**Le città e l'esperienza della politica**[[1]](#footnote-1)

di

Filippo Patroni Griffi

Vorrei svolgere una premessa sul ruolo che le città stanno assumendo nella realtà contemporanea.

Secondo i dati ONU:

* “metà dell’umanità, ovvero 3,5 miliardi di persone, vive in città;
* entro il 2030, quasi il 60% della popolazione mondiale abiterà in aree urbane;
* le città occupano solamente il 3% della superficie terrestre, tuttavia sono responsabili del 60-80% del consumo energetico e del 75% delle emissioni di carbonio;
* la rapida urbanizzazione esercita pressione sulle forniture di acqua dolce, sulle fognature, sull’ambiente e sulla salute pubblica;
* l’alta densità delle città può portare efficienza e sviluppo tecnologico, riducendo il consumo di risorse e di energia[[2]](#footnote-2)”

L’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile[[3]](#footnote-3), sottoscritta nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell’ONU, fra i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile accanto ad azioni quali la lotta alla povertà e il contrasto al cambiamento climatico, ne annovera uno (obiettivo 11[[4]](#footnote-4)), dedicato esclusivamente alle città, volto a *“Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”*.

La declinazione dell’obiettivo in 10 punti include azioni programmatiche a cui tutti gli amministratori dovrebbero guardare, quali:

11.1   Entro il 2030, garantire a tutti l’accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri

11.2  Entro il 2030, garantire a tutti l’accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai bisogni di coloro che sono più vulnerabili, donne, bambini, persone con invalidità e anziani

11.3  Entro il 2030, potenziare un’urbanizzazione inclusiva e sostenibilee la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile

11.4  Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo

11.5  Entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di decessie il numero di persone colpite e diminuire in modo sostanziale le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale causate da calamità, comprese quelle legate all’acqua, con particolare riguardo alla protezione dei poveri e delle persone più vulnerabili

11.6  Entro il 2030, ridurre l’impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell’aria e alla gestione dei rifiuti urbani e di altri rifiuti

11.7  Entro il 2030**,** fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili

11.a Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale

11.b  Entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all’inclusione, all’efficienza delle risorse, alla mitigazione e all’adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030

Ancora, la sezione del sito del *World Economic Forum* dedicata a città e urbanizzazione[[5]](#footnote-5), pur riconoscendo come le città di tutto il mondo siano state fortemente colpite dal COVID-19, che ha imposto la chiusura di attività commerciali e ha richiesto una rivalutazione degli spazi pubblici, indica una mappa concettuale per lo sviluppo che testimonia le potenzialità delle città come motore della società, sia nei territori e negli Stati in cui sono collocate, sia a livello globale attraverso la partecipazione a *network*. Viene prefigurato un percorso attraverso 8 linee di azione declinate a livello urbano (*urban diplomacy, urban society, urban resilience, urban innovation, urban infrastructure and services, urban governance, urban environment and resources, urban economies*) che a loro volta aprono un ventaglio di ulteriori iniziative.

Fra le reti fra città, vengono in rilievo esperienze come il *Network C40*[[6]](#footnote-6), *Compact of Mayors*, il Patto globale dei sindaci per il clima e l'energia istituito nel 2016 riunendo il Patto dei sindaci e il Patto dei sindaci dell'Unione europea e che comprende 40 città di tutti i continenti (Roma e Milano per l’Italia).

Abbiamo poi *l’UNESCO Creative Cities Network* (UCCN) creato nel 2004 per promuovere la cooperazione tra le città che hanno individuato nella creatività un fattore strategico per lo sviluppo urbano sostenibile e che attualmente conta 246 città riunite dal comune obiettivo di porre la creatività e le industrie culturali al centro dei piani di sviluppo a livello locale e cooperare attivamente a livello internazionale.

Questi esempi indicano come le città vivano una doppia identità.

Sono amministrazioni necessariamente portate a dialogare con realtà fuori dall’ambito nazionale che si misurano con problemi comuni, formando inevitabilmente strette connessioni internazionali basate sui temi rilevanti per le aree urbane: ambiente, infrastrutture, commercio, cultura, migrazione,.

Allo stesso tempo,sono amministrazioni di prossimità, gli enti più vicini ai cittadini a cui il primo comma dell’art. 118 della Costituzione attribuisce le funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Come istituzione di prossimità, la città, il territorio, è il luogo privilegiato per un recupero di partecipazione civica: perché noi tutti viviamo in un territorio e, anche quando ci spostiamo, siamo pur sempre su un territorio. Sul territorio si svolge la vita di ciascuno di noi e la prima comunità pubblica in cui ci ritroviamo è la “comunità locale”. L’individuo è indissolubilmente legato a un territorio, anche se lo spazio in cui si muove e vive inevitabilmente varia, ma pur sempre su un territorio.

Per citare la letterata americana ecologista, nativa Chickasaw, Linda Hogan, “*what happens to people and what happens to the land is the same thing*”[[7]](#footnote-7).

Amministrare una città significa essenzialmente due cose: dotarla di servizi per i cittadini e per chiunque vi si trovi; favorire la partecipazione civica al (l’auto)governo della comunità.

Ciò implica quanto meno:

1. fornire servizi minimi ai cittadini: trasporti e viabilità, decoro urbano e verde, assistenza ad anziani e disabili;
2. avere un’idea di città, una “visione” del futuro della città e dei suoi abitanti: quanto al governo del territorio e all’allocazione delle funzioni e destinazione sullo stesso; quanto al ruolo che si vuole nella regione e nella rete nazionale delle città; nell’impronta culturale che si vuole dare alla città (teatri, eventi); nella formazione professionale e nell’istruzione;
3. creare una rete di relazioni istituzionali con gli altri livelli di governo.

Se le città, dunque, sono cruciali per lo sviluppo del Paese, lo sono anche in quanto enti che in via “geograficamente” prioritaria condividono con le altre istituzioni la responsabilità di “formare” i cittadini attraverso l’esperienza di comuni aperti, solidali, sicuri in cui i cittadini possano sperimentare forme di partecipazione e sentirsi a casa e nel mondo al tempo stesso.

In questo modo, le città possono favorire una declinazione sostanziale del principio di sussidiarietà diventando promotrici della partecipazione civica, del vivere la *polis* in un modo che “faccia venire voglia” di avere cura del bene comune. Una città che abbia il ruolo di una scuola civica e di politiche, in cui si possa avere esperienza di sviluppo, sicurezza, efficienza e integrazione, un luogo trasformativo in cui diventare cittadini migliori.

Le città si inseriscono, sul piano più propriamente giuridico-istituzionale, nel sistema di “autonomie”.

È noto il percorso accidentato che, dall’Unità ad oggi, ha attraversato l’assetto costituzionale delle autonomie territoriali: gli enti locali che emergono nell’ordinamento unitario sono le province e i Comuni, enti bicefali, concepiti come articolazione amministrativa dello Stato centrale (finalmente) unitario (le province più dei comuni), che a mano a mano (soprattutto i Comuni) si arricchiscono della logica di autogoverno delle comunità territoriali, che ne fa enti di democrazia sul territorio, enti esponenziali dell’interesse generale della comunità territoriale (perciò “enti a fini generali”), correttamente individuati come titolari di una funzione di indirizzo politico-amministrativo (altrimenti definito dal Mortati: indirizzo politico “minore”), insito nel concetto stesso di autonomia in senso tecnico.

Lo svolgimento successivo della “parabola, concettuale” e di diritto positivo, delle autonomie (come è stata definita da Giuseppe Palma[[8]](#footnote-8)) è ricco di contraddizioni.

Resta centrale il Comune. Certo sono ancora troppi e troppo piccoli, comuni-polvere come ricordava Giannini, stretti tra desiderio di autonomia e un difficile equilibrio fra finanza propria e derivata che in tempi di crisi può strangolare[[9]](#footnote-9). Ma è nei Comuni che si svolgono le funzioni che maggiormente attengono alla vita amministrativa ed è sul territorio comunale che si realizzano gli interventi anche di valenza nazionale.

Il Comune diventa “luogo” di una duplice partecipazione: da parte dei cittadini all’esercizio delle funzioni comunali (e delle città metropolitane) o anche sovracomunali (urbanistica, servizi sociali in senso lato); ad opera dei Comuni medesimi (e, per il loro tramite di enti esponenziali della comunità locale, ancora dei cittadini) delle funzioni, specie programmatorie, e degli interventi che, sia pur di livello regionale o nazionale, ricadono comunque sul loro territorio.

Alla luce di quello che abbiamo sin qui detto, emerge evidente l’importanza di una riorganizzazione territoriale finalizzata a rendere servizi migliori ai cittadini e a favorirne la partecipazione civica. Questa riorganizzazione presupporrebbe un riordino istituzionale dei livelli di governo e dello stesso assetto territoriale, con modifiche anche di ordine costituzionale.

Per limitarci alla semplice riorganizzazione, questa deve avere come obiettivo lo sviluppo “sostenibile”, il che significa, in primo luogo, superare le disuguaglianze territoriali: tra città e periferie; tra città e zone rurali.

C’è la necessità di modulare l’organizzazione e la stessa *governance* delle città tenendo conto delle loro differenze: grandi e piccole città; conurbazioni urbane ultra comunali e talvolta ultra-provinciali.

L’esperienza della città metropolitana, travagliata sin dalle origini, non ha trovato uno sbocco razionale e soddisfacente: si è rimasti a metà tra province e aree metropolitane, non si è proceduto a una riorganizzazione degli enti strumentali sul territorio.

Tutto questo per dire che amministrare una città è molto difficile. Le difficoltà variano da città a città a seconda delle loro dimensioni, della loro collocazione geografica, della condizione economica e di sviluppo di coloro che la abitano.

Però amministrare una città vuol dire, per l’appunto, amministrarla, cioè occuparsi di cose quotidiane, grandi e piccole, perché la città è un “sistema”. E *fare* *politica* in una città dovrebbe significare non tanto occuparsi di cose massime, ma *amministrare* la città.

Per concludere. La città è e sempre sarà, pur nelle sue varietà e variazioni morfologiche, un luogo di gestione dei servizi ai cittadini e di partecipazione civica di questi ultimi al governo della propria comunità. E uso il termine comunità e non società. Non solo perché comunità si attaglia meglio alle realtà locali, ma perché la “comunità” rende meglio l’idea di un luogo di persone che *vogliono* vivere insieme, nell’accezione sociologica della nota contrapposizione di Ferdinand Tonnies tra *Gesellschaft* e *Gemeischaft* (1887)[[10]](#footnote-10).

La città può essere il luogo privilegiato della democrazia partecipata, che si muove soprattutto sul terreno delle autonomie locali; può essere l’innesto moderno e vitale di cui ha estremo bisogno, nelle attuali condizioni, la democrazia rappresentativa, cioè, il cittadino non suddito, che però nemmeno sia il cittadino “totale”, cui condurrebbe l’abbandono del modello rappresentativo. Come ammoniva Norberto Bobbio, “il cittadino totale non è a ben guardare che l’altra faccia, non meno minacciosa, dello Stato totale […] perché hanno in comune […] che tutto è politica, ovvero la riduzione di tutti gli interessi umani agli interessi della *polis*, la politicizzazione integrale dell’uomo, la risoluzione dell’uomo nel cittadino”[[11]](#footnote-11). Mentre è bene che le due entità –cittadino e individuo - si integrino ma non si annullino l’uno nell’altro.

Partire dalle città per ricostruire il Paese: si può.[[12]](#footnote-12)

1. Riflessioni conclusive al Webinar organizzato da *Il Sabato delle idee, Fondazione Salvatore* - Napoli 24 aprile 2021. [↑](#footnote-ref-1)
2. Questi dati sono disponibili all’indirizzo <https://unric.org/it/obiettivo-11-rendere-le-citta-e-gli-insediamenti-umani-inclusivi-sicuri-duraturi-e-sostenibili/> [↑](#footnote-ref-2)
3. L’agenda è un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità articolata in 17 macro-obiettivi e 169 target che danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) e rappresentano impegni comuni su questioni quali la lotta alla povertà, l’eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico; <https://unric.org/it/agenda-2030/> [↑](#footnote-ref-3)
4. Sul punto si veda <https://sdgs.un.org/goals/goal11> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000000LiPhEAK?tab=publications> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.c40.org/about> [↑](#footnote-ref-6)
7. L. Hogan, *Dwellings: a Spiritual History of the Living World,* 1996, 89. [↑](#footnote-ref-7)
8. G. Palma, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Vol. 1. Tratti di una parabola concettuale,* Napoli, 1982. [↑](#footnote-ref-8)
9. Per una rassegna degli interventi normativi che hanno riguardato la finanza locale nel tempo dell’emergenza, si veda il documento *Le entrate delle regioni e degli enti locali*, Camera dei Deputati Servizio Studi febbraio 2021 https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\_il\_sistema\_delle\_entrate\_degli\_enti\_locali.html [↑](#footnote-ref-9)
10. F. Tonnies, *Gemeischaft und Gesellschaft*, Leipzig 1887, trad.it. Bari 2011 [↑](#footnote-ref-10)
11. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia,* Torino, 1984, 35. [↑](#footnote-ref-11)
12. [↑](#footnote-ref-12)