

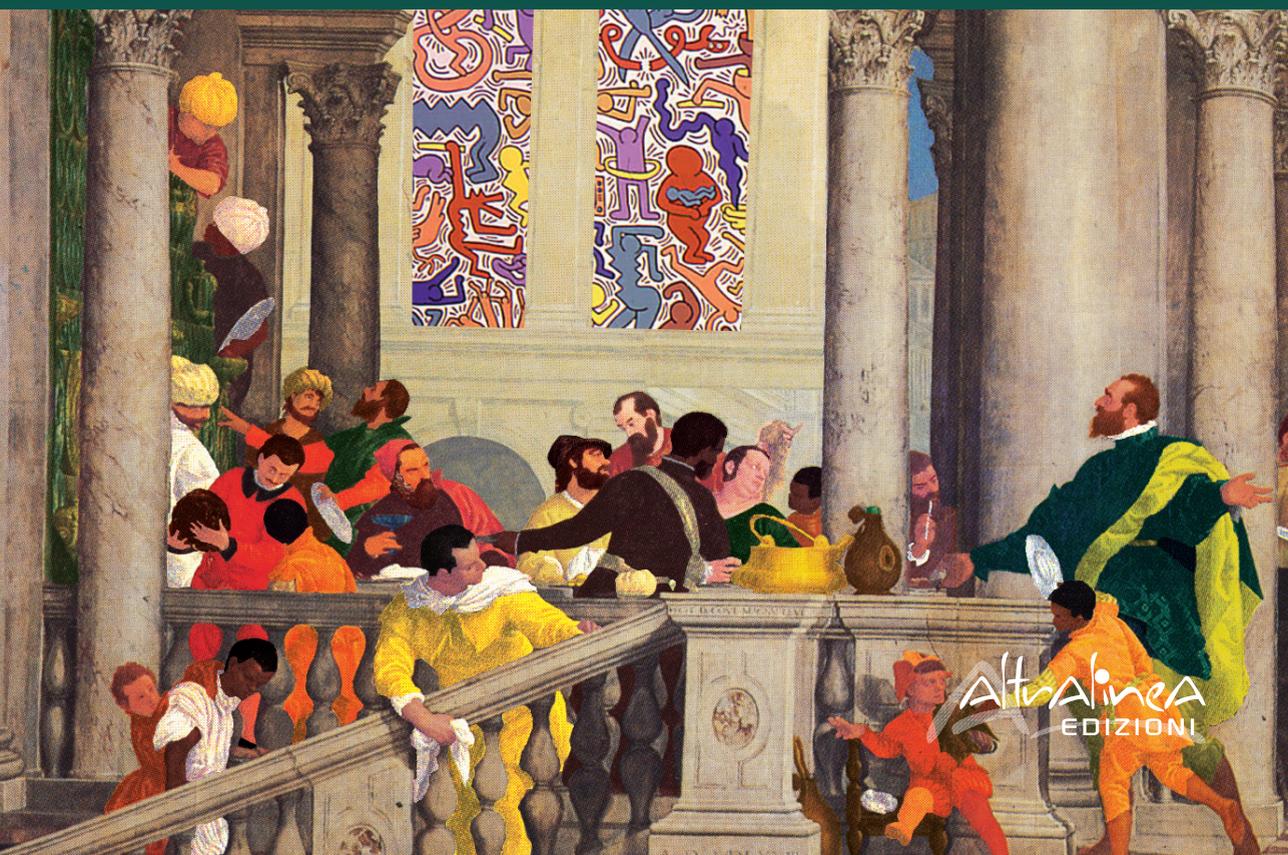


collana città e territorio  
nuova serie

# Nuovi abitanti e diritto alla città

## *Un viaggio in Italia*

a cura di  
Francesco Lo Piccolo



Altraleinea  
EDIZIONI

La collana “Città e Territorio”, nuova serie, si pone in continuità rispetto alla precedente nel promuovere un progetto culturale caratterizzato da una feconda integrazione tra discipline, livelli, strumenti e visioni che concorrono alla evoluzione delle città, dei territori e degli abitanti in un rapporto sempre più stretto e simbiotico. I volumi pubblicano studi ed analisi di base, ricerche applicate, riflessioni teoriche e metodologiche, esiti di esperienze didattiche nonché sintesi di attività di sperimentazione progettuale, attraversando ed ibridando i campi della pianificazione urbana e territoriale, della rigenerazione delle città, della sostenibilità ecologica degli insediamenti, della pianificazione e progettazione del paesaggio, della partecipazione sociale al governo del territorio. La collana, proseguendo nel percorso già tracciato dai volumi della precedente collana, presenta esiti significativi di attività di ricerca della Scuola di urbanistica e pianificazione territoriale formatasi presso il Dipartimento Città e Territorio, fondato nel 1984 e che nel 2011 ha contribuito alla costituzione e missione scientifica nel nuovo Dipartimento di Architettura dell’Università di Palermo. La presenza di un comitato scientifico internazionale e l’apertura a contributi esterni alla Scuola intendono stimolare i giovani studiosi ed i colleghi in campo nazionale ed internazionale ad arricchire le linee di ricerca che identificano la collana, così da concorrere costantemente all’avanzamento disciplinare, alla internazionalizzazione della ricerca ed alla revisione dei paradigmi per la conservazione, la trasformazione e la valorizzazione della città, del territorio e del paesaggio.



# CITTÀ E TERRITORIO

NUOVA SERIE

Collana diretta da  
Maurizio Carta e Francesco Lo Piccolo

CITTÀ E TERRITORIO nuova serie / 01  
Collana diretta da Maurizio Carta e Francesco Lo Piccolo

*Comitato scientifico*

Rui Braz Afonso (*Universidade do Porto*)

Giuseppe De Luca (*Università di Firenze*)

Umberto Janin (*Politecnico di Torino*)

Pablo Martí Ciriquián (*Universidad de Alicante*)

Michelangelo Russo (*Università di Napoli "Federico II"*)

Michelangelo Savino (*Università di Padova*)

---

© ALTRALINEA EDIZIONI s.r.l. – 2013

Via P.L. da Palestrina 17/19 rosso – 50144 Firenze

Tel. +39 055 333428

info@altrilinea.it

www.altrilineaedizioni.it

*tutti i diritti sono riservati:*

*nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo*

*(compresi fotocopie e microfilms)*

*senza il permesso scritto dalla Casa Editrice*

---

**VERSIONE CARTACEA**

Il volume raccoglie studi e ricerche condotti nell'ambito del Dipartimento di Architettura dell'Università di Palermo. Le ricerche e la pubblicazione del volume sono state co-finanziate con i fondi del Progetto Innovativo di Ateneo 2007 dal titolo "Atlante Sicilia: Territori, Città, Paesaggi. Nodi e Reti per un nuovo progetto di sviluppo" e con i fondi del PRIN 2008 dal titolo "Il progetto di territorio: metodi, tecniche, esperienze".

ISBN 978-88-98743-08-7

*Progetto grafico e impaginazione* Bruno Buffa

Finito di stampare nel mese di Dicembre 2013

*Stampa* Digitalbook s.r.l. – Città di Castello (Perugia) [www.stampalibridigitale.it](http://www.stampalibridigitale.it)

---

**VERSIONE DIGITALE**

ISBN 978-88-98743-12-4

*In copertina*

Immagine, elaborata da Bruno Buffa, di Paolo Veronese,

*Cena in casa di Levi*

e Keith Haring, *Murale della chiesa di Sant'Antonio a Pisa.*

# Nuovi abitanti e diritto alla città

## *Un viaggio in Italia*

*a cura di*  
*Francesco Lo Piccolo*

*Con scritti di:*

Alfredo Agustoni  
Alfredo Alietti  
Giovanni Attili  
Sergio Bisciglia  
Roberto Bobbio  
Giulia Bonafede  
Paola Briata  
Natalina Carrà  
Carlo Cellamare  
Ida Chiappe  
Antonietta Izzo  
Giovanni Laino

Davide Leone  
Giuseppe Lo Bocchiaro  
Francesco Lo Piccolo  
Francesco Marocco  
Giancarlo Paba  
Camilla Perrone  
Nausica Pezzoni  
Marco Picone  
Francesco Pompeo  
Manuela Ricci  
Simone Tulumello  
Ignazio Vinci



# Indice

<b>1. Nuovi abitanti e diritto alla città: riposizionamenti teorici e responsabilità operative della disciplina urbanistica</b>	<b>15</b>
<i>Francesco Lo Piccolo</i>	
1.1 <i>Introduzione: venti anni dopo</i>	15
1.2 <i>Mutamenti fisici nei luoghi e costruzione sociale degli spazi</i>	16
1.3 <i>Conflitti nei luoghi e paura dell'altro</i>	20
1.4 <i>Diritti di cittadinanza e responsabilità disciplinari</i>	22
1.5 <i>Cittadinanza tra diritto e privilegio</i>	24
1.6 <i>In viaggio</i>	27
<b>Bibliografia</b>	<b>28</b>
<b>2. Il contesto nazionale: la distribuzione territoriale dei nuovi abitanti</b>	<b>31</b>
<i>Davide Leone</i>	
2.1 <i>L'Europa, l'Italia e i migranti</i>	31
2.2 <i>La città, la campagna ed i migranti: un indicatore statistico sintetico per descrivere la tendenza alla dispersione sul territorio rurale</i>	37
2.3 <i>Il lavoro, la programmazione ed i migranti</i>	39
<b>Bibliografia</b>	<b>42</b>
<b>3. Dimensione abitativa dei migranti e luoghi d'interazione a Mazara del Vallo</b>	<b>45</b>
<i>Giulia Bonafede e Marco Picone</i>	
3.1 <i>Maggioranze e minoranze insicure</i>	45
3.2 <i>Interagire nella città cosmopolita</i>	48
3.3 <i>Luoghi identitari e nuovi piani a Mazara del Vallo</i>	49
3.4 <i>Disagio abitativo e spazi interculturali</i>	52
3.5 <i>I risultati dell'inchiesta sociale</i>	54
3.6 <i>Equità e giustizia sociale: consapevolezza e percorsi di sviluppo</i>	58
<b>Bibliografia</b>	<b>60</b>

<b>4. Mazara del Vallo, una città di confine: piani strategici come strumenti per riconciliare luoghi e comunità</b>	<b>63</b>
<i>Ignazio Vinci</i>	
4.1 <i>Introduzione</i>	63
4.2 <i>Una città al crocevia di un Euro-Mediterraneo imperfetto: storie di luoghi come dilemmi dello sviluppo</i>	66
4.3 <i>Il processo di pianificazione come ambiente relazionale</i>	70
4.4 <i>La sfida culturale e multietnica: visioni alla prova dell'attuazione</i>	73
4.5 <i>Conclusioni. Il piano come "mano invisibile" verso comunità maggiormente coese e solidali</i>	76
<b>Bibliografia</b>	<b>78</b>
<b>5. Palermo: la multietnia chiave di lettura della città postmoderna</b>	<b>81</b>
<i>Davide Leone</i>	
5.1 <i>Perché occuparsi di nuovi cittadini in ambito urbano</i>	81
5.2 <i>La migrazione come problema: il framework sociale della città di Palermo</i>	84
5.3 <i>La migrazione come cartina al tornasole: le piramidi dell'età come strumento per la comprensione del fenomeno multietnico in ambito urbano</i>	89
5.4 <i>Le migrazioni come stimolo all'innovazione: le realtà associative dei migranti nell'autogestione della città</i>	91
5.5 <i>Il rapporto degli stranieri a Palermo con gli strumenti di piano e con le politiche urbane</i>	95
5.6 <i>Città esclusiva vs città inclusiva: campane vs Muezzin</i>	97
<b>Bibliografia</b>	<b>100</b>
<b>6. La questione abitativa dei nuovi cittadini in Sicilia tra risposte emergenziali, lavori temporanei e nuove attrattività del territorio</b>	<b>103</b>
<i>Francesco Lo Piccolo, Davide Leone, Giuseppe Lo Bocchiaro</i>	
6.1 <i>Introduzione</i>	103
6.2 <i>La questione abitativa e i cittadini stranieri in ambito rurale</i>	104
6.2.1 <i>Alcuni dati sul sistema agricolo siciliano</i>	105

6.2.2 Il ruolo dei “centri di seconda accoglienza” nella loro funzione di collegamento tra nuovi cittadini e territorio	108
6.2.3 I centri di seconda accoglienza sul territorio siciliano	109
6.2.4 Il framework lavorativo	111
6.2.5 Confronto tra localizzazioni degli SPRAR, territori dell’agricoltura di pregio e territori agricoli oggetto di programmazione comunitaria	113
6.2.6 Gli interventi provvisori: le tendopoli gestite dalla Croce Rossa	114
6.2.7 “Evoluzioni” e aperture nei Contratti Provinciali di Lavoro al problema degli alloggi per i lavoratori stranieri	116
6.2.8 Il centro SPRAR di Perino	117
6.3 I centri storici ed il territorio storico nella Sicilia sud-orientale: quali abitanti?	119
6.4 Conclusioni: quali politiche?	125
<b>Bibliografia</b>	<b>128</b>

<b>7. Marchiare per escludere: i Rom e i processi contemporanei di esclusione urbana a Palermo e a Napoli</b>	<b>131</b>
<i>Simone Tulumello</i>	
7.1 Postmodernità, giustificazione delle politiche e nuove forme di pianificazione	132
7.2 Marchiare per escludere: urbanistica postmoderna ed esclusione urbana	133
7.3 Obiettivi e questioni di contesto: la campagna mediatico-politica del 2007/2008 e i Rom d’Italia	136
7.4 Il campo “temporaneo” di Palermo	138
7.5 Il rogo del campo di Ponticelli	140
7.6 Apprendere dall’estremo: cenni conclusivi	142
<b>Bibliografia</b>	<b>145</b>

<b>8. Dall’accoglienza all’abitare, politiche e progetti per i migranti in Calabria</b>	<b>147</b>
<i>Natalina Carrà</i>	
8.1 Introduzione	147

<i>8.2 Il quadro emergente e gli aspetti critici</i>	148
<i>8.3 Ricadute territoriali e sociali: dall'accoglienza all'abitare</i>	149
<i>8.4 Il sistema regionale integrato di accoglienza: esperienze in atto</i>	152
<b>Bibliografia</b>	<b>158</b>

## **9. Aspettative e ambiguità di una *gateway city*: la presenza degli immigrati a Bari tra rappresentazioni, pratiche e politiche di integrazione** **161**

*Sergio Bisciglia, Francesco Marocco*

<i>9.1 Bari e la Puglia come 'Porta d'Oriente'</i>	161
<i>9.2 L'integrazione degli immigrati nelle politiche sociali e culturali</i>	163
<i>9.3 Bari gateway city dei migranti: oltre le rappresentazioni dei media</i>	166
<i>9.4 Il caso di un gateway place multietnico: segno visibile di integrazione o di disinteresse politico?</i>	170

## **Bibliografia** **174**

## **10. Immigrazione caleidoscopio della trasformazione urbana: note sul contesto napoletano** **175**

*Giovanni Laino*

<i>10.1 Un modello mediterraneo di immigrazione con integrazione subalterna</i>	175
<i>10.2 Il quadro dell'immigrazione in Campania</i>	180
<i>10.3 Un mondo di mondi</i>	184
<i>10.4 Modelli di inserimento degli immigrati nel centro di Napoli</i>	185
<i>10.5 Conclusioni</i>	188

## **Bibliografia** **190**

## **11. Migranti a Roma** **193**

*Giovanni Attili*

<i>11.1 Via dei Villini: una storia di diritti negati</i>	194
<i>11.2 Colle Oppio: ancoraggio territoriale transitorio</i>	195
<i>11.3 Cartonopoli: una città effimera</i>	197
<i>11.4 Ararat: il luogo di un'accoglienza illegale</i>	198
<i>11.5 Costellazioni variabili di spazi-sosta</i>	199

11.6 <i>Fratture e ricomposizioni</i>	202
<b>Bibliografia</b>	<b>205</b>

## **12. Il “modello orientale”: scenari e conflitti della superdiversità romana nell’era dell’identitarismo alemanniano** **207**

*Francesco Pompeo*

12.1 <i>Orientalismi o dell’archeologia di una modernità sostenibile</i>	207
12.2 <i>Lo Spaccateste dell’Indiani</i>	208
12.3 <i>New kids in banglatown</i>	212
12.4 <i>Ecologia, memoria e diritto alla città</i>	215
12.5 <i>Insostenibile fine corsa nel periurbano</i>	217
12.6 <i>Uno sguardo da lontano: presenze migranti tra vecchie e nuove residenzialità</i>	220
12.7 <i>Al Capolinea</i>	221
<i>Riconoscimenti</i>	222
<b>Bibliografia</b>	<b>222</b>

## **13. Abitare insieme un quartiere: convivenza quotidiana e interdipendenze a Grottarossa, Roma** **225**

*Carlo Cellamare*

13.1 <i>Introduzione: quartieri ordinari della convivenza quotidiana</i>	225
13.2 <i>Grottarossa: un quartiere di servizio e i “nuovi abitanti”</i>	227
13.3 <i>Il “paese” di Grottarossa: l’organizzazione spaziale della vita quotidiana e le forme dell’abitare</i>	230
13.4 <i>Le interdipendenze e le criticità</i>	233
13.5 <i>Le strategie di nascondimento e di integrazione</i>	235
13.6 <i>Conclusioni: politiche della qualità dell’abitare e della vita quotidiana</i>	236
<b>Bibliografia</b>	<b>238</b>

## **14. I migranti: risorsa per la rigenerazione dei centri storici delle città medio-piccole** **241**

*Manuela Ricci*

14.1 <i>La dimensione dei centri e le presenze: i perché del fenomeno</i>	241
---	-----

14.2 <i>La separatezza delle politiche</i>	244
14.3 <i>La strategicità del territorio intercomunale nell'articolazione delle politiche</i>	246
14.4 <i>Sviluppo locale e innovazione</i>	250
<b>Bibliografia</b>	<b>252</b>
<b>15. A room <i>without</i> a view. Vite straniere a Firenze tra solidarietà difficili e inefficacia delle politiche pubbliche</b>	<b>255</b>
<i>Giancarlo Paba, Camilla Perrone</i>	
15.1 <i>A delicate case</i>	255
15.2 <i>La città si apre</i>	256
15.3 <i>La città si chiude</i>	259
15.4 <i>Il caso Luzzi</i>	263
15.5 <i>Osservazioni conclusive e ipotesi di lavoro</i>	266
<b>Bibliografia</b>	<b>269</b>
<b>16. Geografie dell'immigrazione nelle città: Milano e Genova</b>	<b>271</b>
<i>Roberto Bobbio, Ida Chiappe, Antonietta Izzo, Nausica Pezzoni</i>	
16.1 <i>Spazio urbano e cittadinanza</i>	271
16.2 <i>Due casi studio: Milano e Genova</i>	273
16.3 <i>Geografie del primo approdo a Milano: i migranti mappano la città</i>	278
16.3.1 <i>La rappresentazione come strumento di conoscenza</i>	278
16.3.2 <i>L'interpretazione delle mappe: la città che emerge</i>	280
16.4 <i>Genova multiculturale: indagini sulle nuove geografie</i>	284
16.5 <i>Stranieri e commercio a Genova. Un possibile contributo per la riqualificazione di quartieri degradati</i>	289
16.6 <i>Conclusioni</i>	292
<b>Bibliografia</b>	<b>293</b>
<b>17. Identità, culture e migrazioni: il caso di via Padova a Milano</b>	<b>295</b>
<i>Alfredo Agustoni e Alfredo Alietti</i>	
17.1 <i>Identità locali e migrazioni</i>	295
17.2 <i>Vecchi e nuovi quartieri, luoghi d'insediamento immigrato</i>	296

<i>17.3 Via Padova: uno “spazio vissuto”, nella memoria e nelle trasformazioni quotidiane</i>	297
<i>17.4 “Etnogenesi del quotidiano”, ovvero lo spazio delle “culture” introvabili</i>	300
<i>17.5 Conclusioni</i>	303
<b>Bibliografia</b>	<b>305</b>

**18. Immigrazione e spazio urbano in quattro città del nord: stili di *policy* e questioni di pianificazione** **307**

*Paola Briata*

<i>18.1 Viaggio in Italia: cinque anni fa</i>	307
<i>18.2 Veronetta: da un approccio integrato alle ordinanze</i>	308
<i>18.3 Bramante-Canonica-Sarpi: zoning esclusivo in una città sregolata</i>	310
<i>18.4 Il Carmine: un piano di recupero per “diversificare” popolazioni e funzioni</i>	313
<i>18.5 Porta Palazzo: un progetto integrato di matrice comunitaria</i>	316
<i>18.6 Strumenti urbanistici, integrazione territoriale e strategie di sviluppo urbano</i>	318
<b>Bibliografia</b>	<b>321</b>

**Tavole** **323**

# Gli autori

Alfredo Agustoni, ricercatore di sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.

Alfredo Alietti, ricercatore di sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università degli Studi di Ferrara.

Giovanni Attili, ricercatore di tecnica e pianificazione urbanistica presso l'Università di Roma "La Sapienza".

Sergio Bisciglia, ricercatore di sociologia dell'ambiente e del territorio presso il Politecnico di Bari.

Roberto Bobbio, professore associato di urbanistica presso l'Università degli Studi di Genova.

Giulia Bonafede, ricercatore di urbanistica presso l'Università degli Studi di Palermo.

Paola Briata, Marie Curie Research Fellow, Bartlett School of Planning, University College London.

Natalina Carrà, ricercatore di urbanistica presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

Carlo Cellamare, professore associato di tecnica e pianificazione urbanistica presso l'Università di Roma "La Sapienza".

Ida Chiappe, dottore di ricerca in recupero edilizio ed ambientale presso l'Università di Napoli "Federico II".

Antonietta Izzo, laureata in tecniche per la pianificazione urbanistica, territoriale e ambientale presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Genova.

Giovanni Laino, professore associato di tecnica e pianificazione urbanistica presso l'Università di Napoli "Federico II".

Davide Leone, dottore di ricerca in pianificazione urbana e territoriale presso l'Università degli Studi di Palermo.

Giuseppe Lo Bocchiaro, dottore di ricerca in pianificazione urbana e territoriale presso l'Università degli Studi di Palermo.

Francesco Lo Piccolo, professore ordinario di urbanistica presso l'Università degli Studi di Palermo.

Francesco Marocco, International PhD in Architecture and Urban Phenomenology presso l'Università degli Studi della Basilicata.

Giancarlo Paba, professore ordinario di tecnica e pianificazione urbanistica presso l'Università degli Studi di Firenze.

Camilla Perrone, ricercatore di tecnica e pianificazione urbanistica presso l'Università degli Studi di Firenze.

Nausica Pezzoni, dottore di ricerca in governo e progettazione del territorio presso il Politecnico di Milano.

Marco Picone, ricercatore di geografia presso l'Università degli Studi di Palermo.

Francesco Pompeo, ricercatore di discipline demotnoantropologiche presso l'Università degli Studi Roma Tre.

Manuela Ricci, professore ordinario di urbanistica presso l'Università di Roma "La Sapienza".

Simone Tulumello, post-doc research fellow presso l'Istituto di Scienze Sociali dell'Università di Lisbona.

Ignazio Vinci, ricercatore di urbanistica presso l'Università degli Studi di Palermo.



# 1. Nuovi abitanti e diritto alla città: riposizionamenti teorici e responsabilità operative della disciplina urbanistica

*Francesco Lo Piccolo*

## 1.1 Introduzione: venti anni dopo

Questo volume si confronta con una domanda di ricerca che mi è stata posta venti anni fa, e che in quella occasione non ho avuto modo di soddisfare, per condizioni di contesto e, per l'appunto, temporali. Iniziavo a costruire il mio percorso di ricerca all'interno del dottorato, avendo scelto – con una certa caparbia e con a dire il vero pochi incoraggiamenti – una intuizione, più che un tema, di ricerca, che per l'appunto si incentrava sul rapporto tra pianificazione e nuovi abitanti, a seguito dei flussi migratori in ingresso – in Italia allora recenti – che si presentavano come un fenomeno affatto significativo nei mutamenti degli assetti sociali e urbani. Parzialmente superato lo scetticismo iniziale del collegio di dottorato, il suggerimento prevalente era quello di analizzare il tema circoscrivendolo al contesto nazionale italiano. Con la stessa caparbia con cui avevo difeso la scelta del tema, rifiutai tale ipotesi di ricerca, indirizzando il percorso da un lato verso un approfondimento teorico dei nessi tra diritti giuridici delle minoranze e implicazioni disciplinari dei principi di eguaglianza e differenza, e dall'altro verificando tali ipotesi attraverso una selezione di casi studio sviluppati in contesti locali anglosassoni, dove la maturazione – temporale e culturale – del fenomeno aveva già prodotto esiti significativi in politiche e strumenti di pianificazione.

A venti anni di distanza, e con una esperienza di approfondimenti in realtà urbane meridionali (cfr. ad esempio Lo Piccolo, 2000, 2003 e 2009; Lo Piccolo e Leone, 2008), i tempi sono risultati maturi per provare a dare risposta a quella iniziale domanda, attraverso un viaggio collettivo e plurale. Tutto ciò rappresenta questo volume, cui hanno generosamente contribuito colleghi e amici, molti dei quali hanno, in un passato più o meno recente, con me condiviso analoghi (ma anche differenti) percorsi di ricerca e indagini, accomunati da un sentire comune, che credo si possa riassumere in una sensibilità etica nei confronti della disciplina urbanistica, dei luoghi e dei loro abitanti, vecchi e nuovi. Intenzionalmente, il volume si titola, presenta e descrive un viaggio, in più luoghi e a più voci, che – analogamente a gran parte dei flussi migratori – dal Sud della penisola la attraversa verso Nord, presentando una molteplicità di geografie, casi, esperienze e storie di vita. L'esito non è, e non voleva essere, un atlante, né una tassonomia esaustiva dei fenomeni, delle dinamiche e

delle politiche in atto, ma per l'appunto un viaggio, selettivo e per tappe, che descrive realtà complesse e mutevoli, e per l'appunto plurali. Metodologicamente, la scelta è stata pertanto di raccontare tali realtà e tali esperienze non attraverso una comparazione di casi, costruiti con metodo di ricerca e struttura uniformi, ma con libertà di approccio e di prospettiva, in base da un lato alle specificità dei luoghi e dei contesti, e dall'altro delle competenze (e tradizioni) disciplinari degli autori. Il risultato è, a mio parere, una narrazione polifonica, avvincente e nulla affatto ripetitiva, molto articolata nel suo dispiegarsi nelle diverse tappe del viaggio, e che tuttavia nel complesso mette a fuoco alcuni aspetti di carattere generale, e contribuisce a sviluppare alcune considerazioni comuni, con l'obiettivo di sottolineare il forte nesso tra il diritto alla città e la più ampia sfera dei diritti, nella convinzione che attraverso il primo si possano riconoscere, e affermare, i secondi.

## **1.2 Mutamenti fisici nei luoghi e costruzione sociale degli spazi**

Il profondo cambiamento nella realtà sociale italiana è un dato, oggi, accertato, ed indagato con ampiezza di trattazioni e letteratura scientifica di riferimento. I dossier annuali Caritas che, nei primi anni del loro apparire, costituivano uno dei principali, e non numerosi, punti di riferimento per una descrizione e monitoraggio del fenomeno dell'immigrazione in Italia, rappresentano oggi solo uno dei tanti report di ricerca che costituiscono un corpus di indagine molto ampio e dettagliato. La dimensione spaziale di tale fenomeno continua ad essere, tuttavia, un aspetto solo in parte affrontato, e costituisce – di contro – uno degli elementi più significativi, sia nella percezione collettiva che nella strutturazione stessa degli esiti delle migrazioni.

Se il dibattito politico risulta, ancora oggi, sostanzialmente statico e arretrato nel suo complesso, nella società civile, nelle realtà dell'associazionismo, ma anche in alcuni ambiti istituzionali locali è maturata una consapevolezza della dimensione complessa (anche nella sua articolazione spaziale) della pluralità multiculturale e multi-etnica del corpus sociale italiano. Una società 'plurale' implica necessariamente il superamento della visione emergenziale ed assistenziale del principio stesso di accoglienza, a dispetto del perdurare di alcuni stereotipi, slogan massmediatici e posizioni politiche. Tale superamento si traduce operativamente in azioni spazialmente localizzate, e che hanno lo spazio (urbano, ma non solo) come prioritario ambito di intervento. Una esemplificazione anche banale, ma non per questo poco rilevante, di tale assunto si misura con il tema dell'esclusione abitativa, che rappresenta – in materia di immigrazione – uno dei problemi più rilevanti in Italia, a fronte, da un lato, di un patrimonio edilizio pubblico inadeguato e di scarsa accessibilità e, dall'altro, di un mercato immobiliare privato non regolamentato e, di conseguenza,

dai costi elevati. Discriminazione e razzismo, speculazione e sfruttamento di un'utenza socialmente debole sono elementi acclarati dalle più recenti indagini sul territorio nazionale, ma anche da specifiche ricerche e, non ultimo, dalla gran parte dei capitoli del presente volume.

E tuttavia la dimensione abitativa non è la sola declinazione spaziale del cambiamento del corpus sociale a seguito dei fenomeni migratori. Le analisi e le narrazioni che si susseguono di capitolo in capitolo, ovvero di tappa in tappa del presente 'viaggio', mostrano la numerosità e diversità di tali declinazioni spaziali, da Mazara del Vallo a Bari, da Roma a Firenze, da Milano a Brescia. La casbah di Mazara del Vallo, il centro storico di Palermo, la piazza Umberto I a Bari, i quartieri Spagnoli a Napoli, i quartieri di Roma attraversati dallo Spaccatoste dell'Indiani così come il quartiere di Grottarossa o Colle Oppio, l'ospedale Luzzi a Firenze, il centro storico di Genova, via Padova e via Paolo Sarpi a Milano, il Carmine a Brescia e Porta Palazzo a Torino mostrano come le migrazioni internazionali non possano essere considerate la somma di tante semplici azioni individuali; esse costituiscono una vera e propria azione collettiva, che produce rilevanti trasformazioni sociali e conseguenti mutamenti (anche fisici) nei luoghi di nuovo insediamento: anche attraverso la 'appropriazione' degli spazi, e degli spazi urbani in particolare, si costituisce infatti una comunità etnica, con le proprie istituzioni, attività, luoghi.

I diversi 'usi' dello spazio urbano da parte dei differenti gruppi sociali presuppongono forme di riconoscimento, e di appartenenza, differenti; analoghe considerazioni si possono avanzare in merito alla pluralità di etnie che compongono l'attuale panorama urbano. Queste non soltanto 'vivono' la città con tempi e modi propri, ma contribuiscono a configurare forme diverse di organizzazione spaziale, 'negoziando', negli spazi della città, 'differenti' forme di interazione e convivenza.

L'appartenenza ad un determinato gruppo o etnia ha dirette implicazioni:

- nelle modalità d'uso dell'ambiente costruito e naturale;
- nel riconoscimento del diritto (giuridico o per consuetudine) a fruire di certi luoghi in determinate forme e secondo certe regole;
- nel diverso grado di percezione della sicurezza, comfort e agio nell'essere, semplicemente, in determinati luoghi.

Queste considerazioni (Thomas, 2000) si applicano a tutte le categorie sociali, incluse quelle riferibili alla pluralità di razze ed etnie. Gli spazi descritti nei diversi capitoli del volume illustrano la pluralità di declinazioni spaziali che questa sintetica categorizzazione riassume, dando vita ad un affresco di microrcolorazioni urbane (Lanzani, 2003) estremamente composito e variegato,

e tuttavia ascrivibile alle suddette macro-categorie. Con altrettanta evidenza le analisi e le narrazioni che seguono dimostrano che tali declinazioni spaziali non hanno natura affatto spontanea e indipendente dal contesto giuridico-amministrativo, e pertanto anche urbanistico, del luogo in cui si svolgono. In ambito internazionale, la letteratura di riferimento ha ampiamente esaminato tali effetti di dipendenza e interrelazione. Solo per riportare qui un esempio, in riferimento alla plurale articolazione dell'uso degli spazi, Taylor et al. (1996) documentano le peculiarità di norme e regole (imposte dall'esterno o stabilite all'interno delle stesse comunità) che condizionano la fruizione dei luoghi per il tempo libero, incoraggiando pratiche fortemente segregative ed a protezione/difesa del gruppo. In Italia tale disamina ha registrato, ad oggi, solo un limitato corpus di ricerche e documentazione, e pertanto i contributi del presente volume si impegnano e contribuiscono a colmare tale deficit.

Le declinazioni spaziali delle nuove colorazioni urbane hanno a volte carattere temporaneo o transitorio, ma in taluni ambiti e circostanze incidono sulle trasformazioni fisiche di lunga durata ben più, e ben più a lungo, di quanto con un frettoloso sguardo si possa credere. Un caso emblematico, illustrato in alcuni capitoli di questo volume, è il ruolo assunto dalle comunità immigrate nello svolgere, per le più varie ragioni e in forme non convenzionali, azioni 'conservative' di alcune parti del tessuto storico della città, garantendo – fra l'altro – una ricchezza di usi, fruizione, composizione sociale e stili di vita non riscontrabili là dove hanno luogo processi di rinnovo urbano e gentrification. L'impatto dei nuovi immigrati in alcuni vecchi quartieri, a Mazara del Vallo come a Palermo, a Genova come a Torino, ha provocato infatti una sorta di 'effetto domino inverso', i cui esiti sono processi di rivitalizzazione e riqualificazione urbana ricchi e articolati, ben lontani dai risultati di operazioni di renewal di carattere eminentemente speculativo o comunque fortemente condizionate da interessi economici prevalenti.

Anche in questo caso la funzione residenziale e la dimensione abitativa non costituiscono l'unica ragione e causa, così come è possibile verificare attraverso una analisi delle trasformazioni che avvengono in numerose città italiane. Attività commerciali al dettaglio intraprese da immigrati caratterizzano sempre più il panorama urbano delle nostre città, con un'offerta di prodotti e servizi 'etnicamente connotati', dalla ristorazione all'artigianato, dai prodotti alimentari all'abbigliamento. Tutto ciò non solo determina mutamenti nel panorama urbano, ma presuppone mutamenti di approccio anche in ambito disciplinare. La regolamentazione di queste attività e servizi implica infatti un'innovazione degli strumenti tecnici, presupponendo metodologie, norme e soluzioni non più improntate a criteri standard, genericamente applicabili ad ogni caso. La pluralità di attività ed iniziative richiede analogha pluralità

di trattamento e regolamentazione (ad esempio negli orari di vendita, nella previsione di parcheggi, nei vincoli e previsioni inerenti le destinazioni d'uso, nella regolamentazione della fruizione ed uso dello spazio pubblico, nell'applicazione delle norme di igiene per i pubblici esercizi ecc.). I criteri urbanistici variamente impiegabili possono influire in modo determinante nell'esercizio di queste attività, ora favorendole ora ostacolando, o intervenendo nella mediazione dei conflitti.

Naturalmente queste azioni, inerenti il regolamento del mercato e delle piccole attività imprenditoriali, riguardano gruppi o singoli che hanno già una disponibilità di risorse (sia pure modeste) e una capacità di iniziativa che presuppongono un radicamento in qualche misura consolidato e forme di marginalità non particolarmente rilevanti. Qualora queste condizioni non siano presenti, le regole del mercato, incluse quelle del mercato immobiliare, producono forme di marginalizzazione e disagio particolarmente evidenti. Come alcune esperienze descritte in questo volume illustrano, i processi di rinnovo urbano e di riorganizzazione dei sistemi economici e della produzione locale tendono, se affidati unicamente alla 'libera mano del mercato', a discriminare ed espellere le comunità etniche, confinate nelle aree più degradate delle città e costrette a vivere nelle peggiori condizioni, sia per quel che riguarda gli alloggi che l'accesso ai servizi e al lavoro. Le azioni di pianificazione possono pertanto assumere il compito di 'ri-equilibrio' di assetti – economici e fisici – che la sola libera contrattazione del mercato non garantisce o, per converso, possono significativamente e intenzionalmente concorrere a costituire l'esclusione come problema urbano.

Le tappe del presente viaggio mostrano pertanto da un lato l'esigenza di risposte istituzionali, sia tecniche che politico-amministrative, per rispondere a tali mutamenti, ma evidenziano al tempo stesso come i soggetti e le comunità non possano essere considerati recettori passivi e inerti di scelte ed azioni. Quello che si pone all'attenzione lungo il percorso di questo viaggio è pertanto la capacità di gruppi e comunità etniche di intraprendere lotte nell'ambito della costruzione sociale degli spazi e dei luoghi, anche quando tali gruppi risultino economicamente svantaggiati e politicamente marginalizzati. Questa capacità dei gruppi emarginati (o meglio 'ai margini') di trasformare gli spazi del controllo sociale in luoghi di resistenza si esercita attraverso quelle pratiche 'dal basso' che Scott (1985) definisce con suggestiva espressione 'le armi del debole'. Queste pratiche possono prendere forma e consistenza al di fuori della 'corrente principale' di pensiero e/o azione politica, ma anche confluire in più ampie e condivise azioni locali. Al momento, sembra prevalere la prima tendenza, a fronte di limitate 'aperture' istituzionali, che si registrano solo episodicamente nelle narrazioni qui contenute, e che pertanto delineano una

prospettiva di conflittualità latenti; tali conflittualità a volte emergono, temporalmente e spazialmente circoscritte, ma possono acquisire nel prossimo futuro natura permanente, o comunque più estesa, in assenza di significativi mutamenti nelle politiche e nelle prassi amministrative.

### 1.3 Conflitti nei luoghi e paura dell'altro

Anche se la dimensione conflittuale emerge solo a tratti lungo il percorso del presente viaggio, essa tuttavia si registra come sotto-traccia di numerose vicende ed esperienze. Al contrario di ciò che generalmente si crede, i conflitti che i fenomeni di immigrazione determinano non riguardano esclusivamente la sfera degli interessi economici o di mercato, ma investono una dimensione più ampia, e più complessa. I 'conflitti di interesse' fra residenti autoctoni e immigrati non si esauriscono nella sfera del mercato, e del mercato del lavoro in particolare, ma hanno luogo all'interno di quello che può definirsi *territorio-mercato*, assunto come luogo di confronto/scontro tra gruppi diversi. Già anni addietro Manconi (1990) ha illustrato efficacemente questo aspetto, con esemplificazioni ben documentate, come nel caso di alcuni centri storici di particolare 'vocazione' turistica, tra cui Firenze: qui il conflitto fra commercianti locali e ambulanti non concerne direttamente i beni in commercio, ed i profitti da essi derivati, ma il 'luogo' del commercio, nuovamente nella sua duplice dimensione di luogo fisico e luogo simbolico, nel quale si esercita il controllo e la 'regolamentazione' dell'attività commerciale stessa. Alcuni capitoli del presente volume, e in particolare i capitoli 7, 11, 15 e 18, contribuiscono ad evidenziare queste problematiche, aggiornando ed ampliando il tema con nuove esperienze ed implicazioni.

Non sempre la dimensione conflittuale sottesa emerge esplicitamente, ma permane sullo sfondo, latente o sommersa. Infatti, nel viaggio intrapreso, si può osservare come le azioni di resistenza delle minoranze non prendano soltanto la forma di conflitti reali, di lotte vere e proprie, ma possano spesso assumere una dimensione soltanto simbolica, anche attraverso la 'colorazione etnica' di alcuni luoghi. Negli uni come negli altri casi, trascurare la natura conflittuale della plurale convivenza o appropriazione degli spazi è un errore, sia politico che disciplinare.

Eppure, per quel che ci riguarda, come ho già avuto modo di evidenziare affrontando il tema in termini più generali (Lo Piccolo, 2013), la riflessione disciplinare in molti casi elude questo aspetto, o lo affronta a partire da una contrapposizione di interessi: gran parte del dibattito disciplinare su mediazione (tema ricorrente) o conflitto (tema, a dire il vero, meno ricorrente) verte infatti prevalentemente sulla plurale articolazione e conseguente contrapposizione di interessi. Più sfumata e sullo sfondo rimane la riflessione intorno

alla conflittuale inconciliabilità di valori contrapposti. Le due sfere (interessi e valori) spesso si sovrappongono sul piano dell'azione, quasi sempre si confondono sul piano della dialettica e della retorica, ma tuttavia non coincidono sul piano dell'analisi teorica; gli esiti delle loro reciproche contrapposizioni risultano variabili.

La valenza etica di tale questione risiede appunto in questo doppio livello, di interessi e di valori. La 'automatica' corrispondenza fra una comunanza di valori che presuppone l'identificazione della somma degli interessi individuali con l'astrazione del concetto di bene, e interesse, comune è stata ampiamente discussa e dibattuta (tra i possibili riferimenti, si vedano ad esempio le riflessioni contenute in Norval, 2007), evidenziando la natura egemonica dei processi politici di definizione dell'interesse comune, e soprattutto della individuazione delle sue declinazioni pratico-operative. Tuttavia, a dispetto del maturare di elaborazioni teoriche a riguardo, l'ambito applicativo si distingue per il perdurare di posizioni riconducibili a disattenzione o addirittura avversione nei confronti di valori, e bisogni, 'altri'. Questa dimensione dell'avversione e della paura appare sempre più tratto ricorrente nell'esercizio delle pratiche di pianificazione esercitate in 'città della differenza', e riflette una più generale apprensione collettiva, estremamente diffusa e articolata nelle forme che vanno dall'ansia e paura individuale alla manipolazione mediatica ed alla strumentalizzazione politica.

Questa 'paura dell'altro' si traduce, in ambito tecnico-disciplinare, o in forme dirette di segregazione/controllo dello spazio (le città fortezza, lo spazio blindato o disagiata, il 'rinnovo urbano' come versione aggiornata e 'politicamente corretta' degli interventi di trasformazione igienico-sanitari ottocenteschi) o, in forme meno dirette, attraverso una apparentemente neutrale applicazione di tecniche e pratiche urbanistiche tradizionali e generiche. Esiste ormai un'ampia e consolidata letteratura che illustra l'inadeguatezza di standard ed indicatori generici e indifferenziati a fronte dell'articolazione – sempre più frammentata e complessa – del corpus sociale; è maturata, al tempo stesso, una riflessione critica sulla neutralità puramente formale di tali strumenti, che pretende di nascondere la rispondenza univoca a valori, esigenze, interessi e stili di vita che sono propri, esclusivamente, della 'maggioranza', etnicamente autoctona e socialmente dominante, della popolazione.

La 'politica della paura' è molto efficacemente analizzata, tra gli altri, da Leonie Sandercock (2002), che interpreta la storia delle politiche di pianificazione per l'appunto come tentativo di gestire la paura nella città, e di trarne al tempo stesso vantaggio da parte delle élites dominanti. Un approfondimento di tale analisi è contenuta, peraltro, nel settimo capitolo del presente volume. In Italia riscontriamo, sfortunatamente, un accentuato sovrapporsi dei due

aspetti: paura dell'altro e scarsa rilevanza delle politiche pubbliche. Riguardo il primo aspetto, il dibattito politico e mediatico palesano in modo indiscutibile l'uso spregiudicatamente strumentale da parte del governo nazionale (e di numerosi governi regionali) di episodi di cronaca per sfruttare ed alimentare la 'paura dell'altro', delegittimando o cancellando la natura della città (e quindi dello spazio urbano) come vitale sfera pubblica. Riguardo il secondo aspetto, si riscontra da un lato il venir meno dell'interesse pubblico al tema della difesa dei diritti e dall'altro la necessità di una rinnovata attenzione a tale ambito, anche in ragione della mutata composizione sociale della popolazione residente, e dell'emergere di vecchie e nuove povertà, di cui i flussi migratori in entrata rappresentano una tra le principali cause.

Pur se tali aspetti sono dichiaratamente esplicitati ed affrontati solo in alcuni dei capitoli del volume, in tutte le analisi e narrazioni si riscontra un sentire comune riconducibile a questo ordine di considerazioni. Nel complesso, il viaggio svolto indica la necessità di assunzioni di responsabilità anche disciplinari, che richiedono riposizionamenti teorici da un lato e nuove dimensioni operative dall'altro. La sfida che ci si presenta, nel ragionare su i nuovi compiti della pianificazione a fronte dei mutamenti descritti, implica infatti un doppio livello di lavoro, in cui la dimensione teorica si incrocia e si confronta permanentemente con quella operativa.

#### **1.4 Diritti di cittadinanza e responsabilità disciplinari**

Pur se, dopo venti anni di riflessioni sul tema, il giudizio negativo sulla 'disattenzione disciplinare' non può essere così radicale e definitivo, tuttavia non si può negare il permanere di una resistenza ideologica a disconoscere o sottovalutare la questione, a fronte di una lenta e parziale maturazione delle ricerche a riguardo. Thomas (2000 e 2008) ha analizzato approfonditamente le resistenze – concettuali ed operative – del sistema di pianificazione del Regno Unito a riconoscere – e di conseguenza affrontare – le implicazioni disciplinari della pluralità razziale della società contemporanea. Questa resistenza/reticenza è ad esempio riscontrabile anche nel recente dibattito inerente i principi e le declinazioni del multiculturalismo: a dispetto dei differenti approcci adottati e dei modelli proposti per la costruzione di una società multiculturale (si considerino ad esempio Alibhai-Brown, 2000 e Hansen, 2000), le implicazioni che riguardano la disciplina urbanistica sono state di rado esplorate, ed un ancor più basso grado di consapevolezza si riscontra nelle pratiche (Loftman e Beazley, 1998; Lo Piccolo e Thomas, 2001). Anche in Italia, se da un lato recenti ricerche disciplinari affrontano con crescente attenzione e approcci innovativi la descrizione e l'analisi delle mutate condizioni della composizione

plurale della città contemporanea<sup>1</sup>, dall'altro si riscontrano non poche difficoltà nel passaggio ad una dimensione operativa e propositiva, anche a fronte della regressione involutiva del dibattito politico e delle conseguenti azioni intraprese. Non è casuale che solo alcuni capitoli del presente volume possono affrontare un bilancio a riguardo, e che in altri casi la ricerca sia costretta a analizzare i fenomeni, in assenza di iniziative e politiche.

Ciò che in Italia ancora non si è verificato è la piena assunzione di queste problematiche all'interno di una più ampia riflessione in materia di politiche urbane. Come testimoniato dalle tappe del nostro viaggio, raramente l'ambito delle politiche urbane e della disciplina urbanistica è stato oggetto di attenzione prevalente all'interno del dibattito sul tema dell'immigrazione e delle relative politiche sociali; esiste al contempo un'ampia rassegna di studi che dimostrano gli stretti legami che intercorrono tra questi ambiti e le conseguenze – in termini di discriminazione, disagio e marginalità – di scelte tecniche e azioni politiche ispirate a principi di imparzialità ed equità (formali). Questo necessita approfondimenti e investigazioni che coinvolgono sia l'ambito tecnico-disciplinare che quello politico-amministrativo.

Anche se non esplicitamente dichiarato da tutti gli autori del volume, dal complesso delle loro narrazioni ed esperienze emerge una riflessione comune, che traccia anche un percorso di lavoro futuro. L'ipotesi da indagare è quella fondata su una assunzione delle azioni di pianificazione locale come strumento di emancipazione da parte di minoranze (etniche, ma non necessariamente) discriminate o comunque sfavorite, in breve tagliate fuori da ogni forma di riconoscimento e di rappresentanza: ciò che allo stato attuale delle cose è osteggiato, o drasticamente negato sul piano politico, proprio a partire dai diritti di cittadinanza, può in qualche modo essere conquistato in ambito locale, anche attraverso la partecipazione alle azioni di controllo e di governo delle trasformazioni urbane.

L'ambito, teorico e politico, su cui misurarsi, è quello della cittadinanza e, per quel che più ci riguarda, del rapporto tra forme di cittadinanza (inclusive o esclusive), riconoscimento di queste, e azioni di pianificazione. Sono questi termini fortemente interconnessi, e complementari: il riconoscimento della cittadinanza garantisce il diritto a forme di rappresentanza, e partecipazione, in relazione ai processi di trasformazione della città; al tempo stesso i piani incidono, e molto, sulla formazione della cittadinanza. Quali che siano le finalità primarie – dichiarate e riconosciute – di ogni atto di pianificazione, di

<sup>1</sup> Si segnalano, in una forzatamente sintetica selezione, i contributi di Attili (2008), Balbo (2005), Briata (2011), Laino (2007), Lanzani (2003), Paba (2003), Università Roma Tre – DipSU (2005).

volta in volta privilegiando ragioni di ordine funzionale, economico o estetico, in ogni caso tali atti contribuiscono a ridisegnare la cittadinanza all'interno del proprio ambito di intervento, esercitando di conseguenza forme (spaziali e non) di controllo sociale (Hillier, 2002). Il ridisegno della cittadinanza attraverso strumenti ed atti di pianificazione può avvenire in modo diretto o indiretto, con effetti ora intenzionali ora imprevisti, consapevoli o inconsapevoli; in ogni caso, si verifica sempre e comunque una 'costruzione progettuale' della cittadinanza, a partire dall'esplicitarsi dell'azione redistributiva delle risorse che è esito delle scelte di pianificazione, sia che si tratti di economie, spazi o diritti.

### 1.5 Cittadinanza tra diritto e privilegio

Le possibili interpretazioni, 'estensive' o 'circoscritte', del concetto di cittadinanza comportano implicazioni rilevanti, in quanto pongono in evidenza il carattere di inclusione o di esclusione che la cittadinanza può ricoprire. In quanto espressione del nesso che lega il godimento di diritti e l'appartenenza ad un gruppo sociale, la cittadinanza genera, per sua intrinseca natura, inclusioni ed esclusioni (Baccelli, 1994). Sotto questo aspetto una interpretazione 'estensiva', come quella adottata da Marshall (1950), o 'ristretta', in quanto circoscritta ai soli diritti politici, conducono a differenti valutazioni del concetto stesso di cittadinanza. Questa infatti, se è assunta come lo status cui fanno riferimento tutti i diritti fondamentali, risulta valorizzata come 'fattore di inclusione'; al contrario, se è distinta e contrapposta alla personalità, ed ai diritti che a quest'ultima si associano, si identifica come un 'fattore di esclusione' (Ferrajoli, 1994, p. 266).

Ricorderemo come Marshall ridefinisca in forma estensiva il concetto di cittadinanza, individuando tre famiglie o categorie di diritti: civili, politici e sociali; senza questi ultimi, non sussistono neanche i primi nella pratica. Al di là delle critiche rivolte a tale concezione estensiva della cittadinanza (Roche, 1992), ciò che risulta di grande interesse ai nostri fini disciplinari è il corollario di tale tripartizione operata da Marshall: l'affermazione (progressiva e sia pure parziale) dei diritti sociali consente di accettare e/o fronteggiare la disegualianza, che di fatto connota ogni forma di convivenza civile, ed è condizione per garantire una eguaglianza potenziale, che è per l'appunto una eguaglianza nei diritti. Alla luce di queste considerazioni è opportuno rilevare come la tensione verso l'eguaglianza, che ottimisticamente Marshall (1950) attribuiva al processo di progressiva espansione della cittadinanza e dei suoi diritti, sia palesemente contraddetta (Turner, 1986). L'affermazione di Marshall rischia così di divenire un vero e proprio abbaglio teorico, o un paradosso (Roche, 1992). Anche una semplice osservazione della realtà che ci circonda, e delle discriminazioni e delle 'esclusioni' che la cittadinanza oggi comporta, può condurci ad

una conclusione esattamente opposta a quella sostenuta da Marshall, e ovvero che nei diritti di cittadinanza vi è implicita una 'strutturale' tensione verso la disegualianza (Zolo, 1994, p. 28).

Come rileva Bobbio (1990), descrivendo i processi di 'moltiplicazione' delle sfere dei diritti, oggi più che mai la titolarità dei diritti è riconducibile non tanto ad una astratta e indifferenziata categoria – l'uomo generico – quanto piuttosto a differenti e particolari categorie – l'uomo specifico – in base alle caratteristiche e prerogative dei differenti status sociali. Tutto ciò conduce ad un ripensamento sul tema della cittadinanza, nozione in cui sembra oggi nuovamente prevalere – quasi per un paradosso della storia, e con un processo di 'involuzione', o a ritroso – la caratteristica di status. Così come l'accezione storica di status (sia esso familiare, di cittadinanza, di figlio legittimo ecc.), analogamente la cittadinanza sembra infatti oggi esercitare nei confronti di alcuni soggetti la funzione di strumento di differenziazione, e quindi di separazione, all'interno dell'organizzazione sociale (Alpa, 1993): lo status di cittadinanza acquisisce per certi versi i caratteri del privilegio. Prevale in tal modo una concezione statica della cittadinanza, che viene sostanzialmente a coincidere con una garanzia dei diritti acquisiti; minoritaria è di contro una concezione dinamica della cittadinanza, come attività e pratica politica processuale, al cui interno possa trovar spazio una fertile tensione di riconoscimento, difesa, articolazione e ridisegno dei diritti (Friedmann, 1999). Questo fenomeno sembra accentuarsi nell'ambito della sfera urbana, risultando particolarmente evidente e 'leggibile' nelle grandi città e nelle metropoli (Bagnasco, 1994); peraltro nella sfera urbana il tema della cittadinanza assume progressivamente maggior rilievo con l'altrettanto progressivo indebolirsi del sistema di welfare.

Più in generale, numerose sono le ambiguità che si annidano all'interno della nozione di cittadinanza. Fra queste, quella che vede la cittadinanza come nucleo propulsore della progressiva espansione dei diritti individuali e collettivi ed al tempo stesso come strumento di erosione/esclusione dei diritti dei gruppi e delle aree sociali (e razziali, culturali, religiose) periferiche (Lo Piccolo, 2006). Sotto questo aspetto la cittadinanza si può assumere non soltanto come una sorta di 'interfaccia' tra la dimensione individuale e la dimensione collettiva, ma anche tra centri e periferie dei titolari dei diritti, alimentando una permanente conflittualità che può essere talvolta palese, talvolta latente.

Una riformulazione della categoria della cittadinanza, proprio a partire da azioni locali di partecipazione, anche all'interno delle pratiche disciplinari, appare a tal fine operazione necessaria: ma questo rimane, come molti di quelli qui affrontati, un problema aperto. Questo induce a misurarsi con una dimensione etica della disciplina urbanistica, alla ricerca al tempo stesso di forme di legittimazione e di punti di riferimento per delle azioni che richiedono – ol-

tre alle necessarie riflessioni di ordine teorico e metodologico – delle risposte operative sul piano tecnico e procedurale. Ciò implica abbandonare il corrente quadro di riferimento teorico che presuppone una ‘neutralità’ ed imparzialità delle posizioni e delle scelte, assumendo al contrario una prospettiva centrata sul valore delle differenze. La revisione degli apparati normativi e procedurali non è operazione semplice e di breve durata, necessita l’esercizio di forme di pressione e di influenza non indifferenti (movimento d’opinione, lobby e networking, conflitti, etc.) e si dispiega lungo un arco temporale di almeno una generazione (Sandercock, 2000), come dimostrano analoghe lotte condotte per l’affermazione dei diritti civili o delle donne o, in tema di uguaglianza razziale, il lavoro tenace e defatigante intrapreso in Gran Bretagna dalla Commission for Racial Equality su più fronti, dal sistema dell’istruzione a quello delle politiche abitative. Al tempo stesso, l’assunzione programmatica di una neutralità (formale) a fronte delle diverse esigenze ed attese è all’origine del vero e proprio ‘imbarazzo strutturale’ a trattare le differenze. Sul piano teorico, il riferimento è al dibattito che ha sottoposto a critica il principio di uguaglianza interpretato come forma di omologazione e di astratta affermazione di un universalismo dei diritti rivelatosi discriminatorio nei suoi effetti. Ci si limiterà qui a ricordare come il (possibile) principio guida da assumere sia quello che non presuppone alternativa o contrapposizione fra uguaglianza e differenza, ma una sostanziale asimmetria, riconducibile ai differenti ambiti e alla differente natura dei due termini, ritenendosi corretto riferire il principio di eguaglianza all’ambito normativo e le ragioni della differenza all’ambito descrittivo.

Attraverso un’analisi delle diverse configurazioni giuridiche della differenza si è in precedenza (Lo Piccolo e Thomas, 2001) cercato di dimostrare come tra teoria dell’uguaglianza e pensiero della differenza non vi sia sostanziale contraddizione, ma anzi reciproca integrazione: dal riconoscimento e dall’analisi della differenza, al fine della tutela e della valorizzazione delle diverse identità, il principio dell’uguaglianza non risulta compromesso o minacciato, ma ulteriormente arricchito in una accezione più ampia, ed al tempo stesso inevitabilmente più complessa, del termine (Moore Milroy, 1992). La definizione di questo ambito generale, di carattere eminentemente teorico, consente di chiarire alcune questioni cruciali che concernono temi più strettamente disciplinari, a partire da ruoli e compiti dell’urbanista, in quanto attore pubblico, nel misurarsi con una società di minoranze e con una conseguente pluralità di domande, esigenze, interessi. I meccanismi di inclusione, ed esclusione, della cittadinanza ed il principio di neutralità e imparzialità delle scelte, che in riferimento alle questioni della pluralità di etnie viene ad essere definito come *colour blindness*, possono pertanto essere oggetto di opportuni ripensamenti alla luce delle riflessioni avanzate in merito ai temi dell’uguaglianza e della

differenza. La lettura dei capitoli seguenti dimostra, almeno sul piano concettuale, questo superamento, ed offre numerose esemplificazioni (e ragioni) di come la tradizionale nozione di spazio pubblico, costruita in base ai classici parametri dell'universale e dell'individuale, richieda di essere sostituita da una più sfumata e articolata versione, che sia in grado di riconoscere sia i diritti dell'individuo che quelli della comunità o gruppo (Young, 1990).

## 1.6 In viaggio

Come ricondurre allora la 'inconciliabile' contrapposizione di valori differenti (e divergenti) su un livello di confronto democraticamente lecito e operativamente possibile? Da tempo ritengo che il nodo cruciale (e il parametro di riferimento) sia per l'appunto da individuarsi nell'ambito della sfera dei diritti e del loro riconoscimento, nella loro declinazione spaziale e nella loro 'traduzione' – per quel che ci riguarda – operativa: in altri termini, i diritti di cittadinanza (Lo Piccolo, 2006 e 2010; Lo Piccolo & Thomas, 2001). I diritti di cittadinanza non rappresentano soltanto un quadro di riferimento eminentemente teorico, o un corpus astratto di principi cui retoricamente fare appello, ma una cartina tornasole di verifica quotidiana di analisi, dibattiti, scelte e deliberazioni che sono tutte – nel nostro ambito di riflessione e intervento – specifiche, minute, pratiche e tangibili. Ma questo impegno presuppone il riconoscimento di una dimensione etica dei compiti disciplinari che non è scontato, né automatico, e che deve misurarsi con una dimensione permanentemente conflittuale, o meglio 'agonistica' (Hillier, 2003; Pløger, 2004) tra soggetti e gruppi. Se finalità principale delle azioni di pianificazione è quella della equità e della giustizia, essa pertanto sottende giudizi di valore e può di conseguenza implicare una dimensione (più o meno mediata) del conflitto; se, di contro, finalità principale delle azioni di pianificazione è quella dell'efficacia e del consenso, in un ambito che pertanto risulta indifferente ai giudizi di valore, e sensibile di contro solo alla sfera degli interessi, allora la dimensione del conflitto appare solo un ostacolo o un pericolo nel peggiore dei casi, un incidente di percorso nel migliore di essi.

Questo convalida le idee che da un po' di tempo io avanzo in merito al possibile ruolo delle pratiche di pianificazione in relazione alle minoranze etniche, le prime rappresentando potenzialmente, sia pure con tutte le difficoltà del caso, una arena politica per le seconde, all'interno della quale la 'appropriazione' di spazi e la costruzione di nuovi usi e pratiche possono assumere il ruolo di strumento di rivendicazione di diritti di cittadinanza (peraltro negati sul piano esclusivamente politico, o istituzionale che sia). Una riformulazione della categoria della cittadinanza, proprio a partire da azioni locali di partecipazione, anche all'interno delle pratiche disciplinari, appare a tal fine operazione

necessaria: questo rimane, come molti di quelli qui affrontati, un problema aperto, ma ineludibile nell'ottica della necessaria costruzione di percorsi di cittadinanza democratica. Come rileva Friedmann (1999), è necessario a riguardo un approccio dialettico al tema della cittadinanza democratica; le condizioni per cui quest'ultima possa essere garantita come processo 'aperto' al futuro risiedono infatti da un lato nella stessa dimensione istituzionale, ma dall'altro nella ricerca di forme insorgenti e complementari di cittadinanza, che trovano la propria legittimazione nei principi di garanzia dei diritti umani e di buon governo, che è – anche – buon governo delle città.

È ottimistico, ma non stravagante o impossibile, ipotizzare che l'incrementale patrimonio di esperienze e pratiche disciplinari possa – in un'ottica di lungo periodo – contribuire alla progressiva costruzione, passo dopo passo, di nuove modalità di riconoscimento giuridico (e, di conseguenza, operativo) delle differenze. Il cammino da intraprendere è lungo, ma il percorso tracciato dai capitoli di questo volume, e dalle esperienze che vi sono narrate, testimonia che alcune tappe del viaggio sono state già percorse.

## Bibliografia

Alibhai-Brown, Y. (2000) *Who Do We Think We Are? Imagining the New Britain*. Londra: Allen Lane-The Penguin Press.

Alpa, G. (1993) *Status e capacità. La costruzione giuridica delle differenze individuali*. Roma-Bari: Laterza.

Attili, G. (2008) *Rappresentare la Città dei Migranti*. Milano: Jaca Book.

Baccelli, L. (1994) Cittadinanza e appartenenza, in: D. Zolo (a cura di) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, pp. 129-165. Roma-Bari: Laterza.

Bagnasco, A. (1994) *Fatti sociali formati nello spazio. Cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*. Milano: Franco Angeli.

Balbo, M. (a cura di) (2005) *International Migrants and the City*. Venezia: UN-Habitat e Università IUAV di Venezia.

Bobbio, N. (1990) *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi.

Briata, P. (2011) La 'normalità perduta' dei luoghi del commercio etnico. Governo del territorio tra stereotipi e sperimentazioni, *Archivio di studi urbani e regionali*, XLII(101-102), pp. 32-53.

Ferrajoli, L. (1994) Dai diritti del cittadino ai diritti della persona, in: D. Zolo (a cura di) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, pp. 263-292. Roma-Bari: Laterza.

Friedmann, J. (1999) *Claiming Rights: Citizenship and the Space of Demo-*

cracy, *Plurimondi. An International Forum for Research and Debate on Human Settlements*, 2, pp. 287-303.

Hansen, P. (2000) *Europeans Only? Essays on Identity Politics and the European Union*. Umea: University of Umea – Department of Political Science.

Hillier, J. (2002) *Shadows of Power. An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*. Londra e New York: Routledge.

Hillier, J. (2003) Agonizing over consensus: why Habermasian ideals cannot be 'real', *Planning Theory*, 2(1), pp. 37-59.

Laino, G. (2007) Abitare le differenze, in: A. Balducci e V. Fedeli (a cura di) *I territori della città in trasformazione: tattiche e percorsi di ricerca*, pp. 91-103. Milano: Franco Angeli.

Lanzani, A. (2003) *Metamorfosi urbane. I luoghi dell'immigrazione*. Pescara: Sala editori.

Loftman, P. e Beazley, M. (1998) *Race, equality and planning: research into race and equality issues in planning. A report for LGA*. Londra: Local Government Association.

Lo Piccolo, F. (2000) Palermo, a City in Transition: Saint Benedict 'The Moor' versus Saint Rosalia, *International Planning Studies*, 5(1), pp. 87-115.

Lo Piccolo, F. (2003) In the shadow of Saint Benedict: leadership, urban policies and ethnic involvement in a city in transition, in: F. Lo Piccolo e H. Thomas (a cura di), *Knights and Castles: Minorities and Urban Regeneration*, pp. 91-115. Aldershot: Ashgate.

Lo Piccolo, F. (2006) Colori, in: F. Indovina (a cura di), *Nuovo Lessico Urbano*, pp. 130-138. Milano: Franco Angeli.

Lo Piccolo, F. (2009) Multiple roles in multiple dramas: ethical challenges in undertaking participatory planning research, in: F. Lo Piccolo e H. Thomas (a cura di), *Ethics and Planning Research*, pp. 233-254. Farnham: Ashgate.

Lo Piccolo, F. (2010) The planning research agenda: plural cities, equity and rights of citizenship, *Town Planning Review*, 81(6), pp. i-vi.

Lo Piccolo, F. (2013) La dimensione etica dei compiti disciplinari nella contrapposizione tra valori non conciliabili, *Archivio di studi urbani e regionali*, XLIV(106), pp. 159-165.

Lo Piccolo, F. e Leone, D. (2008) New Arrivals, Old Places: Demographic Changes and New Planning Challenges in Palermo and Naples, *International Planning Studies*, 13(4), pp. 359-387.

Lo Piccolo, F. e Thomas, H. (2001) Legal Discourse, the Individual and the Claim for Equality in British Planning, *Planning Theory and Practice*, 2(2), pp. 187-201.

Manconi, L. (1990) Razzismo interno, razzismo esterno e strategia del chi c'è c'è, in: L. Balbo e L. Manconi (a cura di), *I razzismi possibili*, pp. 45-91. Milano: Feltrinelli.

Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moore Milroy, B. (1992) Some Thoughts About Difference and Pluralism, *Planning theory*, 7/8, pp. 33-38.

Norval, A. J. (2007) *Aversive Democracy. Inheritance and Originality in the Democratic Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Paba, G. (2003) *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*. Milano: Franco Angeli.

Pløger, J. (2004) Strife: urban planning and agonism, *Planning Theory*, 3(1), pp. 71-92.

Roche, M. (1992) *Rethinking Citizenship*. Cambridge: Polity Press.

Sandercock, L. (2000) When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference, *Planning Theory and Practice*, 1(1), pp. 13-30.

Sandercock, L. (2002) Differenza, paura, habitus: un'economia politica delle paure urbane, *Urbanistica*, 119, pp. 8-14.

Scott, J. C. (1985) *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven e Londra: Yale University Press.

Taylor, I., Evans, K. e Fraser, P. (1996) *The Tale of Two Cities: Global Change, Local Feeling and Everyday Life in the North of England*. Londra: Routledge.

Thomas, H. (2000) *Race and Planning. The UK Experience*. Londra e New York: UCL Press.

Thomas, H. (2008) Race Equality and Planning: A Changing Agenda, *Planning Practice and Research*, 23(1), pp. 1-17.

Turner, B. S. (1986) *Citizenship and Capitalism: The Debate over Reformism*. Londra: Allen and Unwin.

Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Studi Urbani (2005) *La città eventuale: pratiche sociali e spazio urbano dell'immigrazione a Roma*. Macerata: Quodlibet.

Young, I. M. (1990) *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

Zolo, D. (a cura di) (1994) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari: Laterza.

## 2. Il contesto nazionale: la distribuzione territoriale dei nuovi abitanti

*Davide Leone*

### 2.1 L'Europa, l'Italia e i migranti

Indubbiamente la modificazione della situazione sociale più avvertibile negli ultimi vent'anni in Europa è la presenza di nuovi cittadini provenienti da differenti contesti sociali, geografici e territoriali. Le ragioni di questa modificazione sono molteplici e complesse, ed hanno forme differenti da paese a paese e da regione a regione. Le caratteristiche e le motivazioni che portano i migranti ad emigrare sono differenti tanto per ciò che riguarda il paese di origine quanto per ciò che riguarda la scelta del paese di accoglienza. In Italia queste differenze si possono leggere attraverso i dati statistici, che descrivono un paese profondamente diseguale tra Nord e Sud anche per ciò che riguarda il suo rapporto con le migrazioni.

L'Europa, intesa nella sua ultima configurazione politica con 27 stati membri, ospita 502.510.000 individui sul suo territorio: di questi 33.306.100 sono stranieri<sup>1</sup>, ovvero sono migranti che per varie ragioni vivono in stati differenti da quelli della loro nazionalità di origine. Chiaramente lo status giuridico di costoro è differente da stato a stato, basti pensare che i cittadini europei godono di alcuni diritti (pur essendo stranieri negli stati in cui risiedono) all'interno dei confini della comunità europea: il più banale è quello di non dover richiedere il permesso di soggiorno, potendo circolare liberamente all'interno dei confini della comunità. L'Europa ha un'incidenza di stranieri del 6,63%: il dato è in costante aumento da quando è disponibile la rilevazione.

Se si analizzano le tre macroaree nelle quali l'Italia è classicamente divisa, si assiste ad una netta divisione geografica. Le aree del Nord e del Centro sono in genere maggiormente investite dal fenomeno dell'immigrazione, mentre nel Meridione si configura una situazione dove la presenza degli immigrati è minore. Ciò avviene per tre motivi convergenti: il fenomeno è effettivamente più ingente al Nord e al Centro, l'organizzazione del lavoro al Sud (specialmente nel settore agricolo) favorisce ampi spazi informali di permanenza degli stranieri che non sono censiti nelle statistiche (Leone, 2010), e la presenza di una criminalità organizzata in grado di gestire il territorio

<sup>1</sup> I dati sono riferiti all'anno 2011 e sono tratti da Eurostat; per stranieri si intendono tutti coloro che hanno una nazionalità differente dai paesi in cui risiedono. I dati sono consultabili sul sito: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

favorisce ulteriormente la costituzione di grandi sacche di immigrazione irregolare e quindi non censita.

Nel Mezzogiorno d'Italia i compendi statistici (Caritas Migrantes, 2011) descrivono, infatti, il sistema dei migranti come fortemente disperso nelle aree agricole, rispetto alle alte concentrazioni urbane ravvisabili nel Nord e nel Centro. Questo stato di fatto genera un certo disinteresse, rispetto alla presenza di nuovi abitanti al Sud, perché il problema è meno avvertibile, non interessando direttamente la coesistenza più densa tipica dello spazio urbano. La distribuzione così ineguale dei cittadini stranieri è causata principalmente dalle differenze di disponibilità e dalle caratteristiche del lavoro sul territorio nazionale.

Se si ritorna ad un confronto su scala europea del fenomeno migratorio, si comprende immediatamente come il sistema di accoglienza italiano identifichi strettamente il migrante con il lavoro. L'analisi delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno di alcuni paesi europei può chiarire meglio questo punto. Nel 2011 i primi sei paesi per rilascio di permessi di soggiorno sono stati nell'ordine: Germania, Italia, Spagna, Francia, Grecia ed Austria. Se si analizzano con attenzione le motivazioni alla base della concessione dei permessi, si osserva come ciascun paese abbia delle caratteristiche peculiari, che riflettono il modo in cui viene considerato il migrante dalla legislazione nazionale.

	<b>Italia</b>	Germania	Spagna	Francia	Grecia	Austria
2008	<b>3.035.573</b>	3.643.677	2.680.720	2.299.301	522.752	457.034
2009	<b>3.587.653</b>	3.695.144	2.992.492	2.273.228	565.595	445.990
2010	<b>3.525.586</b>	3.743.931	2.966.019	2.294.046	524.215	463.107
2011	<b>3.638.301</b>	3.692.154	3.173.808	2.316.524	549.604	477.097

**Tabella 2.1**  
**Numero di permessi di soggiorno concessi nelle prime sei nazioni dell'Unione Europea: serie storica (fonte Eurostat).**

Come rivela la tabella 2.2, l'Italia concede permessi di soggiorno in massima parte per motivi economici, mentre è diversa la situazione negli altri paesi europei. I permessi di soggiorno per motivi economici sono oltre due milioni in Italia, rappresentando una percentuale del 56,77%. Relativamente a questo dato, è anche opportuno notare come, in Italia, sia notevolmente più difficoltoso acquisire il diritto di cittadinanza. In questo caso l'Italia non è più la seconda nazione in Europa, ma scende al quarto posto per quel che riguarda la concessione del diritto di cittadinanza, che è stato concesso nel 2011 a 65.938 stranieri in Italia.