

ANNA S. BRUNO
UNIVERSITÀ TELEMATICA PEGASO

Politiche urbane e diritto alla città nelle esperienze europee e latinoamericane

Urban Policies and the Right to the City in European and Latin American Experiences

Abstract: L'articolo si propone di analizzare le politiche urbane europee attraverso i programmi utilizzati dall'UE che hanno continuato a sottolineare il ruolo cruciale delle città davanti alle principali sfide ambientali e socioeconomiche. Il confronto con alcuni contesti dell'America latina ha permesso di certificare l'importanza di questa chiave di lettura, lì dove, nelle grandi metropoli della esclusione e delle diseguglianze, le pratiche di "riconoscimento" della Costituzione passano dalla emancipazione istituzionale e regolativa degli spazi urbani.

Abstract: *This article aims to analyze European urban policies through the programs implemented by the EU, which have continued to emphasize the crucial role of cities in addressing major environmental and socioeconomic challenges. A comparison with some Latin American contexts has confirmed the importance of this approach, where, in large metropolises characterized by exclusion and inequality, practices of "recognition" of the Constitution are based on the institutional and regulatory emancipation of urban spaces.*

Keywords: Agenda territoriale; Agenda urbana; diritto alla città; politiche urbane; America latina

Keywords: Territorial Agenda; Urban Agenda; Right to the City; Urban Policies; Latin America

1. *Introduzione: la politica urbana nelle fonti europee di soft law*

Le città sono territori strategici in termini di generazione di ricchezza e innovazione, ma anche luoghi in cui è facilmente percepibile l'esclusione sociale e la pressione ambientale, tanto da richiedere l'elaborazione di un' "agenda urbana", sia a livello nazionale che

internazionale¹. La questione dell'”agenda urbana”, ripresa anche nel Programma delle Nazioni unite per gli insediamenti umani, UN-Habitat², ha acquisito sempre maggiore rilevanza nel dibattito politico, incentivando lo stesso processo di integrazione a coinvolgere le città nell'elaborazione delle politiche dell'UE e a far emergere (già negli anni Novanta) un “problema urbano” in cui esse si facevano portavoce di specifici problemi e di particolari opportunità economiche che richiedevano un'attenzione adeguata da parte di quella che poi sarebbe stata definita ufficialmente come l' “agenda urbana europea”³ (“Verso un'agenda urbana nell'Unione Europea”, CE, 1997). L'obiettivo principale dell'agenda urbana è tuttora quello di coordinare gli sforzi degli Stati membri per affrontare al meglio le sfide globali e promuovere uno sviluppo urbano integrato e sostenibile in Europa. Successivamente, con la Carta di Lipsia (2007), gli Stati Membri hanno manifestato il proprio consenso per la realizzazione di un “modello europeo di sviluppo urbano” basato sull'idea di un approccio di “sviluppo urbano sostenibile integrato”⁴. Come ricordato dalla Commissione europea a questo proposito: «È necessario coniugare le misure concernenti il rinnovamento materiale urbano con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale. La nascita di intense collaborazioni tra cittadini, società civile, economia locale e i diversi livelli amministrativi costituisce, un elemento indispensabile di tale processo. La capacità di mettere insieme le competenze e il know-how locale è fondamentale per identificare soluzioni condivise e conseguire risultati sostenibili e all'altezza delle aspettative»⁵.

¹ R. ATKINSON, *The Emerging “Urban Agenda” and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?*, in *European Planning Studies*, n.9, 2001, p. 385 ss.; dello stesso Autore, *Urban regeneration, community participation and social exclusion*, in R. Griffiths, ed., *Social Exclusion in Cities: The Urban Policy Challenge*, Bristol, University of the West of England, 1998; R. ATKINSON – S. DAVOUDI, *The concept of social exclusion in the European Union: context, development and possibilities*, in *Journal of Common Market Studies*, n. n.38, 2000, p. 427 ss.

² Nel 1985, con la risoluzione A/RES/40/202, l'Assemblea Generale ha istituito la Giornata mondiale dell'Habitat, oggetto di continuo aggiornamento, v. <https://unhabitat.org>.

³ M. PARKINSON, *Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?*, document prepared under NODE Project on European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture, 2005, disponibile su <https://www.researchgate.net>.

⁴ J. BLOOMFIELD, *Developing Europe's urban model. 25 years of EURO CITIES*, disponibile su <https://nws.eurocities.eu>, 2011.

⁵ Commissione europea, *Politica di coesione 2014-2020*, 2014, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

Sempre la Commissione ha modellato, negli anni, le proprie attività in materia urbana con l'obiettivo di ripensare il ruolo strategico delle città attraverso dibattiti e politiche che potessero restituirle la funzione di centro di integrazione economica, politica e sociale nella prospettiva di uno sviluppo inclusivo e sostenibile. In questa direzione, infatti, recentemente è stata presentata la “Nuova agenda europea per le città” attraverso cui incoraggiare e rafforzare l'uso di strumenti per rispondere meglio a questioni quali lo sviluppo sostenibile, l'edilizia abitativa, la coesione sociale, la resilienza climatica e la migrazione, riconoscendo le aree urbane come “attori chiave” per l'attuazione delle priorità dell'UE sul campo⁶. Si tratta di un documento di *soft law* che fa tesoro di una serie di report di sintesi, di studi sullo sviluppo regionale con particolare riguardo alle problematiche connesse all'urbanizzazione, di una serie di comunicazioni e progetti ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), Urban Audit, Urban Atlas⁷. Infatti, nonostante la politica urbana non possa fare affidamento su documenti vincolanti, le fonti di *soft law* hanno trovato spazio a livello di cooperazione intergovernativa, definendo scopi comuni e aprendo il varco a futuri interventi ed opportune integrazioni. In questo senso, la stessa *European Spatial Development Perspective* rappresenta il prodotto di un processo intergovernativo, o infra-nazionale, nato con l'obiettivo di assicurare che le attività della Commissione, degli Stati membri, delle Regioni e degli enti locali fossero funzionali a rafforzarsi e a completarsi in una prospettiva condivisa e di reciproco supporto e dove eventuali problematiche sarebbero state discusse e affrontate secondo un approccio integrato. Pertanto, il fulcro delle strategie è da sempre quello di sviluppare una maggiore e incisiva concertazione tra i differenti anelli di *governance* in cui le aree urbane fossero al centro delle politiche di integrazione; questo bisogno di coordinamento delle scelte settoriali e del riconoscimento, si riteneva funzionale a verificare il loro impatto sul territorio, per la costruzione di un partenariato articolato su tutti i livelli, quale snodo cruciale sia nell'agenda urbana che nella *European Spatial*

⁶ Commissione europea, *EU Agenda for Cities 2025*, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

⁷ In particolare, v. quelle pubblicate nel 1997, *Towards an Urban Agenda in the European Union* (CEC, 1997) e nel 1998, *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action* (CEC, 1998).

Development Perspective. Tale impianto, però, non ha impedito all'aspetto competitivo di rappresentare l'elemento propulsivo della pianificazione politica, a scapito della cooperazione tra i territori. Non a caso, l'attuale società urbana è chiamata a confrontarsi continuamente con una frammentazione territoriale che sgretola le omogeneità, producendo forme di segregazione nei gruppi sociali, come dimostrato dagli indicatori dei livelli di reddito e di occupazione, oltre che dallo (scarso) accesso della popolazione alle offerte urbane⁸.

2. Dall'agenda urbana europea al ruolo delle città nelle politiche territoriali

Quando alla fine degli anni Novanta, la Commissione europea si è preoccupata di formulare un'agenda urbana dell'UE (1997), l'obiettivo era quello di creare un dibattito interdisciplinare, multilivello e con pluralità di attori che si confrontavano sul ruolo dei centri urbani⁹. Il suggerimento era quello di agevolare l'uso degli strumenti comunitari per promuovere lo sviluppo urbano integrato, raccomandando i possibili adeguamenti da parte della politica e della legislazione, nonché l'accesso ai fondi comunitari (nello specifico ai fondi per lo sviluppo regionale e al fondo di coesione), al fine di incentivare forme di partenariato e l'uso di strumenti di coordinamento nel tentativo di ridurre le disparità regionali tra gli Stati membri. Tuttavia, il processo di elaborazione delle politiche urbane, si è rivelato connotato da una natura definita "implicita" a causa dell'assenza di competenze formali dell'UE in materia di sviluppo urbano e pianificazione territoriale¹⁰. Tale situazione, dovuta principalmente al rifiuto degli Stati membri di modificare il Trattato, al fine di riservare all'UE una specifica competenza in

⁸ Sul punto, v. R. ATKINSON, *Countering urban social exclusion: the role of community participation in urban regeneration*, in G. Haughton, ed., *Community Economic Development*, London, The Stationery Office, 1999.

⁹ Comunicazione della Commissione, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Bruxelles, 06.05.1997 COM(97) 197 def., disponibile su <https://eur-lex.europa.eu>.

¹⁰ M. PARKINSON, *Countering urban social exclusion*, cit., p. 3 ss.; V. FEDELI-M. MONEYBA GONZÁLEZ, *Explorando la Política urbana europea: ¿Hacia una agenda urbana nacional-europea?*, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2015.

materia, ha visto lo sviluppo di periodiche riunioni informali dei ministri responsabili dello sviluppo urbano e l'attribuzione alla DG Regio, poi Direzione Generale per la politica regionale e urbana, della competenza di monitorare il processo politico sottostante¹¹. Il rapporto Cheshire del 1988 e il rapporto Parkinson del 1992 sono stati precursori di quelli che sarebbero stati gli orientamenti delle politiche europee per aver sottolineato il ruolo cruciale delle città ed incoraggiato le istituzioni e gli attori politici a promuovere gli interessi dei centri urbani, fino ad avanzare la proposta – poi di fatto respinta dagli Stati membri – di modificare il Trattato CE, affinché la materia urbana rientrasse tra le competenze specifiche dell'UE¹². Con il Trattato di Lisbona, la “coesione territoriale” è diventata una competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri (art. 2 C) e attraverso un dialogo intergovernativo nell'ambito delle riunioni informali dei ministri e con un'ampia partecipazione di diversi attori e stakeholder urbani si è proceduto ad una fruttuosa collaborazione tra la Commissione Europea, il Gruppo per lo sviluppo urbano (UDG), l'Intergruppo URBAN presso il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni (CdR), il Comitato economico e sociale (CESE), la Banca europea per gli investimenti (BEI) e una serie di gruppi di interesse, reti e organizzazioni (ad esempio, Eurocities, ICLEI, CCRE, ecc.), ma anche reti tecniche (URBACT, EUKN, ESPON, ecc.) per la promozione della “conoscenza urbana” e lo scambio di “pratiche urbane comuni”, ma soprattutto con l'auspicio di creare un networking efficace e permanente nel tempo¹³.

L'iniziativa comunitaria URBAN¹⁴, in particolare, è stata una delle prime strategie utilizzate dall'Unione europea per inquadrare le città, in particolare, quelle di piccole dimensioni (5,8 km² in media) e con quartieri urbani estremamente degradati, al centro di

¹¹ M. PARKINSON, *Countering urban social exclusion*, cit., p. 13.

¹² Essa rimane comunque al centro della politica di coesione dell'Unione europea, come rimarcato nel Dossier del 17 gennaio 2024, *Le politiche urbane dell'Unione europea*, Bruxelles, 21 e 22 gennaio 2024, Senato della Repubblica Dossier n. 64 e Camera dei deputati, Dossier n. 38, disponibile su <https://documenti.camera.it>.

¹³ S. SETTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino, Einaudi, 2017.

¹⁴ Il programma ha offerto all'UE l'opportunità di migliorare la propria visibilità negli Stati membri. Il programma si è svolto nell'ambito della politica regionale europea ed è stato finanziato dai Fondi strutturali, a loro volta disciplinati dai Trattati dell'UE. Importanti principi sanciti dai Trattati (ad esempio, la sussidiarietà) e dai Regolamenti dei Fondi strutturali (ad esempio, il partenariato) si applicavano quindi anche a URBAN.

processi decisionali funzionali alla rigenerazione e alla coesione dei territori svantaggiati¹⁵. Hanno fatto seguito una serie di progetti pilota ripresi dal Trattato di Amsterdam con l'obiettivo di promuovere il ruolo chiave delle politiche di coesione e rimarcare l'aspetto del coordinamento tra Stati membri in modo da contenere e ridurre gli svantaggi e le asimmetrie territoriali; la stessa Commissione europea, con l'Agenda urbana del 1997, ha poi ripreso in modo chiaro e puntuale luci e ombre del territorio urbano per porre le premesse da cui l'Unione avrebbe tracciato il percorso per arrivare alla formulazione del progetto pilota Urban Audit¹⁶. In questa prospettiva, l'analisi prevedeva confronto e bilanciamento dei punti di forza e di debolezza delle città europee insieme ad una serie di riunioni informali tra i ministri europei per discutere la dimensione urbana delle politiche di sviluppo¹⁷.

Le iniziative intraprese hanno avuto indubbiamente il merito di attirare l'attenzione sul ruolo delle città, ma si sono limitate a cogliere un momento di preoccupazione della politica regionale, senza ergere il contesto urbano a volano di iniziative strategiche per il territorio; soltanto successivamente, la Commissione è intervenuta con la pubblicazione di un documento sullo sviluppo urbano sostenibile che ha posto le fondamenta dell'approccio urbano dell'Unione europea, accolto con successo al Forum urbano dell'UE, tenutosi a Vienna nel dicembre del 1998¹⁸. In occasione del Forum di Vienna, l'importanza delle città è tornata al centro del dibattito, richiamando l'attenzione sui soggetti legittimati ad agire nell'interesse della comunità locale e dunque secondo i principi di sussidiarietà, di coesione sociale-economica-territoriale, di sviluppo sostenibile, al fine di promuovere la dimensione urbana come dimensione comune ad una

¹⁵ Nel periodo tra il 1994 e il 1999, Urban I ha promosso una serie di programmi (oltre 100) nelle aree urbane, procedendo allo stanziamento di milioni di euro per l'attivazione di programmi che hanno determinato un netto miglioramento della qualità della vita nelle aree più fragili. Sul punto, v. J. CARPENTER, *Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative*, in *Urban Studies*, 43, 2006.

¹⁶ La già citata *Towards an Urban Agenda in the European Union* (CEC, 1997), v. nota 7.

¹⁷ Urban Audit è un progetto europeo che rientra nelle politiche di coesione e propone una serie di indagini con l'obiettivo di raccogliere dati comparabili sulle aree urbane, v. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>.

¹⁸ Sul punto, sempre R. ATKINSON, *The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective*, cit., p. 397.

serie di politiche europee¹⁹. Il Forum, infatti, ha rappresentato un passo importante nello sviluppo della dimensione urbana secondo le linee guida dell'Unione europea in cui sia gli Stati membri (con la riunione informale dei ministri), che la CE hanno mostrato la volontà di perseguire lo sviluppo di una politica urbana comune. Le successive riforme, soprattutto in termini di semplificazione delle procedure relative ai fondi strutturali e ai fondi di coesione, hanno voluto promuovere la competitività economica, le iniziative delle Regioni e dei Paesi maggiormente in difficoltà, con il riconoscimento del contributo delle città al progresso economico regionale²⁰. A tale proposito, si ricorda che la politica regionale (e urbana) di sviluppo promossa dalla Commissione si articola su cinque macrosettori che investono l'incremento dell'occupazione e del benessere sociale, la competitività aziendale e lo sviluppo sostenibile, la crescita economica²¹; essa trova fonte di potenziamento nei fondi strutturali destinati alle aree urbane in grado di supportare e realizzare – quando gli obiettivi comunitari si rivelano compatibili con gli interessi degli Stati membri o degli enti locali – infrastrutture, nuove reti tra Regioni, settori economici o istituzioni, il consolidamento di imprese di servizio pubblico. Non sono, inoltre, trascurati settori interdisciplinari che mirano a migliorare una maggiore coesione sociale, con particolare riguardo alle politiche sulle pari opportunità, sull'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati (nello specifico, gli immigrati, ai quali sono indirizzati apposite misure di sostegno), sulla formazione professionale per valorizzare le attività economiche nelle aree urbane²².

L'iniziativa comunitaria è stata estesa a URBAN II (2000-2006), programma previsto per un numero maggiore di città, incluse alcune appartenenti ai Paesi in via di adesione;

¹⁹ In questo senso, v. P. LE GALÈS, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

²⁰ «The urban question, which is at the heart of economic, social and territorial change. Cities are a key location for the pursuit of a strategy for cohesion and sustainable Development», Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels, 31.1.2001COM(2001) 24 final, disponibile su <http://aei.pitt.edu>.

²¹ Commissione europea, *What is Regional policy*, disponibile su <https://ec.europa.eu>.

²² Da qui lo sviluppo di un Partenariato per l'inclusione di migranti e rifugiati ancora promosso dall'UE per l'integrazione a livello locale delle frange più deboli della popolazione, v. *Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees*, Work Plan 2024-2027, 2025, disponibile su <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu>.

gli stessi regolamenti di attuazione sono stati modificati in modo tale che le aree urbane maggiormente coinvolte nella crisi economico-sociale potessero beneficiarne in modo più adeguato per rigenerare direttamente i propri centri²³. Facendo seguito a Urban I, Urban II supportava l'iniziativa comunitaria del Fondo europeo di sviluppo regionale per la sostenibilità nell'ambito dei distretti urbani più fragili; promuoveva la progettazione e l'attuazione di modelli efficaci di sviluppo per la rigenerazione economica e sociale delle aree urbane; potenziava lo scambio di informazioni e di esperienze sullo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea come conseguenza dell'adesione alle linee guida sostenute dalla Commissione quando si voleva valorizzare la dimensione urbana nell'ambito della politica comune, attraverso i programmi di sviluppo regionale finanziati dai fondi strutturali²⁴. L'iniziativa di Urban II ha apportato senza dubbio un contributo significativo rispetto al passato, quale supporto a strategie sperimentali per lo sviluppo economico sostenibile e la rigenerazione sociale nell'ambito delle aree urbane europee.

Nei primi anni Duemila, ossia proprio nella fase di elaborazione di Urban II, la Commissione europea ha presentato il "Libro bianco" sulla *Governance* (CE 2001) con cui proponeva di instaurare un processo decisionale in grado di coinvolgere più attori nelle politiche dell'UE e di anticipare i cambiamenti nei processi decisionali e di controllo sui territori²⁵. Si ipotizzava, a questo proposito, un'interconnessione tra gli ambiti politici sovranazionali e nazionali e la partecipazione degli attori subnazionali in entrambi i livelli, con il rischio che tale approccio determinasse una dispersione di sinergie e di competenze decisionali a causa del coinvolgimento di più ambiti territoriali; di fatto, la strategia si è rivelata funzionale alla realizzazione di un controllo (anche politico)

²³ Commissione europea, *URBAN: Restoring hope in deprived neighbourhoods*, 1998, <http://ec.europa.eu>; S. FRANK - A. HOLM - H. KREINSEN - T. BIRKHOLZ, *The European URBAN experience—seen from the academic perspective, Study Report – URBACT programme*, Berlin, Humboldt Study Team, 2006; T. DUKES, *The URBAN programme and the European urban policy discourse: successful instruments to Europeanize the urban level?*, in *GeoJournal*, 2008, p. 72.

²⁴ *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second report on economic and social cohesion adottato dalla Commissione europea il 31 Gennaio 2001, 2001/C 193/15, su <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁵ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «*Governance europea - Un libro bianco*» [COM(2001) 428 def., su <https://eur-lex.europa.eu>].

condiviso sulle attività nei diversi territori²⁶. Ugualmente, i processi di decentramento, nella maggior parte dei Paesi europei, hanno portato ad una crescente importanza del ruolo degli attori locali coinvolti sui differenti livelli governativi insieme agli operatori pubblici e non pubblici²⁷.

Quando la Commissione è intervenuta, con la già citata seconda relazione sulla politica di coesione (del gennaio 2001), ha posto le basi della futura agenda politica per il periodo 2007-2013, anche in considerazione dell'allargamento ai nuovi Paesi membri. In questa prospettiva, le Regioni sono state chiamate ad impegnarsi in un processo di revisione dei fondi strutturali, ragionando sulle possibili conseguenze che la politica regionale avrebbe potuto avere su quella urbana: le città sono state incluse nell'ambito del quadro dei Fondi strutturali e di altri programmi europei con lo scopo di essere parte attiva delle politiche sovranazionali in materia di crescita e occupazione insieme alle Regioni, con funzioni e ruoli strategici all'interno del processo di coesione e sviluppo sostenibile²⁸.

Attualmente, l'Agenda territoriale 2030 – “Un futuro per tutti i luoghi”, adottata il 1° dicembre 2020, ha continuato a sottolineare il ruolo delle città davanti alle principali sfide ambientali e socioeconomiche e avviato la configurazione di un quadro strategico per la pianificazione territoriale in tutte le politiche settoriali a tutti i livelli di *governance*. Un ulteriore dato innovativo si è riscontrato in occasione della riunione informale dei ministri dell'UE, responsabili delle questioni urbane che, il 26 novembre 2021, ha adottato l'Accordo di Lubiana, conferendo alle città una maggiore influenza a livello europeo attraverso la previsione di quattro nuovi temi “urbani”: uguaglianza e cibo, inverdimento

²⁶ G. MARKS - K. BLANK - L. HOOGHE, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in *JCMS Journal of Common Market Studies*, 1996.

²⁷ T. DUKES, *The URBAN programme and the European urban policy discourse: successful instruments to Europeanize the urban level?* In *GeoJournal*, 72, 2008.

²⁸ A fronte dell'assenza di un Trattato per una politica urbana europea, gli *Structural Funds* hanno inciso notevolmente sul ruolo della città, in particolare negli anni Novanta, per lo più nell'ambito della crescita economica e delle relazioni competitive; grazie ad una maggiore effettività del principio di sussidiarietà, le città hanno avanzato le proprie esigenze, nei confronti della Commissione europea affinché fossero maggiormente coinvolte nelle questioni di loro competenza (*Eurocities* è prova del raccordo tra le politiche sviluppate sia in termini di singoli centri che di raggruppamento). Di conseguenza, negli ultimi anni, le azioni comunitarie in materia urbana si sono moltiplicate, incentivando il ricorso ai Progetti Pilota Urbani (UPP), in conformità a quanto previsto dall'art. 10 (sulle azioni innovative) dello *European Regional Development Fund* (ERDF) nella sezione “Rigenerazione urbana e riconversione industriale”, utile a supportare un “approccio integrato” alla rigenerazione urbana.

urbano e turismo sostenibile²⁹. L'Accordo ha previsto l'obbligo di procedere attraverso una valutazione *ex-ante* dei temi sviluppati prima di istituire un partenariato tematico nell'ambito dell'Agenda urbana³⁰, al fine di identificare i possibili collegamenti con il ciclo politico dell'UE, incoraggiando la partecipazione delle piccole e medie autorità urbane alla cooperazione multilivello³¹. Di conseguenza, recentemente, il 16 maggio 2025, è stata approvata la valutazione *ex-ante* per le città compatte – ossia caratterizzate da modelli di sviluppo densi e ravvicinati; da aree urbane collegate attraverso sistemi di trasporto pubblico; e da modelli di accesso ai servizi e ai posti di lavoro locali³² – con l'auspicio di creare un nuovo partenariato tematico. «L'obiettivo delle politiche per le città compatte è quello di raggiungere obiettivi di politica urbana integrata, o obiettivi di sostenibilità urbana (sostenibilità economica, qualità ambientale, equità sociale, ecc.). Ci si aspetta che le politiche per le città compatte svolgano un ruolo nel raggiungimento di questi obiettivi perché, influenzando l'uso dello spazio nelle città, possono migliorare sostanzialmente le prestazioni ambientali, sociali ed economiche delle città. Ad esempio, una forma urbana compatta con un sistema di trasporto efficiente può ridurre le distanze di viaggio intraurbane, e questo a sua volta riduce il costo del trasporto di beni e servizi, nonché il consumo di benzina. Nelle aree edificate, una città compatta facilita le tecnologie di generazione di energia locale (combinazione di calore ed elettricità, teleraffreddamento, ecc.). Nelle periferie urbane, una città compatta sembra

²⁹ Sul tema, v. *Il futuro dell'Agenda urbana per l'UE: una panoramica sui nuovi sviluppi promossi dall'Accordo di Lubiana*, su <https://urbact.eu>, 2022.

³⁰ Così specificato: «Un nuovo elemento inserito nell'accordo di Lubiana è la valutazione *ex ante* dei temi. Tali valutazioni sono finalizzate all'adozione di un approccio pragmatico, efficace e orientato ai risultati, con l'obiettivo di aumentare l'impatto dei futuri risultati dell'agenda urbana per l'UE. Esse consentiranno inoltre di calibrare i criteri di selezione dei partner. Il CESE raccomanda che lo scambio di buone pratiche, in particolare per quanto riguarda i modelli di partenariato e di cooperazione, sia una considerazione costante per le parti interessate della politica urbana e per i futuri partenariati tematici», Gazzetta ufficiale C 486/21 d - EUR-Lex - European Union, 2022, su <https://eur-lex.europa.eu>.

³¹ Commissione europea, *Urban Agenda for the EU – Multi-level governance in action*, 2019, disponibile su <https://ec.europa.eu>; *How multilevel governance can transform European cities* e *What works: revisiting urban practices on multilevel governance*, entrambi del 2024, disponibili su <https://www.urban-initiative.eu>.

³² Così definite nel paper del 2012 dell'OECD, *Green Growth Studies, Compact City Policies-A Comparative Assessment*, disponibile su <https://www.oecd.org>; *Urban Agenda EU, Compact Cities – Sustainable Urban Planning and Sprawl Mitigation Ex-Ante Assessment*, 2025, disponibile su <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu>.

maggiormente in grado di preservare le risorse del territorio per l'agricoltura, le attività ricreative e la fornitura di acqua ed energia. Questa è la logica che spinge i decisori politici a perseguire una città compatta»³³. A questo scopo, come sottolineato dai ministri responsabili delle politiche di coesione, le città e le loro aree funzionali sono state definitivamente confermate quali “motori chiave di competitività e innovazione, propulsori della crescita economica e centri di sviluppo sociale e culturale” per il ruolo vitale che svolgono sul territorio. Il quadro di riferimento guarda oggi alla realizzazione del principio di coesione, declinato sui livelli regionale e locale, su un approccio basato sul territorio e su una pianificazione strategica, nonché su programmazione e attuazione decentrate in linea con il principio di partenariato, idoneo a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali. Infatti, gli ambiti di intervento che continuano a riguardare le criticità degli ultimi anni, come le aree maggiormente degradate, i problemi abitativi, la scarsa qualità dell'aria necessitano di legami con le aree urbane funzionali³⁴, del coordinamento tra le iniziative adottate e degli strumenti della politica di coesione. In questo senso, lo stesso Comitato europeo delle regioni ha richiamato l'attenzione delle politiche europee (post 2027) ad una maggiore e più efficace realizzazione delle strategie di coesione su tutti i livelli di *governance*, secondo una visione nuova e funzionale ad affrontare nuove sfide come i disastri climatici e il cambiamento demografico³⁵.

3. Il ruolo delle città nell'esperienza dell'America latina

Il XXI secolo è stato definito il “millennio urbano”, caratterizzato da città in cui i rapporti con il mercato hanno la precedenza per rispondere al vorace processo di globalizzazione

³³ Paper del 2012 dell'OECD sul tema della città compatta, sopracitato, p. 26 ss.

³⁴ Un'area urbana funzionale è costituita da una città e dalla sua zona di pendolarismo. Le aree urbane funzionali sono quindi costituite da una città densamente abitata e da una zona di pendolarismo meno densamente popolata, il cui mercato del lavoro è fortemente integrato con la città (OCSE, 2012), disponibile su <https://ec.europa.eu>.

³⁵ V. sul tema, i numerosi contributi pubblicati sul sito <https://cor.europa.eu>. Tra i più recenti: *Regions and cities call for strengthening Cohesion Policy to tackle demographic change* (2024) e *European Climate Pact should serve as model for multilevel climate action* (2025).

e alla continua rivoluzione tecnologico/digitale e comunicativa. Il confronto con alcuni contesti dell'America latina permette di certificare l'importanza di questa chiave di lettura, lì dove, nelle grandi metropoli della esclusione e delle diseguaglianze, le pratiche di "riconoscimento" della Costituzione passano proprio dalla emancipazione istituzionale e regolativa degli spazi urbani (si pensi, per tutti, alla pionieristica esperienza del bilancio partecipativo)³⁶.

Il tema delle città latinoamericane è strettamente legato alla prospettiva sociologica, soprattutto quando negli anni Sessanta si è assistito agli effetti negativi dell'urbanizzazione accelerata e dello sviluppo economico dipendente. La forza lavoro urbana che in quegli anni accettò di vivere in condizioni precarie, in quartieri operai periferici, ha dato vita a diverse teorie sulla marginalità che, successivamente, negli anni Novanta hanno fatto i conti con gli effetti negativi dei modelli economici sul mercato del lavoro urbano, in particolare per i lavoratori meno qualificati³⁷. Si deve a G. Germani, ideatore del programma di "Sociologia" in Argentina, l'avvio dei primi studi sul binomio città-marginalità, quando nel 1967 pubblicò un articolo, sulla Rivista messicana di sociologia, sulla città come meccanismo di integrazione³⁸, in cui richiama l'attenzione su due differenti aspetti: il primo era quello dell'integrazione geografica della società nazionale, definita come il processo equilibrato di modernizzazione e sviluppo economico delle sue Regioni e la loro partecipazione paritaria o proporzionale alla vita economica, culturale e politica della nazione; il secondo riguardava, invece, l'integrazione sociale, legata a nozioni cruciali, quasi identitarie per l'America latina, come partecipazione, mobilitazione ed emarginazione, in una prospettiva ecologica e

³⁶ E. FERNANDES-B. ALFONSIN, *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*, Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

³⁷ In particolare, v. di G. GERMANI, *Aspetti teorici e radici storiche del concetto di marginalità*, in G. Turnaturi, a cura di, *Marginalità e classi sociali*, Roma, Savelli, 1976.

³⁸ M.C. MATTESINI, *Democrazia e autoritarismo. Sull'ultimo scritto di Gino Germani*, in *Prospettiva Persona-Prospettiva Civitas*, 2021, p. 67 ss.

psicosociale³⁹. Se per la sociologia nordamericana⁴⁰, la principale preoccupazione era la “disintegrazione sociale” quale origine dei conflitti urbani, per G. Germani il focus centrale era rappresentato dall’ “integrazione sociale” e la città era lo spazio in cui recuperare il ruolo dell’istruzione e dei media, quali meccanismi di mobilitazione utili a contrastare la disorganizzazione⁴¹.

Quando il lavoro di H. Lefebvre sul diritto alla città (1970) ha iniziato a circolare nei diversi paesi latinoamericani, negli anni Ottanta, il concetto di “diritto alla città” ha portato alla costruzione di un quadro interpretativo di nuove forme di azione collettiva e di accordi programmatici per una molteplicità di attori della società civile che usavano il territorio e quindi lo spazio urbano come piattaforma per proiettare le proprie esigenze sociali in un contesto di transizioni democratiche caratterizzate dalla crescente precarizzazione delle condizioni fisiche e materiali delle città, derivanti sia dai processi di neoliberalizzazione, che dalle fasi dittatoriali.

I processi di democratizzazione dagli anni Ottanta in poi hanno prodotto una serie di politiche sociali, per un verso, evidenziando le basi fragili della democrazia latinoamericana, per altro, contribuendo allo sviluppo di un concetto di cittadinanza che, nella sua dimensione sociale, si è rivelato frammentato. Infatti, la cittadinanza come

³⁹ In diverse città latinoamericane, sono stati implementati programmi sociali che non solo mirano a combattere la povertà urbana, ma anche ad affrontare l’esclusione e la disuguaglianza sociale. Tra gli esempi figurano programmi di vari enti locali che forniscono sostegno finanziario agli anziani, programmi di edilizia abitativa e di miglioramento dei quartieri, e sostegno alle madri single e ai giovani che non sono in grado di accedere o proseguire gli studi universitari e non riescono a trovare opportunità di lavoro all’altezza delle loro aspettative.

⁴⁰ Le questioni della disuguaglianza urbana e della distribuzione non equa di servizi per la mobilità sono da sempre presenti nella sociologia urbana, a partire dalle opere classiche della scuola di Chicago fino agli studi in tema di gentrification e di segregazione etnica e razziale nei contesti urbani. A questo proposito si veda, R. PARK-E.W. BURGESS - R. DUNCAN MCKENZIE, *The City*, Chicago, The University of Chicago press, 1925; M. DANYLUK - D. LEY, *Modalities of the new middle class: ideology and behavior in the journey-to-work from gentrified neighborhoods*, in *Urban Studies*, 2195, p 2007; L. WIRTH, *The Ghetto*, Chicago, The University of Chicago press, 1928; D.S. MASSEY - N.A. DENTON, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1993.

⁴¹ L’opera di G. Germani si allinea ai testi dell’epoca che descrivevano l’intensa crescita demografica delle città come un processo di “sovraurbanizzazione” che, a differenza di quanto avvenuto nei paesi sviluppati, precedeva lo sviluppo economico, inteso principalmente come sviluppo industriale. Inoltre, veniva proposta una concezione graduale del cambiamento sociale come una successione di fasi di trasformazione delle strutture fino al raggiungimento della modernità; idee che l’autore costruisce confrontando la realtà latinoamericana con i modelli presentati dai paesi centrali (G. Germani, *La sociología en América Latina*, Eudeba, Argentina, 1964).

accesso a beni e servizi di base è stata di fatto conseguita soltanto da una piccola parte della popolazione, mentre ampie maggioranze hanno accettato di vivere ai margini della città, in situazioni di precarietà⁴²; l'avvento della globalizzazione ha poi contribuito a creare ulteriori forme di esclusione sociale e di povertà urbana che hanno segnato profondamente i territori latinoamericani, complici le correnti neoliberiste⁴³.

Durante la fase neoliberale, lo spazio urbano delle città latinoamericane è stato modificato per lo meno in tre direzioni: intanto si è declinato sull'obiettivo imposto dai settori imprenditoriali, di stimolare il ruolo del mercato e del capitale privato nello sviluppo della configurazione spaziale attraverso il conflitto tra partenariato pubblico-privato, dove gli interessi privati avrebbero guidato gli investimenti pubblici, traendone benefici e reinvestendo nel processo di urbanizzazione. Un ulteriore aspetto della trasformazione avvenuta all'insegna del neo liberalismo ha investito indirettamente il ruolo dello Stato, ossia attraverso il decentramento e il rafforzamento delle politiche del governo locale, tra cui la gestione di una variabile economica importante quanto l'urbanizzazione⁴⁴. Infine, si è assistito allo sviluppo conflittuale e dinamico di un "nuovo prodotto" di geografia urbana, caratterizzato da nuove modalità di crescita e consumo: le città hanno modificato le modalità di espansione dei propri confini e la propria struttura economica, imponendosi come le nuove "centralità" emergenti, sviluppate in una dimensione orizzontale incontrollata, con un uso tutt'altro che sostenibile del suolo e sussidi pubblici per reti di infrastrutture di trasporto, elettricità, gas, approvvigionamento

⁴² M.C. CRAVINO, *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.

⁴³ A. ZICCARDI, *Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social*, in A. Ziccardi, a cura di, *Ciudades latinoamericanas: la cuestión social y la gobernanza local: antología esencial*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, 2020, p. 513 ss.; P. ANDERSON - A. BORON - E. SADER - P. SALAMA - G. THERBORN, *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, in E. Sader - P. Gentili, a cura di, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO, 2003.

⁴⁴ C. BAREMBOIN, *Transformaciones urbanas en las ciudades latinoamericanas contemporáneas*, VIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Anales, Buenos Aires, 2010; P. VERA, *El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina*, in *Cadernos Metrópole*, 19, 2017.

idrico che tendenzialmente hanno favorito i cittadini ad alto reddito e i residenti nel centro della città, insieme alle società private che avevano in gestione tali progetti urbani⁴⁵.

Tra gli anni Ottanta e Novanta i movimenti sociali urbani hanno promosso una serie di iniziative per il riconoscimento del possesso e l'occupazione della terra, consolidando nuove forme di attivismo urbano che hanno trovato nella costruzione, nel cooperativismo e nel modello orizzontale nuovi mezzi per pensare e fare politica urbana, una serie di innovazioni normative che hanno istituzionalizzato il concetto di "diritto alla città" in tutto il continente. La traduzione normativa del "diritto alla città" in qualche modo ha rappresentato una legittimazione ed una tutela delle rivendicazioni sociali di quei contesti in cui la terra è considerata un elemento centrale nei conflitti e nelle dinamiche urbane, soprattutto per il coinvolgimento di tematiche legate ai diritti fondamentali (come il diritto ad un alloggio dignitoso) e, cosa più importante, per l'incorporazione, nella dimensione amministrativa, delle plusvalenze generate dai processi di rigenerazione urbana e la partecipazione alla determinazione delle finalità sociali dello spazio urbano⁴⁶.

A livello normativo, la formula del "diritto alla città" è stata inserita in varie disposizioni legislative o costituzionali, tra cui, più recentemente (5 febbraio 2017), il testo integrale della Costituzione di Città del Messico che ha integrato con successo elementi rilevanti per l'attuazione del "diritto alla città" (art. 12)⁴⁷, sebbene già nel 2010

⁴⁵ C. BAREMBOIN, *Transformaciones urbanas*, cit. e L. MINUCHIN, *Autogestión, articulación y construcción: historia, teoría y práctica del derecho a la ciudad en América Latina*, Manchester, University of Manchester, 2015.

⁴⁶ Quest'ultimo aspetto, in particolare, consente di identificare la capacità fiscale dei governi locali e il relativo impatto sulla produzione di aree urbane attraverso la pianificazione strategica. In questa prospettiva pluralista, si colloca anche la rielaborazione della nozione di "famiglia", si veda sul punto J.L. QUADROS DE MAGALHÃES, *Plurinacionalidade e Cosmopolitismo: A Diversidade Cultural das Cidades e Diversidade Comportamental nas Metrôpoles*, in K. Kozicki - F.L. Bueno Netta Bessa - T.A. Moreira - G.G. Almeida, a cura di, *Espaços e Suas Ocupações*, São Paulo, Russell, 2010, p. 272 ss.

⁴⁷ Nei paragrafi 1 e 2, afferma: 1. Città del Messico garantisce il diritto alla città, che consiste nel pieno ed equo uso e godimento della città, basato sui principi di giustizia sociale, democrazia, partecipazione, uguaglianza, sostenibilità e rispetto della diversità culturale, della natura e dell'ambiente. 2. Il diritto alla città è un diritto collettivo che garantisce il pieno esercizio dei diritti umani, la funzione sociale della città, il suo governo democratico e assicura la giustizia territoriale, l'inclusione sociale e l'equa distribuzione dei beni pubblici con la partecipazione dei cittadini.

fosse stato contemplato a livello politico/amministrativo⁴⁸. Ricordiamo, inoltre, a livello internazionale, la stesura della Carta mondiale sul diritto alla città, prodotta a Quito nel 2004 e successivamente ratificata a Barcellona con il sostegno delle Nazioni Unite e del *World Urban Forum*, quale stimolo ulteriore a promuovere il diritto alla città e il conseguente impulso di politiche pubbliche urbane per città “più giuste, sostenibili e democratiche”, in una prospettiva di comunione di principi tra Municipi, agenzie pubbliche nazionali e organizzazioni internazionali. E, ancora, la Costituzione della Repubblica dell’Ecuador (2008), la formulazione dello Statuto delle città in Brasile nel 2001 e la legge n. 388/1997 in Colombia sul recupero delle plusvalenze urbane, la formulazione dello e nella nuova oltre che nel relativo Codice sull’ordinamento territoriale⁴⁹.

Le riforme avviate nelle città latinoamericane hanno tentato di promuovere ciò che fino a quel momento era stato negato, ossia la trasparenza, il dialogo tra i cittadini e le istituzioni, una maggiore partecipazione locale allo sviluppo delle politiche pubbliche e alla gestione dei servizi, quali fattori principali in grado di incidere sull’agenda politica. I movimenti sociali urbani in America latina hanno avuto lo scopo di rivendicare l’accesso paritario ai settori strategici della vita urbana e di promuovere nuove forme di urbanizzazione insieme ad un uso più attento del suolo e questo perché uno Stato costituzionale, democratico, partecipativo e dialogico deve necessariamente essere inteso come uno Stato “plurinazionale” in grado di rompere con le basi teoriche e sociali dello Stato uniformizzante dei valori rivelandosi, pertanto, radicalmente escludente⁵⁰. Uno Stato “plurinazionale”, al contrario, avrebbe potuto riconoscere la democrazia partecipativa come base della democrazia rappresentativa e garante della esistenza di

⁴⁸ Interessante, lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale sul tema, A. RABASA SALINAS - P.Y. BARRAGAN MONTES - R.G. MEDINA AMAYA, *Derecho a la ciudad*, in *Cuadernos de jurisprudencia*, 14, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022.

⁴⁹ <https://plataformaurbana.cepal.org>.

⁵⁰ A proposito della costruzione dello Stato plurinazionale in Ecuador, I. ALMEIDA sottolinea come i gruppi etnici non lottavano semplicemente per riappropriarsi degli appezzamenti di terra coltivabile, ma per un diritto storico e per questo stesso motivo avvertivano l’esigenza di difendere le terre comuni e di preservarne il significato ecologico culturale, v. *El Estado Plurinacional-Valor Histórico e Libertad Política para los Indígenas Ecuatorianos*, Quito, Ed. Abya Yala, 2008, 21.

forme di convivenza ispirate ai valori tradizionali dei diversi gruppi sociali (etnici e culturali) esistenti sul territorio (soprattutto quello “locale”).

4. Osservazioni finali

Dalle osservazioni precedenti, la città emerge come “spazio” reale della Costituzione in senso materiale, laboratorio di sperimentazione della effettività dei contenuti della Carta fondamentale, sia nella dimensione “interna” e formale della “forza” del sistema normativo, abilitato dalla scrittura costituzionale, a produrre efficacia e promozione dei diritti e delle politiche nei luoghi della vita urbana; sia nella dimensione “esterna” e materiale di riconoscimento, da parte degli abitanti, delle opportunità o utilità offerte da quel sistema normativo, al fine di gestire la propria vita urbana in “conformità” con il disegno costituzionale⁵¹.

In America latina le città vivono la tensione tra la estensione dei problemi legati alla mancanza di sviluppo urbano, da un lato, e la concentrazione di ricchezza e modernità offerte dalla società globale, dall’altro. I processi urbani internazionali, infatti, hanno definito un nuovo modello di spazialità, città in rete, villaggi digitali, territori metropolitani e collegamenti con periferie in cui convivono sviluppi abitativi sempre nuovi insieme ad estensioni territoriali sottosviluppate. Si tratta delle asimmetrie che connotano la geografia dei sistemi urbani complessi, motori dell’economia locale, regionale e globale, in cui le città si consolidano come spazio in cui coesistono concentrazione di reddito e potere oltre a forme di segregazione (di classe, socioeconomica, di genere, etnica) ormai istituzionalizzata. Dallo studio sullo stato delle città nel mondo, condotto dal *Global Urban Observatory* di UN Habitat, basato sull’analisi degli input, dei consumi e delle spese a livello urbano, è emerso che l’America latina ha superato l’Africa in termini di divario economico regionale ed urbano, dove le

⁵¹ A.S. BRUNO, *Tra territorio e spazio: la città metropolitana come politica urbana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

disuguaglianze definiscono le nuove forme della struttura urbana⁵². Ciò probabilmente può essere attribuito, in gran parte, al citato paradigma neoliberista, e dunque alle relative dinamiche economiche, che hanno governato il continente negli ultimi tre decenni secondo una logica strumentale e utilitaristica che ha segnato il territorio con una crescente povertà alimentata da disuguaglianze, esclusioni sociali, frammentazioni territoriali. Lo stesso fenomeno della globalizzazione non ha rappresentato per l'America latina un'occasione di crescita e sviluppo, al contrario, il processo sembra essere stato per lo più di tipo "escludente", in tutti i sensi, in particolare nell'ambito del mercato del lavoro, nell'accesso ai beni e ai servizi essenziali. Negli ultimi anni si sono sviluppati una serie di cambiamenti socio-economici e territoriali in cui i conflitti urbani, i movimenti sociali e i diritti nelle e delle città latinoamericane si sono incorporati a questo intreccio di realtà: un contesto che si è rivelato straordinariamente ricco di suggestioni laddove, per un verso, è rappresentativo dell'enorme divario economico regionale ed urbano, dove le disuguaglianze, le esclusioni sociali e le frammentazioni territoriali hanno contribuito a definire lo spazio urbano e regionale; per altro, rivendicando un diritto alla città che si rifaceva al testo di H. Lefebvre, ha prodotto forme di azioni collettive ed accordi programmatici in cui il territorio è diventata la piattaforma per avanzare le proprie esigenze sociali, nella condivisione dei programmi, delle strategie e degli obiettivi⁵³. Un contesto, quello latinoamericano, che davanti all'uso spregiudicato del suolo e delle materie prime ha costituzionalizzato il concetto di "diritto alla città" (Costituzione di Città del Messico), di "buon vivere" (Costituzione dell'Ecuador), enunciazione di un nuovo paradigma nel campo costituzionale. Ciononostante, lo scenario si presenta frastagliato, difficilmente riconfigurabile in termini di normatività costituzionale o di legalità.

La logica della *governance*, sia in Europa che altrove, in ragione anche della sua matrice di natura economica, prima ancora che costituzionale, non sembra farsi carico di tali problematiche. Del resto, lo stesso dispositivo "Multilevel" è incentrato su una dimensione di validità ed effettività costituzionali a-territoriali e a-spaziali, nella misura

⁵² <https://unhabitat.org>.

⁵³ F. CARRIÓN - J. ERAZO, *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política*, Buenos Aires, CLACSO, 2019.

in cui esso ruota intorno al riconoscimento, prevalentemente giudiziale, dei diritti, anziché farsi carico della loro effettiva realizzazione negli spazi di vita quotidiana di fronte a organizzazione e funzioni dei poteri sui territori⁵⁴.

⁵⁴ A. PALLOTTI - M. ZAMONI, *Le parole dello sviluppo. Metodi e politiche della cooperazione internazionale*, Roma, Carocci, 2014; sulla complessità della questione della validità/effettività della Costituzione, si v. O CHESSA, *La validità delle Costituzioni scritte*, in *Dir. & Questioni Pubbl.*, 10, 2010.

