup>29</sup>. Se è vero che l'autonomia degli enti locali è stata formalmente limitata dalla legislazione dell'emergenza, la quale ha spostato il potere decisionale ai livelli superiori di governo lasciando al livello inferiore un potere meramente esecutivo, i poteri locali sono stati protagonisti nel “prendersi cura” delle rispettive comunità, al punto che i Sindaci di alcune grandi città hanno offuscato la scena ai capi degli esecutivi federali/statali o regionali, in particolare in alcuni grandi Stati federali fuori dall'Europa.

Schematizzando: se gli enti locali sono stati ignorati o limitati nelle loro competenze da parte – principalmente – dello Stato nella normativa dell'emergenza, al contrario le città sono state le protagoniste *durante* la pandemia e lo saranno nel *dopo*<sup>30</sup>.

#### 4. Le conseguenze sul *dopo*

Simbolicamente, il *dopo* pandemia inizia con la presentazione dei vari NRRPs che si inseriscono all'interno del Next Generation EU, trasmessi dai Governi nazionali alla Commissione europea a partire dalla primavera del 2021 e approvati con le successive decisioni di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea<sup>31</sup>.

Gli enti territoriali si ritrovano ora coinvolti in una nuova stagione di riforme e di innovazioni strutturali, in attuazione dei “finanziamenti” provenienti dall'Unione europea, con un impatto notevole sul territorio.

Il coinvolgimento degli enti locali nella fase *bottom-up* di redazione dei Piani e in quella *top-down* di realizzazione degli interventi programmati, in termini costituzionali, rappresenta una chiave di lettura privilegiata per l'attuazione dei principi di autonomia locale e di sussidiarietà verticale, compresi dalle normative dell'emergenza. Sul versante europeo, la valorizzazione della dimensione territoriale all'interno dei Piani sarebbe un segnale di coordinamento con le politiche (e gli obiettivi) di coesione, particolarmente sensibili per la Commissione europea.

<sup>29</sup> R. Jiménez Asensio, *La autonomía olvidada: los ayuntamientos ante la crisis*, disponibile su <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/08/09/la-autonomia-olvidada-los-ayuntamientos-ante-la-crisis/> (ultima consultazione 31 gennaio 2022).

<sup>30</sup> Finora ho usato volutamente il termine enti locali, per assenza, nella maggior parte delle leggi sugli ordinamenti locali, del termine città. La dottrina studia le città, ma declina poi il ragionamento giuridico a favore del Comune (o di altro ente locale) per l'assenza del referente normativo. Al contrario, il termine città è utilizzato dall'Unione europea e dai Comuni stessi quando partecipano alla sottoscrizione di Carte e Dichiarazioni.

<sup>31</sup> La principale componente del programma NGEU è il dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. Le strategie statali per canalizzare i fondi europei destinati a riparare i danni provocati dal Covid-19 mediante una serie di riforme e di investimenti finalizzati a costruire un futuro più sostenibile sono contenute nei vari Piani nazionali (Piano nazionale di resistenza e resilienza, *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, le *Plan France relance*, ecc.).

A una prima lettura dei NRRPs e dei documenti preparatori, si può affermare che l'eredità del *prima* lasciata dalle riforme legislative del post-crisi del 2008 (riaccentramento delle funzioni e *governance multilivello*, disegnata sul Comune e sull'ente intermedio) e il vissuto del *durante* con la disciplina dell'emergenza (caratterizzata dalla formale estromissione dei poteri locali dalle sedi decisionali delle politiche sanitarie) hanno inciso sulla redazione di quei documenti.

Per quanto riguarda la fase di preparazione dei Piani, la Commissione europea ha sottolineato l'importanza di coinvolgere fin da subito le autorità regionali e locali, assieme a vari attori della società civile, *stakeholders*, ecc<sup>32</sup>. La Commissione non si è espressa in modo coercitivo, ma strategicamente ha chiesto di illustrare le modalità di consultazione delle autorità regionali e locali, mediante uno schema riassuntivo del processo di consultazione<sup>33</sup>. Pure il Comitato delle Regioni ha enfatizzato da subito il valore delle consultazioni e del coinvolgimento degli enti territoriali nel *draft* del piano, insistendo sull'importanza della loro partecipazione nella fase ascendente e non solo in quella discendente di attuazione delle politiche a livello locale<sup>34</sup> e, assieme al Council of European Municipalities and Regions (CEMR), ha monitorato fin dal primo momento le fasi di preparazione dei vari NRRPs<sup>35</sup>.

I risultati di una prima ricerca svolta dal Comitato delle Regioni su un campione di otto Stati (Germania, Belgio, Spagna, Italia, caratterizzati da un decentramento politico forte; Polonia, Francia, Croazia, Romania, che si contraddistinguono per un decentramento prevalentemente burocratico-amministrativo)<sup>36</sup>, attestano un debolissimo coinvolgimento delle *Local and Regional Authorities* (LRA), in particolare degli enti comunali, tanto nella fase ascendente della preparazione, come in quella discendente dell'inclusione degli enti territoriali nell'attuazione del Piano.

Con l'eccezione di Belgio, Germania e Polonia, che hanno raggiunto il punteggio più alto per la coerenza delle consultazioni rispetto ai requisiti dell'art. 18(4)(q) del RRF<sup>37</sup>, gli altri Stati sono alquanto deficitari nel

---

<sup>32</sup> Che indichi i soggetti consultati, le modalità e i tempi delle consultazioni. Cfr. art. 18(4)(q) del *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

<sup>33</sup> European Commission, *Guidance to Member States. Recovery and Resilience Plans*, SWD(2021) 12 final PART 1/2, 22 January 2021, 47.

<sup>34</sup> Opinion of the European Committee of the Regions – Recovery plan for Europe in response to the COVID-19 pandemic: Recovery and Resilience Facility and Technical Support Instrument (2020/C 440/24).

<sup>35</sup> I due enti hanno avviato una consultazione delle associazioni nazionali degli enti locali e delle autorità degli Stati europei tra novembre 2020 e l'inizio di gennaio 2021: COR-CEMR (2021), *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: Results of the CoR-CEMR targeted consultation*.

<sup>36</sup> Committee of the Regions, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, 2021.

<sup>37</sup> AA.VV., *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, European Committee of the Regions, 2021, Chart 1. Involvement of LRAs in preparation of the NRRP, 16.

coinvolgimento di entrambi i livelli di governo: intermedio (Regioni in Belgio, *Comunidades Autónomas*, *Länder*) e locale (Comuni)<sup>38</sup>. Negli stati federato-regionali il livello locale o è stato consultato dopo il livello intermedio (Spagna), o non è stato coinvolto direttamente: in Belgio l'elaborazione del Piano è partita dalle proposte delle Regioni, mentre in Germania il coinvolgimento dei *Länder* è stato valorizzato nel momento finale di definizione delle misure che coinvolgono anche gli enti locali<sup>39</sup>.

L'Italia ha raggiunto il risultato più alto nell'analisi dei problemi correnti delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, così come nella proposta di misure per la loro modernizzazione e digitalizzazione, tuttavia non ha specificato come vengono coinvolte le Regioni e gli enti locali<sup>40</sup>.

L'opportunità degli Esecutivi statali di poter dialogare con i diversi livelli di governo, nella maggior parte dei casi, è stata sprecata poiché il flusso di informazioni, quando presente, è stato diretto tra la cabina di regia del Piano (Esecutivo statale) e gli enti territoriali. Si tratta di uno schema di *governance* dei NRRPs che vede come protagonista indiscusso il livello centrale (v. *fig. 1*), mentre gli enti territoriali sono esclusi dalla cabina di regia delle decisioni, indipendentemente dal loro ruolo («destinatari», quando l'intervento avviene nei loro territori, «esecutori», quando essi hanno una responsabilità meramente operativa, o «partners», quando condividono degli aspetti strategici con le autorità centrali o regionali o di altri enti locali).

Se il coinvolgimento dei poteri locali è stato scarso nella fase ascendente, in quella discendente si può definire anche preoccupante, in particolare nelle proposte di riforme che vedono gli enti territoriali come destinatari in alcuni settori (servizi sociali, *urban planning*, ecc.).

Le (scarse) procedure di consultazione hanno portato gli autori del Report del Comitato delle Regioni a segnalare il rischio che il ruolo degli enti territoriali sia limitato a quello di destinatari o esecutori.

---

<sup>38</sup> Posto che la mera informazione – seppure ben strutturata – non può essere considerata una forma di coinvolgimento: in Francia, nel dicembre del 2020, i Ministri *de la Cohésion des territoires e de l'Économie* hanno presentato la *Guide à destination des maires – Plan de relance*, nella quale per ogni politica pubblica del Piano che coinvolge i Comuni sono indicate le misure, i finanziamenti disponibili e le modalità pratiche della contrattualizzazione, favorita dai *Contrats de relance et de transition écologique* (CRTE). Una sorta di vademecum fornito dal Governo che, in pieno stile d'oltralpe, esordisce così: «Ce guide a été conçu pour rendre lisibles et accessibles les mesures du Plan de relance à destination des maires, afin de concrétiser et d'accélérer son déploiement dans vos territoires».

<sup>39</sup> Un riferimento generale al territorio è fatto con la menzione delle grandi città e delle città universitarie per quanto riguarda le politiche degli alloggi; tuttavia, rientrando il governo locale nelle competenze del livello statale, non c'è traccia del loro coinvolgimento da parte dei *Länder* nell'elaborazione del Piano nazionale.

<sup>40</sup> AA.VV., *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, cit., Chart 3: Administrative and institutional capacity of LRAs, 27.

Sui temi trasversali come le politiche relative alle *green* e alle *smart cities* dove le competenze territoriali sono evidenti, negli stati regionali e federali gli enti territoriali non sono stati coinvolti nella parte dei Piani relativa a *smart housing, building*, ecc. (ad eccezione del Belgio che include prioritariamente le Regioni e Bruxelles capitale). Si segnalano però i numerosi rinvii al legislatore di attuazione. In pochi casi (Italia e Belgio), i NRRPs prevedono le assegnazioni territoriali delle risorse.

In sintesi, dalla prospettiva territoriale dei NRRPs, emergono alcuni punti critici circa la preparazione e l'implementazione degli stessi: «lack of LRA involvement, territorial dimension partially addressed, miscoordination with Cohesion Policy Analysis of the eight NRRPs ... »<sup>41</sup>.

## 5. Alcune riflessioni di sintesi

La crisi sanitaria ha acuito una serie di tensioni già esistenti tra enti locali e Stato centrale innescate, principalmente, dalle riforme amministrative adottate pochi anni prima, in risposta alla crisi economico-finanziaria del 2008.

Se, da un lato, il rapporto tra enti locali e le rispettive comunità esce rafforzato dall'esperienza della pandemia<sup>42</sup>, quello tra enti locali e Stato/Federazione continua a essere sbilanciato a favore del centro. Ciò è confermato dagli studi sulla preparazione dei NRRPs, nei quali si delinea chiaramente una cabina di regia del Governo statale nella gestione dei fondi che conferma l'inversione di tendenza delle politiche di decentramento e dà una chiara accelerata al moto del pendolo verso il centro.

A fronte di questo scenario, "governato" dal centro, in cui gli enti locali subiscono gli effetti normativi provocati dalle crisi (al plurale), il diritto vivente ne offre uno diverso, che vede come protagonista la città, intesa come nuovo soggetto giuridico istituzionale<sup>43</sup>.

Infatti, nel *dopo* pandemia, le città diventano i luoghi in cui le sfide sui cambiamenti climatici (energia pulita e mobilità sostenibile), la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'intelligenza artificiale per le *smart cities*, la crescita sostenibile e la coesione attraverso un modello

---

<sup>41</sup> AA.VV., *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, cit., 91.

<sup>42</sup> V. European Committee of the Regions, *EU annual regional and local barometer. Counting the cost of the COVID pandemic on the EU's regions, cities and villages*, Bruxelles 2020, 8: «A new opinion poll for the European Committee of the Regions shows 52% of respondents tend to trust local and regional authorities, which remains the most trusted level of government overall, indeed the only level in which most Europeans trust».

<sup>43</sup> La costruzione teorica del diritto alla città è un tema particolarmente complesso e il dibattito dottrinale – avviato con il libro di J.-B. Auby, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 2013 – particolarmente acceso. Per una sintesi sulla proposta della città come nuovo soggetto giuridico che potrebbe restare «dentro lo Stato» o collocarsi «al posto dello Stato» si rinvia a T. Font, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Istituzioni del federalismo*, Numero speciale 2020, 115 ss.

innovativo di *circular urban economy*, così come l'inclusione sociale e la lotta alla povertà assumono una dimensione europea (Agenda 2030).

Le città che *prima* della pandemia avevano avviato sperimentazioni tanto sul piano funzionale come su quello strutturale si troveranno avvantaggiate nella gestione dei fondi europei. Si tratta delle città che avevano fatto rete, attraverso una serie di strumenti di *soft law* (quali gli Accordi e le *Declarations* sulle *Sharing Cities*<sup>44</sup>, sottoscritti in autonomia, senza l'intervento dello Stato o del livello intermedio di governo). Sono le città che stavano sperimentando il passaggio da *smart cities* a *cooperative* e *sharing cities*, già abituate a creare sinergie tra pubblico e privato e a sperimentare forme di economia circolare urbana a volte grezza, a volte più sofisticata, che si sono rivelate strategiche durante i periodi di *lockdown*. Sono le città che *durante* la pandemia, agendo in via promozionale e secondo i valori di solidarietà e sussidiarietà contenuti nel tessuto costituzionale e richiamati in quegli Accordi e in quelle Dichiarazioni, rispondono ora all'identikit di città eco-solidale (*smart* per natura, *cooperative* per vocazione).

Queste sono le città che da tempo si stanno preparando per ricevere i finanziamenti europei per lo sviluppo delle *smart cities*, selezionate per le 100 *climate-neutral cities*, destinatarie delle politiche del *Green Deal* europeo.

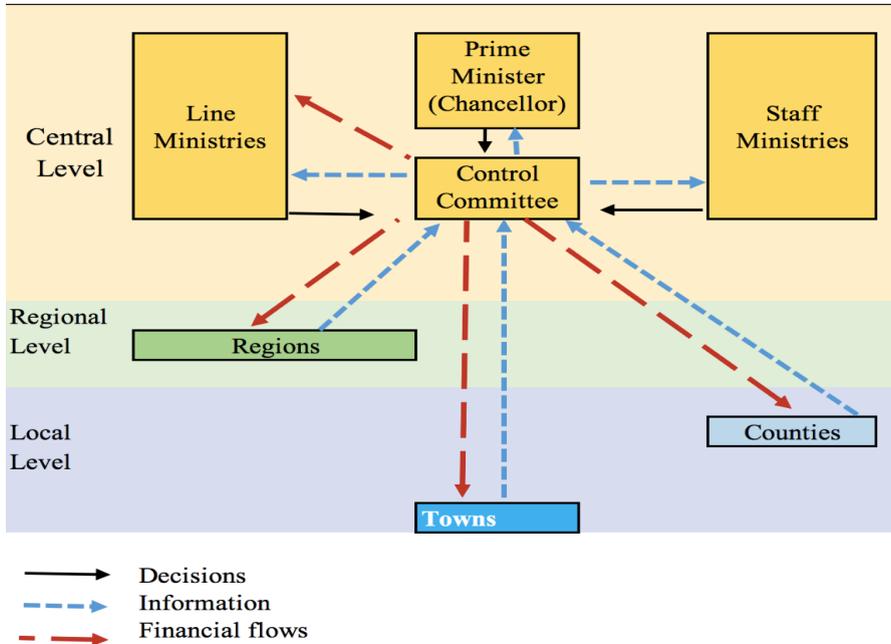
La contropartita, però, è l'inasprimento della problematica, già segnalata, della differenziazione territoriale tra città e piccoli comuni, che avrà forti ricadute nell'attuazione dei NRRPs<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Questi documenti hanno il vantaggio di apportare (dal basso) un contributo alla costruzione teorica del diritto delle città; il ("*very*") *soft law* che emerge da queste "Carte" è tutto improntato ai temi della solidarietà sociale e proietta le città verso uno scenario nuovo, che si alimenterà sempre di più di questa tesi. La più nota è la *Sharing Cities Declaration: Cities' Common Principles and Commitments for City. Sovereignty Regarding the Platform Economy*, sottoscritta a Barcellona in occasione del *Sharing Cities Summit* del novembre 2018, inizialmente da 32 città di tutto il mondo e aperta alla firma di altre, con l'intento di condividere i principi ispiratori per un governo dell'economia digitale. La Dichiarazione insiste sui grandi temi socio-economici influenzati dalla *sharing economy* (lavoro, inclusione, salute, sostenibilità ambientale, promozione economica della piccola e media impresa) e sui nuovi temi che questo fenomeno ha fatto affiorare (protezione dei dati, beni comuni urbani, ecc.). Le città firmatarie si impegnano a promuovere politiche pubbliche solidali, di sostegno alle imprese/attività di piattaforma e alla difesa dell'ambiente, assieme a protocolli digitali nel rispetto della normativa locale.

<sup>45</sup> Già in fase di redazione dei vari Piani è emersa la questione della disparità territoriale e la necessità di individuare risposte differenti partendo dalle esigenze dei territori. Indicazione disattesa da più Stati, visto lo scarso coinvolgimento degli enti territoriali di tutti i livelli nella progettazione dei NRRPs, già segnalato nel § 4.

Fig. 1: FONTE ESTERNA<sup>46</sup>



Giorgia Pavani  
Dip.to di Scienze Politiche e Sociali  
Università di Bologna  
giorgia.pavani@unibo.it

<sup>46</sup> Figure 2 General NRRP governance organization, Committee of the Regions, Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans, cit., 31.