

Dall'internazionalizzazione subita a quella gestita? Diplomazia delle città, coesione territoriale e rigenerazione urbana in Europa

Lorenzo Kihlgren Grandi

La diplomazia delle città si è affermata nel corso degli ultimi decenni come lo strumento utilizzato dalle città globali per rafforzare la propria centralità internazionale. Il sostegno dell'Unione europea ai progetti di riqualificazione urbana sta tuttavia permettendo a un numero crescente di città piccole e medie di confutare il luogo comune che le vede relegate ai margini delle relazioni internazionali.

Città e relazioni internazionali: vincitori e vinti?

Il dibattito internazionale sul legame tra città e dinamiche globali si articola da anni lungo una divisione fra due approcci apparentemente in contraddizione. Da un lato si trova la visione romantica e a tratti utopistica dell'area urbana quale fucina di soluzioni creative e partecipative per ogni tipo di sfida globale, che vede fra i propri rappresentanti più influenti Landry e Bianchini (1995), Florida (2004), Barber (2013) e Moreno (2020 – oggi tra i principali ispiratori delle strategie locali e internazionali di città quali New York, Londra, Milano o Shanghai. A tale posizione se ne contrappone una più critica, che mette l'accento sull'impatto urbano socioeconomicamente iniquo di fenomeni transnazionali quali i cambiamenti climatici, le migrazioni e le crescenti disuguaglianze di ogni tipo (Lundqvist and Von Borgstede 2008; Dierwechter 2010; Koelemaij, Taveirne, and Derudder 2023). Quest'ultima corrente individua nel divario tra l'impatto delle relazioni internazionali, principalmente positivo per le "città globali" (Sassen 1991) e negativo per i "luoghi che non contano" (Rodríguez-Pose 2018) e le "aree interne" (Dipartimento per le politiche di coesione 2020), le ragioni di una polarizzazione politica che porta i partiti progressisti e cosmopoliti a imporsi nel primo gruppo e spinge il secondo verso promesse populiste e sovraniste di sottrarsi a ciò che Bauman definisce "vulnerabilità all'interdipendenza globale" (Bauman 2003: 22).

Paradossalmente, tra i motori principali di entrambe le posizioni si ritrova la stessa dinamica, ovvero l'integrazione delle aree urbane nei flussi globali, della quale i primi sottolineano le opportunità e i secondi gli ostacoli. In entrambi i casi, le considerazioni spaziano ben oltre la mera dimensione macroeconomia – che nel dibattito pubblico ha generato la diffusa quanto semplicistica divisione in vincitori e vinti dell'economia globalizzata – concordando che gli effetti più importanti dei fenomeni transnazionali di ogni natura si concentrano ormai nelle città, divenute luoghi 'glocali' per eccellenza.

La 'nuova' diplomazia delle città

L'ampiezza e l'impatto del fenomeno della 'glocalizzazione' sono oggi comprovati da numerosi studi, a cominciare da quelli delle Nazioni unite riguardo al clima, alle migrazioni internazionali e alla pandemia (UN-Habitat 2011; International Organization for Migration 2016; United Nations 2020). Non stupisce dunque che, nel corso degli ultimi anni, l'Onu sia divenuta la più influente voce in favore del coinvolgimento delle città nella realizzazione delle principali strategie globali, quali l'Accordo di Parigi o l'Agenda 2030. Come riconosciuto dallo stesso segretario generale António Guterres, le città e i loro meccanismi di coordinamento internazionale costituiscono un elemento fondamentale nella risposta della comunità internazionale alle sfide dell'umanità (United Nations 2021). Tale ragionamento fa riferimento alla diplomazia delle città, ovvero la

capacità di un comune di sviluppare partenariati internazionali al fine di trarre risorse politiche, tecniche e finanziarie da impiegare nel perseguimento delle proprie priorità (Kihlgren Grandi 2021).

L'azione internazionale dei comuni è un concetto certamente più familiare in Italia che altrove, in considerazione del contributo dato dalle città della Penisola all'evoluzione stessa della diplomazia fin dal Medioevo (Mattingly 1937). Tuttavia, la moderna diplomazia delle città nasce tra le due guerre mondiali, in un contesto di monopolio delle relazioni internazionali da parte degli stati. Pur non potendo firmare trattati internazionali giuridicamente vincolanti, le città hanno quindi sviluppato numerosi strumenti internazionali bilaterali (quali i gemellaggi) e multilaterali (progetti e reti internazionali) flessibili e informali, ma non per questo privi di effetti tangibili. Principale motore di tale attivismo internazionale delle città risulta infatti essere la duplice consapevolezza che le sfide transnazionali sopra citate colpiscono tutte le città e che nessuna potrà porvi rimedio da sola. La conseguente circolazione di buone pratiche e l'introduzione congiunta di innovazioni di natura amministrativa o tecnologica su scala urbana ha certamente contribuito alla retorica di un numero crescente di sindaci sulla capacità delle città di affrontare le sfide globali in modo cooperativo ed efficace, spesso accompagnata dall'accusa ai governi nazionali di non saper fare altrettanto. "Se il XIX secolo è stato quello degli imperi e il XX secolo quello delle nazioni, il XXI secolo sarà il secolo delle città" e "Le nazioni parlano, le città agiscono", slogan conati rispettivamente dall'ex sindaco di Denver Wellington Webb, e dall'ex sindaco di Toronto David Miller, rendono bene l'idea della determinazione politica e della fiducia nei propri mezzi da parte dei protagonisti della diplomazia delle città (Miller 2015; Braga Rosa and Swirski De Souza 2018). Occorre tuttavia precisare che la pratica della diplomazia delle città permane largamente minoritaria se rapportata all'intero fenomeno urbano su scala planetaria. È infatti evidente che tale campo è dominato da un gruppo di città altamente connesse (Kihlgren Grandi 2021; Koelemaij, Taveirne, and Derudder 2023) e che i rispettivi sindaci hanno meccanismi a loro dedicati per esprimere un'advocacy congiunta, spesso accompagnata da rivendicazioni in termini

di sussidiarietà e sostegno finanziario indirizzate ai governi nazionali. Non stupisce che due tra le reti di città più presenti e autorevoli sulla scena internazionali, C40 ed Eurocities, ammettano tra i propri membri solo grandi città.

Eppure, si osserva negli ultimi anni un crescente interesse di città medie e piccole nei confronti delle opportunità offerte dalla diplomazia delle città, in particolare in termini di adesione a network internazionali e con finalità di sviluppo economico (Abdullah and Garcia-Chueca 2020; Koelemaj and Derudder 2022). Ne consegue che una diffusione della pratica della diplomazia delle città ai comuni di ogni taglia presenta un impatto potenzialmente riequilibrante in termini di coesione territoriale.

Gli alleati internazionali delle città

Lo iato tra l'internazionalizzazione gestita della diplomazia delle città globali e quella subita di buona parte delle città piccole e medie è oggi oggetto di attenzione da parte di diversi organismi internazionali, a partire dall'Onu, il cui programma sugli insediamenti umani (UN-Habitat) fornisce ai governi urbani di diversa taglia risorse specifiche in termini di ricerca applicata, formazione e divulgazione, spesso frutto di partenariato con il mondo accademico. È tuttavia l'Unione europea ad aver sviluppato i programmi più avanzati per sostenere direttamente l'internazionalizzazione delle città piccole e medie, mirando così a invertire la

spirale della frattura territoriale. L'Agenda urbana per l'Ue, principale riferimento normativo di tale azione, riconosce infatti che le "aree urbane di tutte le dimensioni possono essere motori dell'economia che stimolano la crescita, creano posti di lavoro per i loro cittadini e rafforzano la competitività dell'Europa in un'economia globalizzata" (European Union 2016: 3).

È utile sottolineare come i processi di accompagnamento tecnico e finanziario da parte dell'Unione europea nei confronti delle città minacciate da tale marginalizzazione partano proprio dall'identificazione delle difficoltà condivise in termini di sviluppo urbano sostenibile. Al pari di quanto accade autonomamente in seno alle città globali, l'Unione europea ha elaborato una serie di meccanismi che consentono anche alle città piccole e medie di dialogare e collaborare su scala regionale per sviluppare soluzioni durevoli a sfide condivise. Ne è un esempio la Missione "Città intelligenti e a impatto climatico zero" lanciata dall'Ue nel 2022 allo scopo di rendere 100 città di tutte le taglie vere e proprie piattaforme d'innovazione e sperimentazione attraverso il coordinamento e il dialogo tra di esse (Commissione Europea 2022). Parallelamente, l'Unione europea mantiene il proprio sostegno al programma più consolidato in termini di supporto alla collaborazione internazionale tra città, intitolato "URBACT". Attivo da oltre vent'anni e gestito dall'Agenzia per la coesione territoriale francese (ANCT), URBACT

mira a sostituire la competizione tra città per fondi europei con una metodologia basata su due forme di integrazione: quella orizzontale tra città, e quella verticale tra le amministrazioni comunali e i rispettivi attori locali, secondo il principio della partecipazione orientata all'impatto sul territorio. Il programma si concretizza nella creazione di coalizioni che riuniscono tra 5 e 12 città di paesi diversi determinate ad affrontare insieme priorità comuni. Il programma comporta un sostegno finanziario che permette ai comuni partecipanti di elaborare una riflessione e una programmazione congiunta.

Cooperazione tra città europee per la coesione territoriale e la riqualificazione urbana

Tra i tanti approcci sviluppati nel quadro di progetti URBACT per invertire fenomeni di declino socioeconomico e demografico di città europee, la riqualificazione urbana svolge spesso un ruolo centrale. Diverse coalizioni di città collaborano così all'elaborazione di strategie per dare nuova vita a spazi in disuso o sottoutilizzati, con un frequente ricorso a cultura e creatività. Ne è un esempio il progetto *2nd Chance*, che ha creato i presupposti per la riqualificazione dei 600 ettari del Porto di Caen, in Normandia. Dopo decenni di abbandono a seguito della chiusura dei cantieri navali, la città francese ha utilizzato tale progetto per rafforzare il processo di 'marketing territoriale' incentrato su eventi artistici e culturali per cittadini di diversa età, costruendo al contempo nuovi edifici a scopo culturale (biblioteca), di trasporto pubblico (stazione del tram) oltre che residenziale (461 nuovi alloggi entro il 2025). L'approccio partecipativo del progetto trova inoltre attuazione nello URBACT Local Group, ospitato in un ex terminal di traghetti rinominato *Le Pavillon*, luogo espositivo e di progettazione congiunta tra Comune, imprenditori, attivisti e residenti (Fig. 1). In cooperazione con le città coinvolte in Ru:rbanc, altro progetto URBACT, un magazzino del porto è stato inoltre adibito ad ospitare un progetto pilota di agricoltura urbana (Labarrière 2019).

Al progetto *2nd Chance* ha inoltre partecipato il Comune di Genova che, grazie al coinvolgimento del Dipartimento di Architettura e Design della propria Università, ha elaborato un Piano di azione integrata per il recupero dell'ex Caserma Gavoglio, inutilizzata



Fig. 1. Laboratori partecipativi presso Le Pavillon di Caen (©Virginie Meigné, Le Pavillon, Caen).

dal 1980, prevedendo inoltre la creazione di un parco da 16 mila metri quadri inaugurato nel dicembre 2022 (Università degli Studi di Genova 2017; Leoni 2022).

A fianco di URBACT, un ruolo propulsivo nella diffusione di metodologie partecipative di sviluppo e riqualificazione urbana è svolto da una delle iniziative dell'Ue più celebri, ovvero la Capitale europea della cultura. Anche tale prestigiosa designazione genera infatti una rete di relazioni internazionali tra città che l'hanno ottenuta e quelle detentrici, designate e candidate, attraverso la quale si trasferiscono e diffondono le metodologie rivelatesi più efficaci. L'accento sulla coesione territoriale figura tra gli elementi ai quali tali scambi hanno favorito continuità e diffusione, come nel caso della strategia di sviluppo economico regionale di Copenaghen nel 1996, che fu ripetuta, con i necessari adattamenti, a Essen e nelle 52 città e villaggi della Ruhr nel 2010 (Hugoson 2015; Ponzini 2015). Si ascrive a tale dinamica anche Matera, Capitale europea della cultura nel 2019, con il 32% degli oltre 1.200 eventi organizzati in toto o in parte in un altro comune della Basilicata. Il progetto centrale di questa strategia diffusa, "Capitale per un giorno", ha coinvolto la quasi totalità dei comuni della regione (126 su 139), mentre quello intitolato "Gardentopia" ha permesso la riqualificazione di 31 giardini di diverse comunità locali (Fondazione Matera-Basilicata 2021) (Fig. 2).

In sintesi, la continuità nel tempo del sostegno dell'Unione europea alle attività di diplomazia delle città ne favorisce la diffusione progressiva al di fuori delle città già altamente internazionalizzate – una dinamica potenzialmente rafforzata da un fenomeno di emulazione nutrito dall'enfasi dei progetti europei per la comunicazione del proprio impatto concreto sul territorio.

Partenariati tra città, resilienza e sfide future

Oltre all'impatto immediato in termini di riqualificazione e sviluppo, la creazione di solidi legami di coordinamento e dialogo tra città si rivela uno strumento in grado di rafforzare la resilienza delle comunità locali nei confronti di sfide future. Seppur tale potenziale risulti più difficile da quantificare e comunicare rispetto alle attività inserite in un cronoprogramma, esso permette tuttavia alle città di sviluppare i presupposti per

quella "sostenibilità dinamica" definita da Castell come "al tempo stesso conservazione e miglioramento che permetta una più elevata qualità della vita, anche dal punto di vista della giustizia sociale" (Castells 2000: 119). Una evidente dimostrazione dei vantaggi di possedere una rete di partenariati internazionali con altre città si è manifestata nel quadro della crisi mondiale e impreveduta per eccellenza del Covid-19. Fin dai primi, difficili mesi della pandemia, la diplomazia delle città ha dispiegato il suo potenziale di solidarietà internazionale, con doni di materiale protettivo tra comuni gemellati e partner, rendendo inoltre possibile un rapido trasferimento di pratiche di urbanistica transitoria rivelatesi efficaci per affrontare le varie conseguenze sanitarie, sociali ed economiche della pandemia (Kihlgren Grandi 2020).

La diplomazia delle città assume oggi la valenza di grammatica comune che permette alle città di passare dall'internazionalizzazione subita delle sfide transnazionali a quella gestita dello sviluppo urbano sostenibile. Come dimostrano i progetti europei menzionati, la progressiva diffusione di tale pratica si prefigura dunque come strumento per permettere a un numero crescente di collettività urbane di ogni dimensione di creare sinergie tra partecipazione locale e cooperazione internazionale, ricoprendo così un ruolo attivo nei confronti della natura globale delle principali dinamiche transnazionali del presente. ■

Riferimenti

Abdullah H., Garcia-Chueca E. (2020), "Cacophony or Complementarity? The Expanding Ecosystem of City Networks Under Scrutiny", in S. Amiri, E. Sevin (eds.) *City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects*, Palgrave Macmillan Series, Global Public Diplomacy, Springer International Publishing, Cham, p. 37-58. https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3_3.

Barber B. R. (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, London.

Bauman Z. (2003), *City of Fears, City of Hopes*, Goldsmith's College, London.

Braga Rosa N., Swirski De Souza Y. (2018), "The role of cities in decentralization of national policies on science, technology and innovation", *Sinergie*, fasc. 105, p. 11-24. <https://doi.org/10.7433/s105.2018.01>.

Castells M. (2000), "Urban sustainability in the information age", *City*, vol. 4 (1), p. 118-122. <https://doi.org/10.1080/713656995>.

Commissione europea (2022), *Missione Città intelligenti e a impatto climatico zero. 100 città a impatto climatico zero entro il 2030, dai cittadini e per i cittadini* [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2020-09/ec_rtd_mission-cities-citizens-summary_it.pdf].

Dierwechter Y. (2010), "Metropolitan Geographies of US Climate Action: Cities, Suburbs, and the Local Divide in Global Responsibilities", *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 12 (1), p. 59-82. <https://doi.org/10.1080/15239081003625960>.

Dipartimento per le politiche di coesione (2020), *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le aree interne*, Presidenza del Consiglio dei Ministri [https://politichecoesione.governo.it/media/2609/relazione-snai_cipess-2020_finale.pdf].

European Union (2016), *Pact of Amsterdam - Urban Agenda for the EU* [<https://ec.europa.eu/futurium/>]



Fig. 2. Palazzo Lanfranchi (Matera), 5 dicembre 2019. Incontro conclusivo del progetto Capitale per un giorno con i Sindaci Lucani e il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese (© Archivio Fondazione Matera Basilicata 2019).

en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf].

Florida R. (2004), *Cities and the Creative Class*, Taylor & Francis Group, London.

Fondazione Matera-Basilicata (2021), *A Matera si produce cultura*, Report di Monitoraggio di Matera Capitale Europea della Cultura 2019, Fondazione Matera-Basilicata, Matera [https://www.matera-basilicata2019.it/it/component/phocadownload/category/1-documenti.html?download=2609:a-matera-si-produce-cultura&Itemid=195].

Hugoson R. (2015), "European Capitals of Culture and urban diplomacy", in S. Hristova, M. Dragičević Šešić, N. Duxbury (eds.), *Culture and Sustainability in European Cities*, Routledge, London.

International Organization for Migration (2016), *Conference on Migrants and Cities*, 25. International Dialogue on Migration, Geneva [https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/RB-25-CMC-Report_web-final.pdf].

Kihlgren Grandi L. (2020), "Sfida globale, soluzione locale? Governance partecipata e diplomazia delle città per uscire dalla crisi", *About Cities*, no. 2.

Kihlgren Grandi L. (2021), *Diplomazia delle città: Strumenti e pratiche per una centralità strategica internazionale*, EGEA, Milano.

Koelemaj J., Derudder B. (2022), "City Diplomacy Beyond Metrocentricity: The Case of Flanders", *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, vol. 113 (5), p. 435-49. https://doi.org/10.1111/tesg.12531.

Koelemaj J., Taveirne S., Derudder B. (2023), "An Economic Geography Perspective on City Diplomacy", *Urban Studies*, vol. 60 (6), p. 995-1012. https://doi.org/10.1177/00420980221137021.

Labarrière A. (2019), "Finding the Silver Lining in Empty Heritage: Tales of Temporary Use", *URBACT*, 19 December [https://archive.urbact.eu/heritage-temporary-use-ostrava-caen].

Landry C., Bianchini F. (1995), *The Creative City*, Demos, London.

Leoni A. (2022), "Genova, festa al Lagaccio, inaugurato il parco nell'ex caserma Gavoglio", *la Repubblica*, 29 dicembre [https://genova.repubblica.it/cronaca/2022/12/29/foto/festa_al_lagaccio_inaugurato_parco_nell'ex_caserma_gavoglio-381183981/1/].

Lundqvist L. J., Von Borgstede C. (2008), "Whose Responsibility? Swedish Local Decision Makers and the Scale of Climate Change Abatement", *Urban Affairs Review*, vol. 43 (3), p. 299-324. https://doi.org/10.1177/1078087407304689.

Mattingly G. (1937), "The First Resident Embassies: Mediaeval Italian Origins of Modern Diplomacy", *Speculum*, vol. 12 (4), p. 423-439. https://doi.org/10.2307/2849298.

Miller D. (2015), "10 Years of Results: Inspiring Leadership and Transformative Actions in Global Cities", *C40 Cities*, 10 December [https://www.c40.org/news/10-years-of-results-inspiring-leadership-and-transformative-actions-in-global-cities/].

Moreno C. (2020), *Droit de cité: de la ville-monde à la ville du quart d'heure*, Éditions de l'Observatoire, Paris.

Ponzini D. (2015), "Cultural policy making by networking: Local cooperation and global competition in small and medium-sized Italian cities", in S. Hristova, M. Dragičević Šešić, N. Duxbury (eds.), *Culture and Sustainability in European Cities*, Routledge, London.

Rodríguez-Pose A. (2018), "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11 (1), p. 189-209. https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024.

Sassen S. (1991), *The Global City*, Princeton University Press, Princeton (NJ). https://doi.org/10.2307/j.ctt2jc93q.

UN-Habitat (2011), *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011*, 1a ed., Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781849776936.

United Nations (2020), *COVID-19 in an Urban World* [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_urban_world_july_2020.pdf].

United Nations (2021), *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*, United Nations, New York.

Università degli Studi di Genova (2017), *2nd Chance - Integrated Action Plan Genoa*, URBACT [https://urbact.eu/sites/default/files/2023-04/2nd_chance_iap_genoa_en_long_summary.pdf].



Rassegna
Urbanistica
Regionale

**L'UMBRIA NELLE
TRANSIZIONI**
Città, territori e paesaggi

INU

Istituto Nazionale
di Urbanistica

SEZIONE UMBRIA

Un itinerario, quattro tappe

11 marzo 2023

30 giugno 2023

06 ottobre 2023

14 e 15 dicembre 2023

https://inu.it/wp-content/uploads/rur-umbria-11marzo-2023.pdf