

Introduzione

La diplomazia delle città: una scelta strategica

Che cos'è la diplomazia delle città? I professionisti e gli studiosi della materia si sono sentiti rivolgere questa domanda innumerevoli volte. Il fatto che l'istituzione locale per eccellenza sviluppi una strategia internazionale viene ancora percepita da molti come una contraddizione in termini. Se è certamente vero che l'attuale sistema delle relazioni internazionali pone al proprio centro l'azione degli Stati e delle organizzazioni intergovernative, appare oggi innegabile che un numero crescente di città di ogni latitudine si prefigga ambiziosi obiettivi diplomatici e disponga degli strumenti per realizzarli.

Come verrà illustrato in dettaglio nel libro, l'azione internazionale consente alle città di rafforzare quotidianamente il proprio percorso di sviluppo tramite risorse politiche, tecniche ed economiche derivanti da partenariati con attori esteri. La collaborazione tra città di diversi Paesi ha inoltre permesso a queste ultime di definire e promuovere una visione condivisa sulle grandi sfide globali al centro di dibattiti e negoziati.

Tali dinamiche hanno generato un crescente interesse per la diplomazia delle città da parte del mondo accademico, in particolare nei campi della scienza politica e della sociologia. Questo volume mira a colmare la principale lacuna tuttora esistente nella letteratura in materia offrendo per la prima volta un inquadramento analitico dell'ampia gamma di meccanismi attraverso i quali la

diplomazia delle città si realizza quotidianamente. Tramite questo approccio, il libro desidera fornire agli amministratori e ai funzionari locali, ai ricercatori e agli studenti una guida operativa del funzionamento della diplomazia delle città su scala mondiale, evidenziandone l'impatto attuale ed esplorando le potenzialità e le sfide che ne definiranno l'evoluzione futura.

Struttura del libro

Questo capitolo introduttivo mira a presentare la protagonista del volume, ovvero la città. Le pagine che seguono sono infatti dedicate a definire il triplice valore di tale termine – istituzione politica, territorio e popolazione – e a identificare le basi che permettono di analizzare la diplomazia delle città come un fenomeno unico nonostante la grande diversità fra i contesti urbani all'interno e all'esterno dei confini nazionali.

Il Capitolo 1 è dedicato all'evoluzione storica, giuridica e geografica dell'azione internazionale delle città, soffermandosi inoltre sulle interazioni di queste ultime con gli Stati, le organizzazioni internazionali, i fondi e le banche di sviluppo, le organizzazioni non governative e il settore imprenditoriale.

Il Capitolo 2 illustra le modalità di pianificazione e realizzazione di strategie internazionali delle città, evidenziandone i prerequisiti.

I Capitoli dal 3 al 9 illustrano le sette principali dimensioni della diplomazia delle città: cooperazione territoriale, azione per la pace, sviluppo economico, trasformazione digitale, politiche ambientali, cultura e migrazioni. Per ciascuna dimensione sono messi in luce i meccanismi operativi, il loro impatto, le sfide e i limiti esistenti. Ogni capitolo include inoltre l'analisi di una selezione di buone pratiche e si conclude con una valutazione dell'impatto della pandemia.

A fini di completezza, lo sguardo del lettore è guidato attraverso tre prospettive poste in costante interazione dalle dinamiche della diplomazia delle città:

- una *prospettiva internazionale* incentrata sul contributo delle città alle grandi sfide globali quali il cambiamento climati-

co, la globalizzazione economica, le migrazioni, il dialogo interculturale, la trasformazione digitale e, più recentemente, la pandemia;

- una *prospettiva nazionale* dedicata alle interazioni tra la politica estera e l'azione internazionale delle città, all'interno e all'esterno dei rispettivi confini nazionali;
- una *prospettiva locale* incentrata sull'impatto delle attività internazionali sul tessuto urbano, nonché sulle dinamiche partecipative che guidano sempre più spesso l'ideazione e la gestione di partenariati internazionali.

Definire la città

La grande diversità del fenomeno urbano attraverso il mondo impone l'adozione di una definizione chiara ed esauriente di città. Tale termine racchiude in effetti tre diverse componenti: l'amministrazione, il territorio e la comunità.

Città come amministrazione

In tutto il mondo le città sono dotate di un ente pubblico incaricato di amministrarle, ovvero il Comune. Sebbene la struttura di tale istituzione vari da Paese a Paese, nella maggior parte di essi, Italia compresa, presenta un ramo esecutivo (la giunta guidata dal sindaco), un'assemblea politica (il consiglio) e una struttura amministrativa permanente. In linea con il processo globale di decentramento amministrativo, nella gran maggioranza degli Stati del mondo i sindaci e i consiglieri comunali sono oggi eletti dai residenti e non più nominati dal governo centrale.

Dal punto di vista delle competenze, le amministrazioni comunali rappresentano il principale fornitore di servizi pubblici. Esse sono incaricate di gestire o coordinare, in toto o in parte, l'erogazione di servizi quali l'anagrafe, l'illuminazione pubblica, la raccolta e il trattamento dei rifiuti, il trasporto pubblico, gli alloggi sociali, l'educazione dei più piccoli. La condivisione di numerose competenze tra i Comuni di tutto il mondo è all'origine di due costanti

della diplomazia delle città, ovvero lo scambio di buone pratiche e l'introduzione congiunta di progetti pilota.

Il termine «Città metropolitana», utilizzato nel mondo con significati diversi, è inteso in questo libro come il governo locale con confini amministrativi che comprendono un Comune centrale e una serie di Comuni più piccoli circostanti, secondo l'uso del termine in Paesi quali l'Italia e la Francia. I Comuni situati all'interno dei confini amministrativi della Città metropolitana mantengono diverse competenze, fra le quali sono a pieno titolo inclusi gli affari internazionali. La coesistenza di capacità internazionale tra i governi metropolitani e municipali può generare in alcuni casi confusione e discrepanze, in particolare laddove, come spesso in Francia, il sindaco della Città metropolitana non coincide con quello del Comune principale¹.

Si precisa che le grandi città di tutto il mondo presentano in genere delle suddivisioni amministrative, quali i municipi di Roma, i *borough* di New York o gli *arrondissement* di Parigi. Proprio come nei Comuni, la loro amministrazione è solitamente composta da personale permanente e rappresentanti eletti. Pur godendo di una serie di prerogative, tali enti sub-municipali generalmente non hanno una propria strategia internazionale. Essi possono tuttavia contribuire alla strategia del Comune, e in tale contesto non è raro che ospitino o co-organizzino eventi internazionali, a volte in collaborazione con ambasciate e consolati stranieri.

Città come territorio

In termini di estensione spaziale, questo libro prende in considerazione il territorio urbano situato all'interno dei confini amministrativi comunali (*city proper*). Questa scelta deriva dal fatto che l'azione internazionale delle città è il frutto di meccanismi decisionali collegati a tali limiti.

Si sottolinea tuttavia che in diversi Paesi del mondo, Italia compresa, i confini amministrativi spesso tardano ad adeguarsi al fenomeno di urbanizzazione. Quasi tutte le grandi aree urbane risultano infatti governate da una molteplicità di amministrazioni comunali, per quanto non esista più soluzione di continuità tra di esse.

Le ricadute sociali ed economiche di questo fenomeno sono state oggetto di approfondite analisi, fra le quali spicca quella dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Quest'ultima ha promosso la diffusione del concetto di «area funzionale», che include le zone periferiche nelle quali almeno il 15 per cento della popolazione si reca quotidianamente nel centro².

L'osservazione di tali dinamiche socioeconomiche ha spinto numerosi legislatori, incluso quello italiano, a introdurre la menzionata struttura amministrativa della Città metropolitana, alla quale sono attribuiti compiti di coordinamento e attività proprie, fra le quali figura appunto l'azione internazionale.

Seppure il presente libro prenda in considerazione quasi esclusivamente l'azione internazionale promossa e realizzata dalle amministrazioni comunali, le forti similitudini con le metodologie e gli strumenti a disposizione delle Città metropolitane fanno sì che le considerazioni qui contenute siano per la maggior parte valide anche per quest'ultime.

Si sottolinea infine che non risultano a oggi istituzioni capaci di esprimere una volontà politica rappresentativa di aree policentriche densamente abitate, quali il celebre «triangolo industriale» Milano-Torino-Genova o il «corridoio» Washington-Boston³. Questo non esclude tuttavia che la stretta interazione economica possa favorire, con il tempo, un'identità condivisa che si sovrapponga a quelle comunale e metropolitana⁴.

Città come popolazione

L'azione internazionale di una città è influenzata della propria popolazione in termini sia quantitativi sia qualitativi.

In termini quantitativi, è innegabile che la visibilità e gli strumenti a disposizione delle città più popolose abbiano un peso considerevole nella capacità di queste ultime di mettere in atto le proprie strategie internazionali. Le numerose attività di cooperazione territoriale realizzate da Comuni italiani di taglia piccola e media ricordano tuttavia che la diplomazia delle città non è in alcun modo esclusiva pertinenza delle città più grandi⁵. Sono d'altra parte frequenti le collaborazioni multilaterali tra Comuni di taglia differen-

te, in particolare in seno a reti di città quali Città e Governi Locali Uniti (CGLU), ICLEI, il Milan Urban Food Policy Pact o la Rete delle Città Creative dell'UNESCO. Come illustrato nel Capitolo 8, esistono al tempo stesso diverse reti che ammettono tra i propri membri esclusivamente città di una determinata taglia: se Metropolis, C40 o World Cities Culture Forum riuniscono grandi città, possono aderire a Cittaslow solo i Comuni sotto i 50.000 abitanti.

In termini qualitativi, il legame tra la popolazione e l'azione internazionale è caratterizzato sempre più spesso dalla diffusione di processi partecipativi ispirati dai principi di co-creazione e corresponsabilità progettuale. Il contributo in termini concettuali ed esecutivi della popolazione permette infatti di affinare progetti internazionali, rafforzandone il collegamento con le specificità locali e quindi l'impatto complessivo. I Capitoli dal 3 al 9 sottolineano le molteplici interazioni tra l'amministrazione comunale e la propria popolazione nelle diverse dimensioni della diplomazia delle città.

La città globale

La diplomazia delle città viene spesso associata – talvolta, erroneamente, in modo esclusivo⁶ – al concetto di «città globale» (*global city*). Tale termine, coniato negli anni Novanta del secolo scorso dalla sociologa olandese-americana Saskia Sassen, è generalmente utilizzato per riferirsi a una grande città che ricopra un ruolo di primo piano nell'economia globalizzata. Secondo la Sassen, le città globali presentano quattro caratteristiche uniche: esse sono «punti di comando altamente concentrati nell'organizzazione dell'economia mondiale»; «luoghi chiave per la finanza e per le società di servizi specializzati, che hanno sostituito la produzione come principali settori economici»; «siti di produzione, compresa la produzione di innovazioni, in questi settori leader»; «mercati per i prodotti e le innovazioni economiche»⁷.

Il peso di una città nell'economia globale è oggetto di numerose classifiche, presentate in dettaglio nel Capitolo 5. Qui preme sottolineare che tali classifiche mostrano una maggiore competitività in termini economici nelle grandi città occidentali, tra esse in con-

correnza in merito all'attrazione di talenti, investimenti e aziende dall'estero. Oltre che nell'accezione economica, il concetto di città globale è utilizzato oggi per definire quei centri urbani in grado di mettere in atto una vasta e ambiziosa strategia internazionale. Non sorprende dunque che tale termine sia divenuto oggi un marchio particolarmente ambito dalle amministrazioni municipali⁸.

Molte città, una sola diplomazia?

In considerazione della diversità assunta attraverso il mondo dal fenomeno urbano, pare legittimo domandarsi se abbia senso considerare la diplomazia delle città quale una disciplina univoca e dotata di una propria coerenza. L'analisi dell'azione internazionale delle città consente in effetti di identificare tre principali discriminanti: la dimensione, la situazione giuridica e la regione geografica di appartenenza.

Per quanto riguarda la dimensione, ricerche negli Stati Uniti⁹, Svezia¹⁰, Francia¹¹ e con una prospettiva globale¹² hanno mostrato una correlazione tra dimensione e livello delle attività internazionali. Inoltre, anche qualora presente, l'azione internazionale delle città piccole e intermedie risente spesso di una limitata visibilità nazionale e internazionale¹³. A prescindere dalla rispettiva situazione socioeconomica e dalla capacità legale o *de facto* di agire a livello internazionale indipendentemente dall'amministrazione nazionale, la maggior parte delle città di piccole e medie dimensioni in tutto il mondo percepisce ancora l'impegno internazionale come qualcosa di incompatible con le proprie competenze, con le risorse a disposizione o con il proprio mandato politico. Come menzionato, tale tendenza è in gran parte motivata dalla diffusa convinzione che solo le grandi città globali possano attuare efficaci strategie internazionali. Questo libro presenta una serie di buone pratiche che mostrano il contrario e contiene indicazioni per sostenere l'adozione di tali strategie da parte di città di tutte le dimensioni.

Dal punto di vista giuridico, le competenze affidate ai governi variano in relazione al livello di democrazia e di decentramento dello Stato (si veda il Capitolo 1). Di conseguenza, l'azione interna-

zionale delle città va dal totale allineamento con la politica estera nazionale – una caratteristica degli Stati autocratici e centralizzati – fino ai bracci di ferro tra governi locali e centrali di alcune democrazie decentralizzate (si veda il Capitolo 7 sull'opposizione delle città americane alla politica ambientale durante la presidenza Trump).

A prescindere dall'effettiva evoluzione del quadro normativo, le città di molti Paesi beneficiano di un rafforzamento *de facto* delle proprie libertà di azione internazionale. Il concetto di «diplomazia delle città» può essere utilizzato quindi in relazione a vari contesti giuridico-istituzionali, purché le amministrazioni comunali possano concretamente agire a livello internazionale con un adeguato livello di indipendenza dai rispettivi governi nazionali.

Per quanto riguarda infine l'aspetto geografico, la pratica della diplomazia delle città risulta fin dalla sua creazione fortemente eurocentrica. Ancora oggi il 43,5 per cento delle reti di città opera in Europa¹⁴, dove si trova inoltre la maggior parte delle sedi di reti globali, quali i già citati CGLU, ICLEI, C40 e Cittaslow. Ciononostante, la diplomazia delle città si sta espandendo considerevolmente negli altri continenti, con un moltiplicarsi di iniziative bilaterali Sud-Sud e triangolari Nord-Sud-Sud. Il Capitolo 1 offre una panoramica della diffusione geografica della diplomazia delle città e della sua evoluzione, mentre i Capitoli dal 3 al 9 presentano buone pratiche provenienti da diverse regioni geografiche.

È utile precisare che, attraverso il mondo, i Comuni e le Città metropolitane non sono gli unici livelli di governo subnazionale attivi a livello internazionale: Regioni, Province, Dipartimenti o Intercomunalità realizzano attività di rilievo internazionale con conseguenze significative sia a livello locale sia internazionale. Sono così emerse diverse strutture internazionali per favorire il dialogo tra i vari attori della «diplomazia subnazionale» (talvolta denominata «paradiplomazia»), il più famoso dei quali è la già citata CGLU, la più grande associazione mondiale di governi locali, i cui membri diretti e indiretti rappresentano il 70 per cento della popolazione mondiale.

I Comuni risultano tuttavia di gran lunga la tipologia di governo locale più adatta ad agire a livello internazionale, e questo per cinque ragioni principali:

- l'amministrazione comunale è l'unico governo subnazionale onnipresente. Un recente studio dell'OCSE e di CGLU su 122 Paesi in tutto il mondo ha rivelato che il 30 per cento di essi non possiede altre autorità locali oltre ai Comuni (il 48 per cento possiede anche Regioni e nel 22 per cento dei casi esiste un livello intermedio tra città e regioni, quali le Città metropolitane, le Province o i Dipartimenti)¹⁵;
- per la prima volta nella storia umana, la maggioranza della popolazione umana (il 55 per cento) vive nelle città. Nel 2018, la popolazione urbana ha raggiunto i 4,2 miliardi a fronte di 3,4 miliardi che vivono nelle aree rurali. Tali cifre sono il risultato della rapida urbanizzazione avvenuta a partire dal 1950, quando il 70 per cento della popolazione mondiale era rurale¹⁶;
- le città sono la più antica istituzione politica. Spesso la loro fondazione precede di secoli, o persino millenni, quella dei rispettivi Stati nazionali. Questo ha portato a un'identità urbana estremamente ricca e stratificata, una componente chiave delle strategie di branding della città (si vedano i Capitoli 5 e 8);
- la tendenza globale verso il decentramento e la sussidiarietà ha portato le città a espandere il mandato del proprio governo, includendo le relazioni internazionali come competenza loro attribuita formalmente o esercitata a seguito di un'evoluzione *de facto* delle norme nazionali (si veda il Capitolo 1 per l'evoluzione del rapporto tra diplomazie nazionali e delle città);
- negli ultimi anni, il numero di reti di città è aumentato notevolmente fino a superare le 200¹⁷, consentendo alle amministrazioni comunali di contare su strutture permanenti di coordinamento nazionale, regionale e globale.

Note

¹ L. Kihlgren Grandi, «Le nouveau rôle international des villes (et pourquoi il faut l'encourager)», Parigi, Terra Nova, 13 marzo 2020.

² «Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database», Parigi, OCSE, settembre 2013.

³ L'approccio alle aree funzionali ha portato Jean Gottmann a identificare, in uno studio sul corridoio Washington-Boston pubblicato nel 1957, la «megalopoli», successivamente denominata da altri autori «megaregione», «sovra-città» o «regioni urbane». A differenza della metropoli, la megalopoli è policentrica in quanto comprende diverse grandi città. Sebbene questo termine abbia una rilevanza economica indubbia, generalmente non è accompagnato da alcuna forma di amministrazione centralizzata, anche se la cooperazione economica e il coordinamento tra le sue città centrali sono frequenti. Un esempio è il «triangolo industriale» Milano-Torino-Genova, rilanciato nell'ambito di Expo Milano 2015 per promuovere la cooperazione nei campi dello sviluppo economico e dell'attrattività turistica. Si veda J. Gottmann, «Megalopolis or the Urbanization of the Northeastern Seaboard», *Economic Geography*, 33(3), 1957, pp. 189-200; R. Florida, T. Gulden, C. Mellander, «The Rise of the Mega-Region», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1(3), 2008, pp. 459-476; E. Bilsky et al. (a cura di), *GOLD IV: Co-creating the Urban Future*, Barcelona, UCLG, 2017; «Protocollo d'intesa tra Milano, Genova e Torino per la promozione dei rispettivi territori», Comune di Milano, 30 aprile 2020.

⁴ A differenza delle città e delle metropoli, tali regioni urbane non esprimono oggi una specifica identità, che rimane ancorata a ciascuna città, anche se ciò potrebbe accadere in futuro. Cfr. Florida, Gulden, e Mellander, *op. cit.*

⁵ «Relazione Annuale sull'Attuazione della Politica di Cooperazione allo Sviluppo», Ufficio II della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), 2018.

⁶ Occorre sottolineare che la maggior parte delle ricerche accademiche sulla diplomazia delle città si concentra sulle città globali.

⁷ S. Sassen, *The Global City*, Princeton, Princeton University Press, 1991, pp. 3-4.

⁸ Città del Messico si definisce una città globale nel proprio statuto del 2017 (articolo 20).

⁹ Y. Dierwechter, «Metropolitan Geographies of US Climate Action: Cities, Suburbs, and the Local Divide in Global Responsibilities», *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12(1), 2010, pp. 59-82.

¹⁰ L. J. Lundqvist, C. Von Borgstede, «Whose Responsibility? Swedish

Local Decision Makers and the Scale of Climate Change Abatement», *Urban Affairs Review*, 43(3), 2008, pp. 299-324.

¹¹ Grandi, «Le nouveau rôle international des villes (et pourquoi il faut l'encourager)», *op. cit.*

¹² «The Power of I-Cities. Learning UCLG», United Cities and Local Governments, Barcelona-UCLG, 2013; «Building the New Urban Agenda for Intermediary Cities», United Cities and Local Governments, Barcelona-UCLG, 2014; Bilsky et al., *GOLD IV: Co-creating the Urban Future*, *op. cit.*

¹³ «Building the New Urban Agenda for Intermediary Cities», United Cities and Local Governments.

¹⁴ M. Acuto et al., «City Networks: New Frontiers for City Leaders», UCL City Leadership Lab Report, University College London, 2017.

¹⁵ «2019 Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Key Findings», OECD/UCLG, 2019.

¹⁶ UNDESA, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, New York-United Nations, 2019.

¹⁷ Acuto et al., «City Networks: New Frontiers for City Leaders», *op. cit.*