

Politiche sociali contro la segregazione

CAMILLA PERRONE

Le città hanno riconquistato un ruolo strategico nel disegno delle politiche urbane italiane ed europee dei prossimi anni. Nonostante il disorientamento innescato dalla portata dei cambiamenti dei processi di urbanizzazione e dalle sfide ambientali, climatiche, energetiche e sociali della transizione contemporanea, il cambiamento radicale delle componenti demografiche, degli stili e delle forme dell'abitare, le città sembrano rappresentare ancora un caposaldo della futura Europa urbana. In questo quadro si intende esplorare il processo e le potenzialità della riorganizzazione della società e delle sue componenti, in forme nuove e inattese, che si esprimono con linguaggi e strumenti ben oltre la retorica della crisi. Innovazione tecnologica, nuovi modelli di welfare, pratiche socialmente legittimate di auto-produzione dell'abitare, suggeriscono già strategie e indirizzi per politiche sociali di nuova generazione contro la segregazione urbana in qualunque forma essa si esprima. Le città italiane soffrono povertà, emarginazione, differenziazione di accesso ai diritti di base per molti abitanti "provvisori", e conflitti sociali che spesso si traducono in conflitti spaziali (e viceversa), di portata spesso imprevedibile. Accade così che paesaggi urbani "postmetropolitani" diventino lo specchio e la sintesi di grandi contraddizioni sociali che si sviluppano a corrente alternata, dal centro storico di una città consolidata nella sua immagine, ai bordi di un organismo urbano che sta lentamente cambiando le sue forme e i suoi cicli ecologici e tecnologici, sfidando politiche, istituzioni e scienza.

Emerge con evidenza quindi il bisogno di reinventare politiche sociali che assumano e si misurino con un concetto nuovo di diversità urbana inclusivo di questioni come quelle del welfare condiviso, della segregazione sociale e culturale, del ruolo degli interventi area-based nei quartieri multiculturali, dell'agricoltura urbana come dispositivo di welfare e costruito economico di modello di sviluppo neo-rurale. Al contempo, forse persino con un'urgenza più esplicita, si profila un terreno di lavoro per nuove politiche sociali che consentano di trattare la multiversa natura dei nuovi conflitti urbani e l'indurimento e l'esasperazione verso cui questi si avviano per effetto del permanere della crisi finanziaria. L'avanzare di un cambiamento strutturale nel sistema economico planetario

dalle implicazioni ancora incerte, e sicuramente, l'incapacità istituzionale di catturare i problemi, di gestirli nella loro dimensione trans-scalare, di incontrare i destinatari delle politiche nel punto o nel luogo di maggior efficacia per il trattamento dei problemi costituiscono nodi irrisolti che renderebbero difficile disegnare qualunque politica pubblica di nuova generazione. Appare dunque necessaria una riflessione sui contenuti, sul profilo e sull'ambito di efficacia delle politiche sociali contro la segregazione nelle città italiane, che tenga conto, in modo sincronico e integrato, del trattamento dei conflitti e della costruzione delle condizioni sociali per il loro contenimento; che si soffermi inoltre sui gradienti di emarginazione e povertà differenziate in base all'emergenza, alla difficoltà di inserimento, all'illegalità delle forme abitative provvisorie, alle potenzialità di usi differenziati e alternati del patrimonio abitativo non occupato; che valorizzi le condizioni per cui le sempre più diversificate "capabilities" urbane possano esprimersi, oltre la garanzia fondamentale dell'accesso ai beni primari. Sarà una occasione di riflessione su questi aspetti e si potranno raccogliere contributi che entrino nel merito delle sfide, dei contenuti, dei margini di intervento di nuove politiche sociali contro la segregazione nel quadro degli indirizzi dell'Unione Europea per un'agenda urbana. Si pone pertanto l'obiettivo di ripensare il ruolo e l'efficacia delle politiche sociali con riferimento al cambiamento delle città italiane e nella consapevolezza dell'importanza di ripensare all'Italia nel suo contesto culturale ma anche in dialogo con sfide, tradizioni e culture europee, mediterranee e planetarie.

La geografia dei migranti nel napoletano: fenomeni di segregazione territoriale e implicazioni per le politiche sociali

FEDERICO BENASSI
GIUSEPPE GABRIELLI
FABIO LIPIZZI E SALVATORE STROZZA

Introduzione

La presenza straniera è ormai un elemento strutturale della società italiana, in grado di influenzarne

in modo significativo il profilo demografico e socio-economico. Un particolare aspetto di questo fenomeno è quello che riguarda i modelli insediativi degli stranieri. La distribuzione territoriale dei migranti nei contesti di accoglimento è espressione dei legami interni alla comunità di appartenenza e del ruolo giocato dalle reti migratorie nel determinare l'arrivo e l'inserimento degli immigrati nella nuova società. Inoltre, essa riflette il collegamento tra il territorio e la specializzazione (o segregazione) lavorativa, oltre che le opportunità e specificità dei mercati immobiliari locali. Lo studio dei diversi assetti spaziali assunti dagli stranieri e la loro ricostruzione diacronica può quindi fornire utili informazioni circa il processo di adattamento agli spazi di accoglimento. In particolare, nei grandi territori urbani il "peso" della presenza straniera è solitamente maggiore ed i fenomeni di segregazione/ghettizzazione sono più possibili. Nonostante tali tematiche suscitino l'interesse di studiosi e ricercatori da diversi anni anche con riferimento al caso italiano, sono tuttavia pochi gli studi empirici a livello micro-territoriale (sub-comunale). Infatti, il fenomeno migratorio in Italia ha assunto una rilevanza numerica solo negli ultimi due decenni e l'unica fonte statistica per questo dettaglio territoriale è rappresentata dal Censimento. La recente disponibilità dei dati dell'ultimo censimento demografico (2011) permette di superare in parte questo problema. Utilizzando i microdati censuari sulla popolazione a livello di sezione di censimento, il contributo propone quindi un'analisi diacronica (2001-2011) della distribuzione micro-territoriale degli stranieri nel comune di Napoli al fine di capire come questa si sia evoluta nel tempo, soprattutto in termini di segregazione territoriale, e di fornire spunti operativi per una più efficace gestione dei territori urbani.

La segregazione territoriale: concetti e misure

Il termine segregazione territoriale, fa riferimento ad un concetto molto ampio che solo con il lavoro di Massey e Denton (1988) trova una chiara definizione sia da un punto di vista teorico che operativo. I due autori propongono infatti per la prima volta un set organico di 20 indicatori classificati in 5 dimensioni chiave in cui è scomponibile, a loro modo di vedere, la segregazione ovvero: disuguaglianza, esposizione, concentrazione, centralizzazione e aggregazione spaziale (clustering).

Partendo da tali presupposti, il presente contributo considera tre indicatori sintetici e due misure spaziali. I tre indicatori sintetici sono: l'indice relativo di dissomiglianza, l'indice di interazione e l'indice delta (che si riferiscono, rispettivamente, alle dimensioni sopracitate della disuguaglianza, dell'esposizione e della concentrazione). Le due misure spaziali sono: il centro medio (semplice e pesato) e la deviazione standard ellittica (che rispettivamente forniscono informazioni circa la centralizzazione e l'aggregazione spaziale). Presentiamo di seguito una rapida descrizione delle misure adottate senza entrare, per ragioni di spazio, nella loro formalizzazione matematica per la

quale si rimanda ai lavori di volta in volta citati. L'indice relativo di dissomiglianza (IRD) è una misura che tiene conto della distribuzione di due gruppi di popolazione (uno minoritario e l'altro maggioritario in termini numerici) tra le diverse aree (i) che compongono il territorio di riferimento (Duncan e Duncan, 1955). In questo specifico contributo indica quanto dissimile –in termini di proporzioni – è la distribuzione degli stranieri tra le diverse sezioni di censimento del comune di Napoli rispetto alla distribuzione osservata per la popolazione italiana. L'indice di interazione (INT) quantifica la probabilità che stranieri e italiani hanno di condividere una stessa area (sezione di censimento in questo caso) del comune di Napoli (Bell, 1954). L'indice delta (ID) è sostanzialmente una misura di concentrazione (Duncan, 1958) che segnala l'ammontare di spazio fisico occupato dalla popolazione immigrato all'interno del contesto territoriale di riferimento (nel nostro caso il comune di Napoli). Tutti e tre gli indici sintetici presentati hanno un campo di variazione compreso tra 0 ed 1. Per una loro recente applicazione al caso italiano rimandiamo al lavoro di Benassi e Ferrara (2013).

Passando alla descrizione delle misure spaziali utilizzate, il centro medio semplice è un punto fittizio identificato su un piano euclideo attraverso il calcolo delle medie semplici delle coordinate geografiche (longitudine e latitudine) dei punti di un determinato territorio (nel nostro caso, i centroidi di ciascuna sezione di censimento del comune di Napoli). È dunque un indice sintetico che, ottenuto sotto l'ipotesi di assenza di variabilità nella distribuzione della popolazione, rappresenta il punto di equilibrio teorico che si realizzerebbe qualora sussistesse una condizione di perfetta equi-distribuzione della popolazione tra le sezioni di censimento del comune di Napoli. Il centro medio pesato è anch'esso un indice sintetico che, ottenuto come media delle coordinate dei singoli centroidi ponderate per la numerosità della popolazione che vi risiede (il loro peso demografico), tiene conto delle diverse dimensioni demografiche dei punti (nel nostro caso della numerosità della popolazione straniera delle sezioni di censimento). La misura ottenuta in questo secondo caso è dunque sensibile alle variazioni di peso dei punti. Per questo motivo la ricostruzione della sua evoluzione temporale permette di individuare le direttrici dei processi di ridistribuzione territoriale sperimentati da una data popolazione in un determinato arco temporale (nel nostro caso il decennio 2001-2011). Per un approfondimento sul centro medio semplice e pesato si rimanda al lavoro di Benassi e Fardelli (in stampa). Infine, la deviazione standard ellittica è una misura che qualifica la portata informativa del centro medio semplice e pesato, in quanto è in grado di misurare la dispersione intorno al centro medio da un punto di vista geografico (David e Wong, 2001; Cruciani et. al., 2011). Ci indica quale dovrebbe essere la forma geografica della dispersione intorno al baricentro se gli stranieri si equi distribuissero tra le diverse sezioni del comune di Napoli e se e di quanto la distribuzione empirica di questo collettivo dista da

questa situazione teorica.

Il caso di Napoli nel recente passato: una medaglia a due facce

La tendenza generale che si evince dalla lettura congiunta dei tre indicatori (Tab.1) è che l'incremento della popolazione straniera registrato nel decennio intercensuario nel comune di Napoli (da 8.757 a 31.496 persone, da 0,9 a 3,3% dei residenti) sembra aver determinato una maggiore dispersione territoriale indicata dalla riduzione del grado della dissomiglianza

Tabella 1 – Indice Relativo di Dissomiglianza (IRD), Indice di Interazione (INT), Indice Delta (ID) della popolazione straniera residente. Comune di Napoli, censimenti 2001 e 2011

Indicatori	2001	2011	Variazioni 2001-2011
IRD	0,565	0,504	-0,061
INT	0,892	0,865	-0,027
ID	0,737	0,681	-0,056

Nota: l'ID per i residenti italiani risulta uguale a 0,423 nel 2001 e a 0,427 nel 2011.
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

Questi dati sembrano non contraddire alcune teorie classiche sulla segregazione territoriale degli immigrati nei contesti urbani secondo cui essa sarebbe funzione decrescente del tempo. Ovviamente quanto finora visto è una faccia della medaglia nel senso che non sappiamo niente a proposito della dimensione geografica del fenomeno osservato.

A questo proposito appare utile stimare il centro medio semplice e ponderato nonché la deviazione standard ellittica. Dalla lettura della figura 1 emergono elementi interessanti e solo apparentemente contrastanti rispetto a quanto visto finora. Rispetto ad una situazione teorica di perfetta equi-distribuzione areale della popolazione straniera (ellisse e centro di colore nero), nel 2001 si evidenziava un lieve spostamento del centro medio pesato (centro di colore blu) verso sud-est (in direzione dei quartieri di San Lorenzo e San Giuseppe), allontanandosi dal centroide degli italiani ma comunque rimanendo nel quartiere Avvocata, ed una dispersione intorno a questo centro (ellissi di colore blu) che evidenziava, comunque, una situazione non troppo lontana da quella teorica di perfetta equi-distribuzione. Nel 2011 si osserva una traslazione del centro medio pesato (centro di colore rosso) che si avvicina al centro teorico (nero) ed una forte contrazione della forma dell'ellisse (rossa). Ulteriore elemento caratteristico degli ellissoidi è l'angolo di rotazione che indica la direzione privilegiata lungo la quale l'insediamento si realizza. Marcata è la differenza tra le ellissi relative al 2001 e al 2011. Nel primo caso l'ellissoide si posiziona, in termini relativi, verso la parte Nord del comune, mentre nel secondo caso è più spiccatamente spostato verso la parte costiera della città. La distribuzione insediativa degli stranieri nel 2011 si dispiega, dunque, maggiormente lungo le aree della città limitrofe alla zona litoranea e la maggiore concentrazione intorno al baricentro segnala una loro collocazione prevalente nei quartieri centrali piuttosto che in quelli periferici del territorio comunale. Cosa significa tutto questo soprattutto alla luce dei precedenti risultati? L'aumento degli stranieri sembrerebbe sia stato davvero rilevante in zone dove la presenza italiana è di minore entità numerica (come rilevato in precedenza dalla contrazione dell'indice di interazione); zone localizzate principalmente nella

parte centrale del comune di Napoli. Tale risultato viene evidenziato non tanto (solo) da una contrazione dal 2001 al 2011 dell'indice di dissomiglianza distributiva degli immigrati rispetto agli italiani, quanto da un aumento significativo degli stranieri nei quartieri del centro storico. Sembrerebbe dunque prendere forma un processo che potremmo definire di "ri-urbanizzazione etnica" nel senso che, contrariamente a quanto sostenuto da una parte della letteratura, il centro è meta di un "ritorno" (o arrivo) di stranieri e non tanto di italiani (solitamente definita ri-urbanizzazione selettiva poiché il centro storico delle città acquista valore ed è meta di un ritorno di facoltosi cittadini e stranieri con alta disponibilità di capitale).

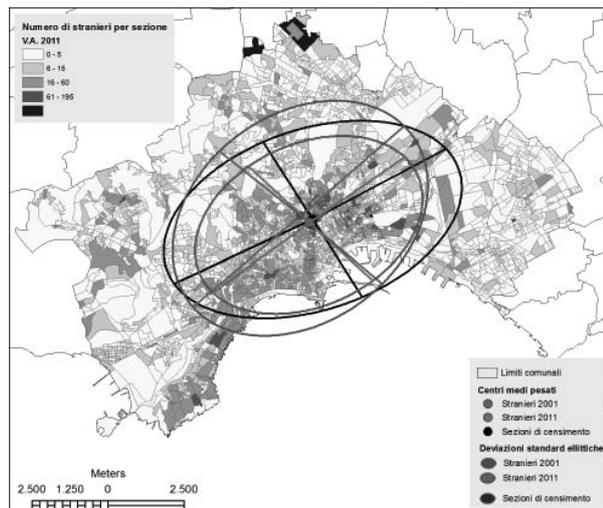


Figura 1 – Stranieri residenti per sezione di censimento, centro medio semplice, centro medio pesato e deviazioni standard ellittiche. Comune di Napoli, censimenti 2001 e 2011

Implicazioni per le politiche sociali

Quanto emerso che cosa comporta dal punto di vista delle politiche sociali? È un bene o è un male che tra il 2001 ed il 2011 si siano verificati determinati mutamenti negli assetti territoriali della popolazione straniera residente a Napoli? È chiaro che non basta un semplice studio (peraltro non basato su dati individuali) per rispondere a queste domande che, allo stesso tempo, sono però molto attuali e logicamente coerenti rispetto al tema affrontato. Questo studio può, d'altro canto, fornire lo spunto per sviluppare alcune considerazioni e se non proprio formulare delle ipotesi, almeno delle solide congetture.

L'aumento significativo della popolazione straniera dal 2001 al 2011 con un conseguente aumento, tra le altre cose, della presenza straniera nelle zone centrali del comune di Napoli e, in particolare, nelle sezioni dove meno marcata è la presenza degli italiani potrebbe far pensare a fenomeni di ghettizzazione/isolamento e, anche, di un progressivo degrado del centro di Napoli (in termini di saturazione spaziale, enclave etniche etc.).

Appare ovviamente necessario un approfondimento per paese di cittadinanza degli immigrati (Ammatu-

ro et al., 2010), visto che i dati anagrafici più recenti confermano la presenza di modelli insediativi spesso notevolmente differenti tra una nazionalità e l'altra. Gli Asiatici, in particolare Pakistani, Bangladesi, Cinesi ma anche Filippini e Srilankesi, hanno una distribuzione tra i quartieri di Napoli fortemente dissimile da quella dei napoletani di cittadinanza italiana. Al contrario, il modello insediativo degli Esturopei, in special modo di Ucraini, Polacchi, Russi e Bulgari, risulta poco distante da quello della popolazione autoctona. In ogni caso, appare evidente per tutti i gruppi nazionali la forte attrazione esercitata dal centro storico, ma gli Srilankesi, che rappresentano il collettivo più numeroso, si localizzano in particolare nei quartieri contigui di Stella, Avvocata e Montecalvario, mentre i Cinesi, che costituiscono la terza comunità straniera per ammontare di residenti, si concentrano nell'area centro-orientale del comune e in particolare a San Lorenzo, con una localizzazione significativa nella zona industriale e in altri due quartieri confinanti (Vicaria e Mercato). A San Lorenzo risiedono inoltre circa la metà dei Pakistani, dei Senegalesi e dei Nigeriani che vivono a Napoli. Secondo gruppo per consistenza numerica, gli Ucraini risultano maggiormente diffusi sul territorio con una meno marcata concentrazione nel centro storico ed una certa localizzazione anche nella zona collinare della città (Vomero e Arenella), aspetto questo che caratterizza anche i Polacchi. Rilevanti sono quelle nazionalità che tipicamente offrono servizi alla persona (colf e badanti) e che dunque potrebbero aver optato per determinate scelte residenziali in funzione anche della vicinanza alle famiglie dove offrono i loro servizi. Ma come si è visto sono importanti pure quelle nazionalità che tipicamente tendono a creare enclaves etniche anche per una commistione piuttosto forte tra ambienti lavorativi e ambienti domestici (l'esempio più immediato è quello dei Cinesi). Se ne ricava un quadro complesso e articolato che dovrebbe richiedere valutazioni a volte distinte per nazionalità e l'adozione di politiche mirate (e in qualche caso differenziate) sul territorio per favorire la piena integrazione dei nuovi napoletani nel tessuto urbano della città. C'è da chiedersi inoltre quale sia il potere, per così dire, attrattivo esercitato dal centro storico. Il mercato immobiliare in queste zone è comparativamente più accessibile per persone che, in media, hanno minore disponibilità di capitali? Il mercato nero degli affitti è in proporzione maggiore in queste aree? Che ruolo svolgono le catene migratorie, soprattutto relativamente a nazionalità di nuovo insediamento come quelle neo-comunitarie, su queste dinamiche? Sono queste alcune, delle tante questioni, che per forza di cose restano in sospenso in attesa, da una parte, della disponibilità di dati ufficiali più analitici e, dall'altro, nella speranza di poter effettuare indagini campionarie ad hoc capaci di dare risposta ad alcuni dei quesiti rimasti insoluti.

Bibliografia

- Ammaturo, N., de Filippo, E., Strozza, S. (2010) (a cura di), *La vita degli immigrati a Napoli e nei paesi vesuviani. Un'indagine empirica sull'integrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Bell, W. (1954), "A probability model for the measurement of ecological segregation" in *American Sociological Review*, 32, (pag. 357-364).
- Benassi, F., Fardelli, D. (in stampa), "Assetti spaziali di popolazione in Italia dal 1951 al 2011", in *Semestrare di Studi e Ricerche di Geografia*.
- Benassi, F., Ferrara, R. (2013), "Modelli insediativi delle principali collettività immigrate in Italia: recenti tendenze" in *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, 2, (pag. 66-85).
- Cruciani, S., Lipizzi, F., Mugnoli, S., Arcasenza, M., Endennani, G. (2011). "Una stima 2001-2011 dell'urban sprawl in Italia attraverso l'uso di dati geografici" in *AISRe (a cura di) XXXI Conferenza Italiana di Scienze Regionali. Istituzioni, Reti Territoriali e Sistema Paese: la governance delle relazioni locali*.
- David, J.L., Wong, D.W.S. (2001) *Statistical Analysis with Arc View Gis*, John Wiley & Sons, New York.
- Duncan, O.D. (1958), "The measurement of population distribution" in *Population Studies*, 11, (pag. 27-45).
- Duncan, O.D., Duncan, B. (1955), "A methodological Analysis of Segregation Index" in *American Sociological Review*, 20, 2, (pag. 210-217).
- Freitosa, F., F., Câmara, G., Monteiro, A.M.V., Koschitzki, T., Silva, M.P.S (2007), "Global and local spatial indices of urban segregation", in *International Journal of Geographical Information Science*, 21, 3, (pag. 299-323).
- Massey, D.S., Denton, N.A. (1988), "The dimensions of Residential Segregation" in *Social Forces*, 67, 2, (pag. 281-315).
- Wong, D.W.S. (1993), "Spatial Indices of Segregation" in *Urban Studies*, 30, (pag. 559-572).

Pattern di segregazione spaziale e possibili orientamenti per le politiche urbane

DANIELA DE LEO

Diseguaglianze urbane e confini

L'impoverimento complessivo della società e la crescente consapevolezza nella rilevanza e nell'urgenza di una nuova questione urbana (Secchi 2011) hanno, da qualche tempo, stimolato una diversa e più esplicita attenzione alla dimensione sociale all'interno della ricerca e delle pratiche urbane nel nostro Paese. In questo quadro, ha ripreso piede una qualche attenzione e riflessione sulle azioni orientate all'equità e

alla giustizia sociale nello spazio, rispetto alle quali si ripropone un inevitabile ripensamento del ruolo sociale del planner in un quadro divenuto nel tempo sempre più incerto e frammentato di rappresentanza e competenze (Bianchetti, Balducci 2013).

Entro quest'ottica e con l'occasione della costruzione dell'Agenda urbana nazionale, si propongono, quindi, alcune riflessioni e si forniscono indicazioni per ridefinire alcuni nodi ignorati e/o irrisolti dalle politiche urbane più recenti. Le quali, come è stato osservato, hanno troppo spesso tralasciato di trattare problemi maligni proprio mentre si andava definendo una sempre più forte polarizzazione della società e una variegata quanto problematica frammentazione nello spazio intra e post-metropolitano.

In questo senso, la localizzazione di condizioni emergenti di povertà e di segregazione socio-spaziale si colloca entro i confini postmetropolitani incerti e indefiniti delle aree urbane, privati di ogni chiara e netta separazione tra centro e periferie, soprattutto per quel che riguarda livelli di benessere/povertà. Ciò ripropone la necessità di una sorta di ridisegno (via politiche) di "confini altri" che attualmente segnano la distinzione tra chi ha e chi non ha. Anche per questo si suggerisce di ripartire da alcune specifiche forme di segregazione spaziale in considerazione del loro essere ambiti di ingiustizie e disuguaglianze che chiedono di essere affrontate.

Politiche come ridisegno di confini

Per certi versi si può ritenere che la segregazione sia, nel contesto italiano, frequentemente, effetto dell'inerzia delle politiche pubbliche. Questa ipotesi, però, non riduce affatto la responsabilità della politica nell'imposing segregation anche come esito inatteso o perverso, cui dovrebbe corrispondere una risposta delle policies to response to segregation. Per tanto, visto che la dimensione spaziale gioca un ruolo fondamentale nel mantenimento e/o nella riproduzione di segregazione socio-spaziale e di povertà urbana, occorre prenderla in carico entro le pratiche urbanistiche per meglio definirla e, quindi, affrontarla.

L'argomentazione è qui sostenuta, da un lato, attraverso una riflessione attorno alla natura e alla forma di alcuni dispositivi di segregazione sociale e spaziale, riprendendo, con le dovute differenze, la letteratura nordamericana che, nel tempo, ha approfondito analisi e riflessioni su ghetti ed enclaves (negli USA e in comparazione con l'Europa). E, dall'altro, seguendo Mazza, provando ad ancorare le forme spaziali a possibili strategie politiche: «le forme spaziali sono legate alle strategie politiche che ne determinano la scelta; (...) il suddividere la terra ha natura ed effetti politici anche se il suddividere in quanto tale è una tecnica; ma una tecnica che, grazie al disegno di confini, permette di attuare un controllo sociale ed economico attraverso il controllo spaziale» (Mazza 2013).

Per tanto, una ripresa in carico da parte dei planner del ridisegno intenzionale dei confini, che prova a interferire con il consolidarsi di disparità e ineguaglianze, appare una possibilità non banale nella direzione

di una pianificazione urbanistica orientata al cambiamento dello status quo e ai fini del miglioramento delle condizioni di vita urbane. In particolare, come si è detto, si fa qui riferimento alla necessità di ritornare responsabilmente al ri-disegno intenzionale di confini di aree che si sono andate sempre più definendo come aree di segregazione spaziale per il loro essere aree critiche e/o pericolose, "senza speranze", con la diffusione e combinazione di comportamenti sregolati e il generale peggioramento della qualità degli spazi pubblici, l'aumento dello stigma e il conseguente aumento delle difficoltà di trattamento attraverso consuete politiche place-based. Ma, anche, al ripensamento di quelle aree di insediamenti informali con la concentrazione di popolazioni estremamente povere o marginali (senza fissa dimora, rom, etc.). O, infine, nella costruzione di spazi reclusi come i campi "pianificati e autorizzati" per popolazioni (ritenute) nomadi, separati e isolati per risolvere i problemi solo dislocandoli sempre più lontano dalle aree urbane "che contano".

Alcune possibili definizioni

Posta in questi termini, la questione cruciale allora è: quando distinzione e differenziazione diventano segregazione e con quali implicazioni per i fenomeni urbani e per le politiche che devono governarli? Questo tipo di interrogativo risulta legittimo anche tenendo conto che esistono numerose forme di concentrazione niente affatto interpretabili in termini di esclusione e marginalizzazione.

A questo proposito, una prima distinzione interessante può essere quella che precisa che la segregazione si da quando si riflettono e rinforzano le gerarchie e le asimmetrie di potere. Tuttavia, la definizione di segregazione spaziale implica, come è noto, i concetti di concentrazione e di separazione nello spazio o come funzione della condizione sociale (secondo la tradizione radicata negli orientamenti della scuola di Chicago), o come funzione dello status etnico (secondo quel insieme di teorie maturate nel corso degli anni Sessanta e Settanta). In particolare, per quel che riguarda la tradizione sociologica europea, il concetto di segregazione è stato più frequentemente utilizzato con riferimento allo status socio-economico e alla composizione per classi sociali, per genere, per livello d'istruzione della popolazione residente, oltre che per la qualità abitativa, piuttosto che per l'appartenenza etnica degli individui. Senz'altro, è possibile tenere in considerazione l'articolazione, la frammentazione e la differenziazione dello spazio urbano con riferimento alle caratteristiche sociali delle popolazioni insediate e con riferimento alla segmentazione del mercato immobiliare e di quello lavorativo, anche considerando che esiste un importante legame tra trasformazioni quanti-qualitative della popolazione e dinamiche distributive nello spazio (Motta 2006).

In ogni caso, sembra possibile affermare che:

- la segregazione resta un problema significativo, comune e persistente per città di tutti i tipi;
- la segregazione non è un fenomeno monodimensionale;

• come molti fenomeni sociali, esso viene fuori dalla semplice interazione tra gli individui ma si manifesta come un fenomeno resiliente complesso alla scala della città, città-regione e metropoli.

Entro questo quadro si possono, allora, riconoscere con attenzione mirata i diversi pattern e le loro conseguenze spaziali come punto di partenza per definire indicazioni di policies per nuove agende urbane.

Si prova, per tanto, qui, a specificarli al fine di fornire, successivamente, indicazioni per una combinazione di politiche capaci di confrontarsi con possibili strategie di contrasto alla segregazione, anche tenendo conto che questo tipo di ambiti non sono stati (adeguatamente) trattati dalle politiche urbane ed urbanistiche più recenti. In maniera più esplicita mi riferisco, in prima istanza, ad ambiti come:

- i bronx nostrani, dove il confine, spesso disegnato dall'alto, di un quartiere di edilizia residenziale o di un limite amministrativo si è andato poi ridefinendo da dentro verso il fuori, resistendo spesso anche a numerose politiche di rigenerazione urbana e contribuendo a vanificarne gli effetti;

- gli insediamenti informali ai bordi delle infrastrutture o dei grandi cantieri, dove il confine è disegnato per altri scopi ma finisce per fungere da elemento attorno al quale si condensano grumi di marginalità che rafforzano la separazione tra mondi paralleli, entro cui si riproducono notevoli effetti perversi e generatori di degrado e bassa qualità urbana dentro e fuori il confine;

- i campi rom autorizzati e pianificati, dove il confine viene disegnato dalle politiche (spesso securitarie e di emergenza) che frequentemente è solo una linea che allontana e separa creando ambiti di fatto extraterritoriali di pessima qualità e che, quindi, finiscono per degradare gli ambiti urbani limitrofi.

Questi luoghi urbani costituiscono, quindi, un possibile ambito cui dedicare l'elaborazione di mirate politiche di contrasto alla segregazione, definendo possibili strategie di intervento prioritario nell'ambito della costruzione dell'agenda urbana nazionale.

Ipotesi interpretative

Posto che l'intensità della segregazione e della dissimilarità all'interno delle città europee resta senz'altro significativamente inferiore ai valori riscontrati nella maggior parte delle città americane – sebbene «the architecture itself functions to exclude and segregate different social groups» (Ekers, Hamel, Keil 2012) – tuttavia è ovvio che, nel tempo, sia stata maggiore anche l'attenzione degli studiosi al tema. Ciò ha consentito, da un lato, di operare maggiori distinzioni tra le diverse morfologie urbane e, dall'altro, di approfondire le più insidiose o ricorrenti.

Non è un caso, quindi, che molti lavori si soffermano soprattutto sulla distinzione tra racial ghettos (inteso come prodotto di coercizione delle public policies) ed ethnic enclaves (come prodotto di scelte volontarie), con riferimento a città come Belfast, Toronto, Amsterdam, e New York. Quest'ultima è, in particolare, una definizione di enclave che riguarda quelle aree in cui

i soggetti di un certo gruppo etnico si concentrano spazialmente e si uniscono formalmente con lo scopo di potenziare il proprio sviluppo economico, sociale, politico e culturale, come nel caso di Chinatown a San Francisco e New York, Little Havana a Miami (Motta 2006), e, più in generale, di quella che, recentemente, è stata indicata come una sorta di necessità per le città americane di avere una enclave etnica per assecondare il mercato (Wherry 2011, p.3).

Per un autore come Peter Marcuse, il ghetto rappresenta, invece, un'area abitata da una popolazione al di sotto degli standard di vita e, spesso, con livelli di criminalità, degrado e disagio sociale e abitativo decisamente elevati. In questo senso, il ghetto si differenzia dall'enclave volontaria per la maggiore concentrazione dei membri di un determinato gruppo (sociale e non solo etnico) e per la caratteristica natura di spazio socialmente e topograficamente uniformato e, spesso, stigmatizzato.

Sulla base di queste definizioni generali, Marcuse ha poi ulteriormente distinto tra:

- classic ghetto, che separa e limita un particolare gruppo distinto in base alla razza e considerato come inferiore dalla popolazione dominante;

- outcast ghetto, con riferimento alla specifica condizione di coloro che non hanno la possibilità di lasciare il luogo in cui vivono per l'esclusione dalla società e per l'estrema povertà, in quanto la loro economia è separata dal mainstream economico e consiste frequentemente in attività illegali (Cfr. Marcuse 2001). Nella situazione italiana, i pattern più diffusi potrebbero, quindi, più propriamente richiamare forme di enclaves che potremmo invece definire, in non pochi casi, involontarie e, soprattutto, persistenti. Con l'eccezione di alcuni quartieri residenziali pubblici, l'idea del lavorare specificamente sulla "diluizione" di certi confini per liberare l'enclaves non è mai stata, di fatto, sperimentata sino in fondo. Questo in virtù, da un lato, del forte approccio place-based, limitato alla dimensione analitica convenzionale del quartiere target come unità di analisi e di policy, senza troppa attenzione, quindi, alle relazioni con l'esterno; e, dall'altro, alla tendenza a rafforzare le chiusure delle enclaves per contenere spazialmente e controllare fisicamente le aree problematiche nell'illusione che questo servisse a "limitare i danni".

In casi noti come quelli di Scampia, Tor Bella Monaca, San Basilio (solo per stare tra Napoli e Roma), si potrebbe forse parlare di una forma di segregazione caratterizzata da «meccanismi circolari cumulativi», laddove la percentuale di concentrazione di una qualche gamma di indicatori (come basso reddito, bassi livelli di formazione, basso valore immobiliare, alto numero di persone denunciate/arrestate) supera una determinata soglia che potremmo dire limite, sino a diventare problema di policies. Questa, infatti, al pari di certa concentrazione etnica, potrebbe innescare, da un lato, processi di sostituzione degli abitanti e, allo stesso tempo, creare condizioni di isolamento e abbandono sino a produrre il decremento del valore e della qualità della zona, che si impoverisce principal-

mente di servizi e infrastrutture.

Tenendo conto che il nostro non è un Paese in cui, la cosiddetta enclaves etnica volontaria, è più che una tendenza recente per quanto se ne facciano salvi i principi di convenienza legata alla prossimità, altri fenomeni sembrano caratterizzare maggiormente la frammentazione sociale e spaziale che si fa segregazione. E che, quindi, diventa domanda di politiche anche in relazione a una certa resistenza alla trasformazione e all'integrazione all'interno del tessuto urbano nel suo insieme, restando fisicamente e socialmente separato, distinto e, spesso, non governato.

Nel rapporto tra segregazione sociale e spaziale, alla luce delle definizioni utilizzate nell'ambito della letteratura nordamericana, le tre figure individuate trovano una loro possibile ulteriore caratterizzazione definitoria in: a) enclave persistenti; b) insediamenti informali come classic ghetto; c) campi pianificati come outcast ghetto. A fronte, dunque, di una possibile definizione più articolata della segregazione spaziale nel nostro contesto, e volendo provare a concludere con alcuni indirizzi per l'Agenda urbana, può essere utile provare a prendere in considerazione, a partire dalla realtà americana, anche alcuni degli strumenti utilizzati per intervenire utilmente nei diversi ambiti di segregazione.

Target e politiche in agenda

Having defined the type of clustering that should be the target of public policy, what kinds of state action might be considered to effectuate that policy?

Difronte alla necessità di porre l'attenzione su aree target trascurate dalle politiche recenti o affrontati in modo inadeguato (come ad esempio i "campi"), appare utile evidenziare come vi sia stato, da un lato, un generale quanto diffuso orientamento a delocalizzare i soggetti più poveri in aree sempre più esterne lasciando, di fatto, al mercato di organizzare lo spazio urbano¹; e, dall'altro, di cercare sempre nuovi confini al di là dei limiti amministrativi per allontanare le problematiche più spinose (dalle discariche ai campi rom, appunto). Ovviamente, gli attuali processi di "urbanizzazione planetaria" (Brenner 2013) lasciano sul tappeto il problema della non praticabilità della delocalizzazione in un esterno senza fine, e finiscono per rimandare il problema al mittente.

Non sorprendentemente, però, specifiche politiche di contrasto prese in prestito dalla tradizione di oltre oceano suggeriscono di favorire accordi inter-istituzionali sia sul tema dell'housing, in particolare tra centro città e suburbs, ma, anche, ai fini del contrasto della competitività tra città².

The banning of competition among cities, come viene asserito chiaramente da Marcuse, risulta essere una delle indicazioni più forti in considerazione del fatto che «such competition results in increasing inequalities both among and within cities, as it almost always does³».

In questa stessa direzione si colloca l'indirizzo che

suggerisce la localizzazione mirata di attrezzature e servizi sulle aree di confine allo scopo di aiutare a unificare aree spazialmente diverse, rendendo diversamente trattabili i problemi e avvicinando i residenti tra loro e alle istituzioni locali.

L'indirizzo generale è, comunque, quello di condurre azioni che migliorino la qualità del vivere e dell'abitare mentre si colpisce la segregazione sul lungo periodo. Anche per questo risultano variamente indicati interventi del tipo:

- Aumentare la realizzazione di social housing in diverse aree urbane;
- Usare incentivi per promuovere lo sviluppo economico locale e la creazione di lavoro all'interno di un'ampia cornice integrata, superando l'equazione sviluppo urbano come sviluppo edilizio;
- Redistribuire il beneficio of land appreciation all'intera comunità;
- Introdurre tasse che scoraggino la speculazione immobiliare e la delocalizzazione a causa dell'aumento dei prezzi in un'area di potenziale gentrification;
- Fornire infrastrutture e land-use controls per benefici equi e locali;
- Fare previsioni di spazio pubblico e opportunità per la comunicazione pubblica;
- Rafforzare il controllo democratico nazionale della fornitura di servizi e merci per incontrare i basic needs.

È ovvio che non si tratta di indirizzi completamente inediti ma inedito sarebbe lo sguardo e la volontà di mettere in agenda le aree segregate delle nostre città. Così come, allo stesso tempo, è chiaro che su molti di questi indirizzi, pesa indubbiamente l'onere di investimenti significativi da parte delle istituzioni che sappiamo, invece, sempre più povere e/o con problemi di bilancio.

In ogni caso, essi vanno intesi come possibile traccia di lavoro per la nuova stagione dell'Agenda urbana, rispetto alla quale si auspica anche un diverso orientamento nelle partnership pubblico-private in favore di un soggetto pubblico meno remissivo e compiacente verso le gerarchie e le asimmetrie di potere esistenti. Ciò, per quanto si è detto, potrebbe aprire una diversa stagione di interventi orientati all'equità e alla giustizia sociale e, quindi, chiaramente, anti-segregazione.

Note

1 Questa espressione è stata utilizzata da John Landis nell'ambito del PhD seminar con i dottorandi del programma di planning di U-Penn e i dottorandi di Pianificazione urbana e territoriale della Sapienza, svoltosi a Philadelphia il 14 ottobre 2014.

2 «Such as often results in tax incentives or other financial incentives offered to businesses seeking new locations, generally resulting in a regressive redistribution of tax benefits and an increasing disparity among aided and unaided businesses and their employees».

3 L'avversione per la competitività urbana e territoriale è espressa in maniera brillante e dettagliata anche in Brenner, Wachsmuth, 2012, pp.200-201.

Bibliografia

- Alietti A. (2013), "Spazi urbani, disuguaglianze e politiche di coesione sociale Un nuovo paradigma neoliberalista?", in *Theomai* 27-28, "Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana"
- Balducci A., Bianchetti C., (2013)(a cura di), *Rappresentanza e competenza*, Carocci Editore, Roma
- Benereej T., Verma N. (2005), *Sprawl and segregation. Another Side of the Los Angeles Debate*, in D. Varady (Ed.), *Desegregating the City: Ghettos, Enclaves, and Inequality*, Albany, NY: SUNY Press, 200-212
- Brenner N. (2013)(eds), *Implosion/Explosion. Towards a study of planetary urbanization*, Jovis, Berlin
- Brenner N., Wachsmuth D. (2012), "Territorial competitiveness: Lineages, Practices, Ideologies", in Sanyal B., Vale L., Rosan C. D., *Planning ideas that matter*, MIT Press, Cambridge, London, pp.179-204
- De Leo D. (2008), "Luoghi e spazi dell'eccezione", in Cremaschi M. (a cura di), *Tracce di quartieri*, Franco-Angeli, Milano
- Ekers M., Hamel P., Keil R. (2012), "Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance", in *Regional Studies*, Vol. 46.3, p. 405-422
- Innes J., (2013), "A turning point for planning theory? Overcome the dividing discourses", in IURD Working Paper Series, University of California Berkeley
- Kempen, R. V. (2002), "Towards partitioned cities in the Netherlands? Changing patterns of segregation in a highly developed welfare state", in Marcuse P., Kempen, R. V. (eds.), *Of states and cities: The partitioning of urban space*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-108.
- Marcuse P. (2001), "Enclaves yes, ghettos no: segregation and the State"
- Motta P. (2006), "Immigrazione e segregazione spaziale: le molteplici prospettive di analisi", *ACME-Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'università degli Studi di Milano*, Vol. LIX, II, www.ledonline.it/acme/
- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città studi, Milano
- Musterd S. (2005), "Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects", in *Journal of Urban Affairs*, Volume 27, Number 3, pp. 331-348.
- Pasqui G., (2014), "Politiche dei confini: quali temi per il governo metropolitano?", in *Territorio*
- Secchi B. (2011), "La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e disuguaglianze sociali", in *CriOS-Critica degli Ordinamenti Spaziali*, p.83-92
- Wherry F. (2011), *The Philadelphia Barrio*, University of Chicago, Chicago

Metropoli Europea: politiche per il governo dei conflitti nel sistema europeo mediterraneo

VINCENZO DI DATO
E VALENTINA SIMULA

Territori e Re-Azioni

Nella scelta della definizione del campo di azione, la Metropoli Europea (Indovina, 2014), si individuano elementi che amplificano in parte quelli già noti relativi all'insicurezza urbana e alla gestione dei conflitti, e in parte ne generano di nuovi, proprio in relazione alle caratteristiche della attuale realtà del vecchio Continente. Questa organizzazione territoriale, priva di una qualsiasi forma di gestione e di una vera autorità centrale, è forma data da "una forza interiore della società e dei suoi membri che spinge per farsi una specifica organizzazione dello spazio poiché ne riconosce i vantaggi" (Indovina, 2014, p. 138). Ogni forma di auto-organizzazione del territorio è relativa al tentativo di rispondere alla domanda circa quale sia la dimensione possibile o appropriata di una coesistenza fra necessità e opportunità, ma nello specifico il cambiamento delle condizioni sociali e politiche - seppur abbia corrisposto a un cambiamento di territorio - non consente di individuare all'interno di questa organizzazione territoriale, fornita di maglie a scala variabile, un organismo capace di governare il fenomeno in atto, né di gestire le conseguenze specifiche e interscalari che questa nuova forma di auto-organizzazione del territorio porta. Poiché i territori considerati in tale analisi non sono riconducibili a unità amministrative create e manipolate ex machina, i fenomeni di esplosione di conflitto non solo non sono gestiti in maniera sistemica, ma non è, attualmente, evidente neppure un tentativo di analizzarli come espressioni (collocate in parti diverse dell'Europa) di un unico sistema di mutazione delle necessità della popolazione insediata, anche essa in continua modifica.

Nella metropoli europea, organismo biologico e antropologico complesso, con le sue peculiarità rispetto alle metropoli di altri continenti, si stanno evidenziando trend che rivelano quali saranno gli aspetti dei prossimi conflitti geopolitici, immediati e non. Essendo ormai completamente superato il concetto di "fronte". anche in relazione all'evoluzione degli eventi che si susseguono nelle aree calde del pianeta è necessario riportare l'attenzione alla pianificazione locale nei centri urbani strategici, non necessariamente in contatto diretto con i conflitti in corso, Tra le componenti che determinano le dinamiche inerenti la sicurezza delle città, c'è innanzitutto il

progressivo state shrinking, per il quale il potere centralizzato di un Paese viene gradualmente eroso da strutture sovranazionali – l'UE, nel caso in esame – o da deleghe esplicite o implicite a gruppi di interesse legittimi e illegittimi che competono per il controllo dell'area urbana su cui agiscono, lasciando che si creino i propri supporti operativi, con strutture funzionali complesse e parallele a quelle dell'amministrazione. Il governo metropolitano, a sua volta, si pone "tra" gli attori e non sopra ad essi, riscontrando difficoltà di controllo e coordinamento.

Gli stati nazionali stanno riducendo la loro presenza sul territorio, soprattutto urbano e se da una parte la politica del decentramento risulta "comoda", i cittadini hanno sempre meno possibilità di relazionarsi allo stato centrale per influenzarne democraticamente le politiche. Gruppi di interesse – legittimi – stanno sorgendo e sostituendosi allo Stato nella gestione del territorio urbano, per quanto concerne i servizi e il welfare; le consulte municipali si sostituiscono con il volontariato a funzioni che dovrebbero essere fornite dallo Stato. Numerosi filtri si frappongono così tra cittadini e governo centrale, che diventa progressivamente il rappresentante e il portatore di strutture non riconoscibili e non riconosciute che "esigono" ma non forniscono servizi efficienti e, quindi, assumono un ruolo coercitivo, per quanto relativamente blando possa essere quando esercitato in uno Stato democratico. Lo Stato, quindi, assume un ruolo che risulterebbe scomodo per un'Amministrazione locale, ma nello stesso tempo lascia vuoti e disconnessioni che favoriscono la sua estraneità al governo di territorio, paradossalmente generando forme di controllo sul cittadino medio che non hanno riscontro con azioni più forti contro le note organizzazioni competitive illegittime. Se un'area funzionale lasciata libera dallo Stato raggiunge una massa critica rilevante dal punto di vista economico o della gestione del consenso, questa si presta a essere occupata da forze sostitutive e interessate che potrebbero far capo a gruppi illegittimi/criminali/terroristici (o misti, essendo spesso tali organizzazioni sovrapposte). Tali gruppi hanno una struttura funzionale completa e competono per il controllo; lo fanno fra di loro e verso l'amministrazione centrale, andando a volte a sostituire quella locale nel governo del territorio. La competizione per il controllo (sia di gruppi illegittimi che legittimi) avviene tramite coercizione e uso della corruzione, anche con la presenza di organizzazioni paramilitari o assimilabili², imposizioni (tra le quali, dobbiamo includere, appunto, tasse e imposte) e costruzione del consenso (attraverso il supporto alla popolazione, aiuti e favoritismi).

La formazione di nuove dinamiche dei territori, e di nuovi attori, dovrebbe essere generata o implicare una consapevolezza della necessità di nuove forme di governo del territorio, sostenute da una procedura tecnologica che sopporti la dimensione amministrativa rispetto a una molteplicità sociale determinata (cfr Brighenti, 2012, p. 140), il problema che viene quindi posto al governo delle città, posta l'impossibilità di

eliminare completamente le dinamiche evidenziate, è quello di trovare un equilibrio fra le "potenze" messe in atto e far prevalere la legalità.

Vi sono poi altri fattori che determinano l'insicurezza della metropoli: gli andamenti demografici che si presentano come flussi in entrata e in uscita dal sistema metropolitano (non come andamento in crescita o diminuzione di una popolazione già integrata e culturalmente residente); i fattori ambientali destabilizzanti³ in particolare nelle aree metropolitane litoranee o fluviali, che sono quelle dove si sta concentrando la maggior parte della popolazione mondiale; lo sviluppo più o meno rapido dell'urbanizzazione, soprattutto in presenza di catalizzatori degli interessi di specifici gruppi o di flussi migratori; l'interconnessione interna ed esterna alla metropoli, non solo fisica ma anche tecnologica e virtuale, che favorisce la formazione di un ambiente policulturale⁴. Tutte queste variabili prevedono le loro "discendenti" o sottosistemi che rendono più complesso l'affrontare le turbolenze generate dalle relazioni tra esse.

Si aggiunga che le connessioni fra le città e i gruppi di interesse non necessariamente presenti all'interno del tessuto urbano determinano il "territorio virtuale" di connessione con le altre culture grazie agli "abitanti" che ne condividono interessi, valori e obiettivi. Ecco che oggi, per esempio, una parte di una città può essere strettamente legata - attivamente o passivamente - agli interessi di un'altra area geografica che si trova a migliaia di chilometri di distanza, oppure, un evento che si verifica all'interno di una città ha ripercussioni dirette su un gruppo di interesse che ha la sua base e la sua naturale sede in uno stato o in un continente differente. O viceversa. Anche riguardo alla concezione delle città metropolitane spesso intesa o definita per la loro dimensione, possiamo notare come attualmente e come tendenza prossima, i fenomeni non sono determinati da un fattore dimensionale fisico, di territorio occupato, anche se questo influisce, naturalmente, ma di massa critica delle funzioni che fa sì che si sviluppi un'attenzione e che si inneschino le dinamiche volte a gestire o controllare l'oggetto di tale attenzione. In questo, oggi, si sviluppa la capacità di generare sistema urbano; che "cosa succede lì" è il nucleo della questione. Ne consegue che l'adeguatezza della risposta è strettamente conseguente alla capacità di mettersi a sistema.

Appare che sia possibile evidenziare per tale varietà di eventi un dato comune: si tratta di situazioni di insicurezza che investono il governo della città e del territorio per cui è necessario individuare forme analitiche, prima che di intervento, allo scopo di creare condizioni operative possibili. Da tale dato comune, sommato all'incapacità delle pubbliche amministrazioni di proporre soluzioni che appaiano efficaci e preventive, si può derivare che tali fallimenti siano dipendenti non solo da un'insipienza e incapacità ma soprattutto da una frammentazione della concezione dell'intervento; si tratta quindi di una questione di metodo, che non può essere affrontata e risolta solo con l'aumento degli interventi⁵. Per tale ragio-

ne si propone una nuova modalità di lettura sia del fenomeno che dei territori, riferendosi al concetto di metropoli europea, peculiare per la sua interrelazione tra centri urbani diversi e per l'interdipendenza tra differenti funzioni distribuite su un territorio più o meno ampio. Questa struttura esige considerazioni particolari per quanto riguarda l'analisi delle potenziali criticità nella sicurezza territoriale, considerando che ogni fenomeno che si determina in un'area metropolitana europea, ha ineluttabilmente conseguenze dirette e indirette su tutta la rete urbana continentale.

Un nuovo metodo di lettura del sistema.

Si immagini la metropoli come un sistema sferico complesso, dove per funzionalità e convenzione, determiniamo sei componenti principali per le dinamiche che riguardano la sicurezza delle metropoli stesse. Le dinamiche di gestione, ovvero le politiche metropolitane possono quindi generare o azioni di controllo, o di condivisione, o di generazione di nuovi pattern. Nel primo caso si tratta di azioni di governo imposte dall'alto da uno qualsiasi dei gruppi di interesse, la stessa amministrazione metropolitana o qualunque altro attore presente, sia esso legittimo o meno; nel secondo caso si hanno prevalentemente, ma non esclusivamente, azioni di sviluppo e cooperazione da parte dei gruppi di interesse urbani o loro resistenze, mentre per quanto concerne la generazione o la promozione di nuovi schemi, si tratta di azioni generate dallo stesso ambiente metropolitano e dal suo continuo mutare che impongono scelte e adattamenti, siano essi spontanei o con caratteristiche di indirizzo. Si intende raccogliere, analizzare e organizzare per indicatori: i dati sia quantitativi sia qualitativi relativi a demografia e flussi umani; organizzazione funzionale interna ed esterna alla metropoli e flussi di risorse; interconnessione fisica e virtuale della metropoli internamente ed esternamente, fattori geografici e ambientali, inclusi i potenziali eventi destabilizzanti. Inoltre, vengono analizzati i rapporti di controllo e di condivisione, ossia, le dinamiche di governo presenti sul territorio. Tutti i dati, concorrono a individuare dinamiche critiche sulle quali intervenire secondo la linea di minor resistenza e di massimo effetto, alterando in positivo i pattern urbani esistenti, possibilmente in fase preventiva al manifestarsi delle crisi.

È possibile identificare tre livelli di governo del territorio⁶. Tali livelli però vanno compresi come punti focali di una rete più o meno densa, in cui la densità, anch'essa, non è solo legata alla demografia o alla morfologia territoriale, ma anche e soprattutto alla capacità di interconnessione e di generare elementi di interesse. Il livello primo, più ampio, è quello statale, in relazione, appunto, con Stati e Organizzazioni Internazionali. Risponde a regole della politica e della diplomazia e niente di ciò che avviene a questo livello prescinde dalle regole di diritto internazionale, più o meno rispettato o condiviso, ma comunque oggetto di trattativa nella quasi totalità dei casi, anche quando vi sia la presenza, o la pressione, o l'influenza di interessi

non legittimi. Il secondo livello è quello regionale o di macroarea; questo è il livello in cui si manifesta la competizione per il controllo da parte dei gruppi illegittimi/criminali/terroristici ed è anche il livello di azione delle politiche pubbliche/urbanistiche che vogliono governare lo sviluppo delle metropoli di tipo europeo (o di aree urbane simili). È anche il livello al quale si sono manifestati gli ultimi conflitti avvenuti nella seconda metà del XX e all'inizio del XXI secolo, che non sono praticamente mai stati conflitti tra stati – nemmeno quando formalmente erano rappresentati degli stati – ma sempre tra gruppi di interesse, sia sovranazionali, sia locali. Il terzo livello è quello locale o diffuso che non raggiunge una massa critica in sé tale da richiamare attenzione, né per i gruppi illegittimi/criminali/terroristici né per gruppi legittimi con interessi economici consistenti, ma possono includere funzioni specifiche o aree specifiche di interesse funzionale⁷, sono elementi da considerare in relazione alla rete delle macroaree e individuati come possibile collocazione di gruppi illegittimi.⁸

È possibile organizzare tutti i concetti in uno spazio/sistema sferico, nel quale al centro venga posto la città o l'ambiente fisico del sistema, nelle quattro direzioni, sullo stesso piano, poiché in relazione diretta tra loro: ad est la demografia e l'immigrazione, ad ovest l'urbanizzazione e le interrelazioni funzionali, a sud la metropoli come generatrice di funzioni, punto cruciale da cui partono moltissimi processi evolutivi del territorio, in senso ampio, a nord le tecnologie per l'interconnessione (comunicazione e ambiente virtuale).

Le dinamiche di gestione sono su un asse verticale: in alto il controllo e il governo, in basso la condivisione. Queste componenti/direzioni si intersecano fra di loro, nessuna esclusa, all'interno della città/ambiente ed entrano in relazione con un'ulteriore dinamica di gestione che diviene centrale quale elemento di risoluzione o comunque di mitigazione delle turbolenze: la generazione/promozione delle azioni, in quanto influenza sia controllo, sia la condivisione che gli altri elementi identificati nelle quattro direzioni sul piano. Si tratta di una dinamica che mira a trasformare, diremmo alterare, gli elementi potenziali – potenziali trattandosi di un design preventivo, ma non si esclude che sia applicabile anche in atto, qualora si voglia intervenire sul conflitto che si è eventualmente manifestato – determinati da ciascuna parte del sistema sferico, ridefinendo gli equilibri con modalità che vengono naturalmente recepite dall'intero sistema, sia perché nate dall'interno, sia perché finalizzate a raggiungere vantaggi evolutivi per il sistema stesso, considerando il più ampio vantaggio possibile. Alla base del concetto espresso, è il fatto che tutti gli elementi sono connessi fra loro da relazioni sistemiche⁹, che possono essere rappresentate come un reticolo assiale su una superficie sferica e la sfera rappresenta le relazioni sistemiche fra elementi e dinamiche. L'intervento, innanzitutto di analisi, poi di pianificazione e progettazione sistemica della sicurezza, si inserisce nelle metodologie urbanistiche in fase,

come abbiamo detto, preventiva. Solo così è possibile avere efficacia e, possibilmente, evitare l'insorgere del conflitto o comunque limitarne la portata.

Un possibile caso studio

Consideriamo, a titolo di studio, il caso di Napoli come "center of gravity" (COG) significativo per la presenza di tutti gli indicatori che caratterizzano un sistema potenzialmente instabile dal punto di vista della sicurezza che, proprio per gli aspetti di connessione reciproca tipiche delle strutture metropolitane europee, ha la possibilità di influenzare, se non di coinvolgere, altre aree territoriali critiche anche a grande distanza e indipendentemente dai confini nazionali. Napoli, infatti, ha numerosi elementi determinanti una potenziale situazione di crisi: un'area metropolitana ampia e complessa, presenza di gruppi di interesse illegittimi organizzati e con relazioni internazionali, forte componente di immigrazione, punti di concentrazione logistica e di interesse economico, come il porto e i nodi di interscambio, pregresso di crisi gestionali importanti e irrisolte e a loro volta catalizzatore di interessi illegali (la questione rifiuti è un esempio), potenziali emergenze naturali (il Vesuvio ed eventi sismici), la posizione strategica nel Mediterraneo come accesso all'Europa e liaison con l'Africa e il Medio Oriente, anche con consistenti influenze migratorie.

L'analisi sull'area Partenopea si presta a contenere tutti gli elementi che si considerano in questo articolo, non ultimo il fatto che ogni situazione critica su quella stessa area coinvolgerebbe direttamente o indirettamente non solo altre aree nazionali, ma anche l'intero contesto europeo. Le raccomandazioni e le contromisure necessarie ad affrontare una crisi in un'area metropolitana europea possono quindi essere di diverso tipo e si caratterizzano per una progettualità che riduce l'uso della forza allo stretto necessario (talvolta la limitazione oggettiva e intrinseca è tale da impedirlo completamente) per garantire l'integrità delle funzioni. Si consideri che il conflitto porta ineluttabilmente alla riduzione o alla perdita delle funzionalità stesse dell'organismo urbano, per cui è bene concentrarsi nell'intervento di design¹⁰ di un sistema preventivo al verificarsi dell'emergenza.

Alcune considerazioni

Qualunque politica si voglia mettere in atto è necessario disporre di risorse, che tendenzialmente le città, in sé, oggi non hanno, ma è noto quanto sia meno dispendiosa la prevenzione piuttosto che l'intervento a conflitto aperto o in una fase successiva¹¹. Un costo che richiede molte risorse, energia e soprattutto tempi che possono arrivare ad essere misurabili in termini di una generazione. Le politiche indicate sono:

- di riconoscimento, in cui ricadono gli orientamenti e le scelte che hanno a che vedere con la risorsa civica
- di controllo, che comprende tutto ciò che ha a che vedere con la gestione delle resistenze, anche violente e dei picchi di emergenza, che siano di tipo sociale, economico, o ambientale.

Qualora questi ultimi diventino elementi critici, difficilmente è possibile intervenire senza compromettere la struttura gestionale dell'area metropolitana e senza danneggiare le relazioni alla base della convivenza civica. I due tipi di intervento devono funzionare in maniera parallela (non simmetrica) e hanno a che vedere con il nucleo critico (ossia la città nelle sue relazioni intraterritoriali e extraterritoriali) e con la popolazione, con il consenso che essa può esprimere o meno.

Naturalmente, sistematizzare, come abbiamo ipotizzato, gli elementi che concorrono alla sicurezza ha l'intento di permettere proprio il consenso e di generare un equilibrio dinamico che evolva il sistema urbano stesso verso una stabilità costruttiva, prevenendo, possibilmente, l'emergenza conflittuale

Note

1 Per una più completa trattazione e definizione delle caratteristiche si veda Indovina (2014), 5.5 "La carta di Identità della metropoli europea", in cui appare evidente come sia necessario considerare il fenomeno in funzione multi scalare, a partire dai processi di socializzazione e ai legami amicali fino alla gestione dei fenomeni di relazioni fra pubbliche amministrazioni. In tale contributo si propone quindi di evidenziare una scala ancora, quella dei legami, invisibili ma indissolubili, fra i differenti territori della metropoli europea.

2 Non ultime le tifoserie sportive, che anche in recenti conflitti hanno funzionato come manovalanza violenta. Anche in Italia abbiamo segnali importanti: ad esempio a Roma il 3 maggio 2014, si sono verificati episodi molto indicativi sull'uso di tale "forza" come leva coercitiva sullo Stato.

3 Si pensi ad esempio agli eventi catastrofici naturali, e non, che non solo hanno evidenziato in questi anni la necessità di una migliore gestione delle trasformazioni del territorio, spesso lasciate se non a forme di auto-organizzazione a progetti parziali e non integrati. A questi vanno poi aggiunte gli eventi legati ai mutamenti climatici che non si è riusciti a prevedere né a gestire.

4 Si intende qui un sistema di relazioni culturali che vuole evidenziare una differenza con il termine più usato, multiculturale, allo scopo di sottolineare come in realtà nelle nostre analisi non sia possibile evidenziare gruppi culturali paritetici, sia nella espressione del potere che nella costruzione di specifici spazi di aggregazione e rappresentazione di se nella città. In tale contributo non si trova spazio per esplicitare meglio la portata del concetto, ma si ritiene essenziale evidenziare la differente potenza dei gruppi culturali-etnici e religiosi all'interno delle città europee, si rimanda quindi a un'ulteriore trattazione

5 Difficile supporre che le singole amministrazioni pubbliche possano prevedere un aumento quantitativo o qualitativo degli interventi, ad esempio in relazione alla ormai costante crisi economica e alla necessità di prevedere progetti e politiche che siano in grado di porsi come soluzione verso problematiche di

- territori ampi e in relazione interscalare fra loro.
- 6 Per una più ampia trattazione dei possibili modelli dei governi metropolitani si veda, fra gli altri: Mariano (2011), Indovina (2005), Sernini (1987)
- 7 Servitù militari e porti commerciali, due esempi fra tutti.
- 8 In grado di produrre infiltrazioni o turbolenze che influenzando in maniera più o meno evidente l'evoluzione del territorio necessitano di essere prese in considerazione da qualunque possibile approccio al governo dello stesso.
- 9 Per le relazioni e le connessioni sistemiche e metodologie di analisi e azione si veda Buckminster Fuller (1968)
- 10 Per un approfondimento teorie sul design urbano come arma preventiva contro i conflitti metropolitani si veda Kilcullen (2013)
- 11 Sia in termini economici che di risorse umane e di consumo di beni.

Bibliografia

- Buckminster Fuller, R. (1968) *Operating Manual of Spaceship Earth*, Lars Muller Publishers, Zürich
- Indovina, F. (2005), *Governare la città con l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana del territorio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Indovina, F. (2014), *La Metropoli Europea. Una prospettiva*. Franco Angeli, Milano.
- Kilcullen, D. (2013), *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*, Oxford University Press, New York
- Mubi Brighenti, A. (2012), in Cancellieri A. e Scandurra G., a cura di (2012), *Tracce urbane. Alla ricerca della città*, Franco Angeli, Milano.
- Sernini, M. (1987), "Il confine inesistente della città: un caso di saggezza del legislatore" in *Archivio di studi urbani e regionali*, 30

Periferie sociali: tra emesecuritarismo e pratiche di cura.

RAFFAELLA FRESCHI
E ALESSANDRO BOLDO

«Un uomo nato in un mondo già indemoniato, se non può ottenere risorse per la sua sussistenza dai genitori, sui quali esercita una giusta richiesta, e se la società non vuole il suo lavoro, non ha il diritto alla più piccola porzione di cibo, e, in realtà, non ha alcun diritto di trovarsi dov'è»¹

«Tra 90 giorni sparirete, mando le ruspe e vi sbatto tutti fuori da via Bassette»

«Ma fra 90 giorni è Natale» [...]

«Vi sbatto fuori lo stesso»²

«le persone vengono qui a raccontarmi cosa le è successo, pensa due Sinti fuori dall'ospedale hanno 3 vasetti di vimini con tre piantine e cercano di venderle per portare da mangiare ai figli. Non hanno l'autorizzazione commerciale, ma hanno tre piantine, non un banco di fiori, vengono strattionate, portate in disparte da due preposti che si presentano come vigili e gli danno 5000 euro di multa a testa. Tecnicamente vigile hai ragione, ma tre piantine per la mera sussistenza dei figli è prevalente sulla norma della commercializzazione. Voglio mettere in piazza questi casi»³.

Premessa

Le ultime amministrative a Padova hanno rappresentato un cambiamento: la giunta di centro-sinistra dopo anni di governo della città veneta è passata alla Lega Nord, grazie soprattutto ad una campagna elettorale molto incentrata sulla sicurezza e sul decoro. Da Giugno ad oggi sono circa una trentina le ordinanze di carattere securitario che contraddistinguono la nuova giunta di Padova ed il suo Assessore di riferimento, Maurizio Saia: si passa dal divieto ad appoggiare bici e motorini agli arredi urbani, agli alberi, ai muri, ai pali, ai monumenti, a quella famosa sugli accattoni. L'ultima il 16 Ottobre scorso; il sindaco di Padova firma l'ennesima ordinanza sulla "sicurezza" vietando la dimora a chi proviene dall'Africa senza un regolare certificato medico: la cosiddetta ordinanza anti-ebola.

Sarebbe ingeneroso legare questi fenomeni ad un "colore politico" o alla specificità della città di Padova: infatti – come ammesso dallo stesso ex sindaco Rossi – era stato avviato nel 2013 un accordo "anti-accattonaggio" tra le tre città capoluogo della futura P.A.T.R.E. V.E., nonché la modifica al regolamento di Polizia Municipale. Quest'ultimo prevedeva il divieto di «chiedere l'elemosina con petulanza, esponendo cartelli, ostentando menomazioni fisiche o con l'impiego di minori e/o animali ed introducendo, oltre alla multa di 100 euro, la confisca del denaro che costituisca il prodotto della violazione»⁴.

1. Abitare. Lo spazio come misura del diritto
Introducendo il suo rapporto con i Rom e Sinti, don Albino Bizzotto dei Beati Costruttori di Pace dice che il problema di Padova è quello di tutte le città: insediamenti su cui delle persone si sono acquistate dei terreni, ma è come se avessero il diritto d'asilo. Con i Sinti e con i Rom in città vige ancora una certa "tolleranza", la storia ormai è abbastanza radicata in termini di politiche, di assistenza, di conoscenza tra servizi comunali e gruppi di riferimento. Nel passato ad esempio in via Bassette stanziano gruppi Rom e Sinti: un'area non attrezzata, ma su cui vi era stato un accordo tra prefetti che di fatto hanno fornito un minimo di servizi ed informalmente accettato un insediamento temporaneo. In questi e altri terreni – spesso agricoli – sono stati portati i servizi minimi, l'acqua, la luce e pagano le utenze – come qualsiasi famiglia – a volte con dei contratti a forfait, a volte ordinari. Ora per la burocrazia – o la mancanza di volontà

decisionale – sono costretti a sloggiare. «Un cittadino italiano ha diritto ad avere la residenza e mantenerla? Questo è il problema principale. Non avete idea di quante persone abbiano perso la residenza in questi anni, senza possibilità alcuna di transitare, fermarsi essere stanziali anche per un periodo limitato. Una situazione in cui anche con una roulotte o un camper a disposizione si possa creare questa minima condizione d'accoglienza, insomma un campo attrezzato per il passaggio». Un fenomeno che appartiene a tutta la Provincia di Padova e che fa crescere il disagio anche a livello organizzativo per esempio da parte dei vigili urbani, i quali sono costretti ad intimare lo sgombero a qualsiasi “casa mobile” che si fermi in città. In questo caso è la negazione dello spazio a creare le condizioni per la visibilità del diritto all'abitare: mette in scena un rapporto fatto di terribili semplificazioni (Watzlawick et al, 1971) tra istituzioni e “diversità”. Per Albino Bizzotto, il nodo centrale è quello dell'assistenza a queste famiglie, come possono vivere queste famiglie: un problema che non è emendabile a partire dalla semplice ordinanza, dal divieto, dalla sanzione. Se fino al recente passato queste persone traevano sussistenza dalla “vendita del ferro, la vendita di piccoli lavori artigianali, di fiori”, ora si inseriscono meccanismi fiscali con obbligo della Partita IVA, della tracciabilità del prodotto che li escludono dal commercio. Spesso è necessaria un'autorizzazione specifica, un protocollo ad hoc che si ripercuote con le condizioni di base di queste persone: analfabetismo, difficoltà di relazione con gli uffici preposti, povertà. In una dimensione micro, avulsa ad una banale normalizzazione dello stile di vita e legata all'adattamento continuo delle proprie abitudini, questi fattori divengono condizioni insuperabili nella ri-negoziazione dei propri diritti. La modernizzazione e il progetto moderno della città hanno abituato il senso comune a vedere nell'abitare un diritto derivante da una legittimazione esterna, di giustizia e riscatto sociale: non a caso oggi queste persone ereditano questo pensiero e desiderano (à la Lacan) vivere in un appartamento. Soluzione aggravata dal venir meno di quei piccoli lavori informali che prima potevano garantire una sussistenza minima e provare a corrispondere i giusti canoni di affitto e pagamenti delle utenze. I servizi sociali prendono in carico le emergenze, ma i numeri stanno diventando talmente ampi che è impossibile controllare il fenomeno dell'emarginazione abitativa. Questi “corpi” – come li definisce Albino Bizzotto – sono poi sfrattati dai proprietari, proprio per l'incapacità di essere solvibili rispetto i concessionari dei servizi. Si avviano così strategie di mobilità e di peripateticità (Vitale, 2009) da un appartamento ad un altro, ospiti di altre famiglie. Obiettivo dei Beati Costruttori di Pace è oggi organizzare una rivendicazione dei diritti: non si può intimare ad una persona di andare via e non indicargli dove fermarsi⁵. Se la crisi sta moltiplicando i problemi, spesso si assiste a situazioni nelle quali i servizi preposti alla “cura ed al sollievo delle fragilità sociali” si irrigidiscono.

2. Perseguita(re). Tra domanda di sicurezza e risposte

istituzionali

“Ore 23.20 di [ieri], luogo pubblico, il soggetto stava sdraiato a terra con cartoni e coperte”

100 euro di multa.

Il tema degli “accattoni” e quello dei Sinti e Rom ha acceso una disputa ed un conflitto decisamente antagonista tra la nuova Amministrazione Comunale del Sindaco Bitonci e dell'Assessore alla Sicurezza Saia da un lato e i Beati Costruttori di Pace e altre O.d.V. dall'altro. Nonostante altre città di “diverso colore” in Veneto abbiano avviato provvedimenti simili, a Padova l'intensità e la significatività mediatica ha assunto un peso rilevante, anche per l'esposizione che l'Amministrazione stessa ha voluto darle. L'obiettivo dell'istituzione è la normalizzazione, la regolarizzazione di queste persone, a cui non si dà però né il tempo, né le occasioni per avviare questi processi. Racconta Albino che gli “addetti al decoro ed alla sicurezza” prendono i soldi a chi chiede la carità e che sono spesso gli “accattoni” sono soggetti a pesanti insulti e vessazioni orali. Le ordinanze avviano dei comportamenti al limite della legalità: il vocabolario più usato declina con facilità parole quali sicurezza, ordine, controllo ed evidenzia strumenti di gestione territoriale – urgenti e immediati come gli sgomberi – facilmente ascrivibili a una cornice di tipo securitario, privilegiando azioni di polizia e discriminazioni sociali, volte a sostenere l'auctoritas politica e la credibilità elettorale.

Tra fatti e aneddoti

«Un funzionario della questura ha infatti portato fuori Padova – in campagna – queste persone, gli ha fatto levare le scarpe e tornare a piedi nudi in città».

«Per tre giorni consecutivi altre persone sono state portate all'ufficio di identificazione e obbligate a ripetere i rituali della segnalazione: foto, impronte, dati,...

. Quante volte ai semafori ti capita di vedere una persona che chiede la carità? Verso queste persone la polizia ha esercitato un diritto punitivo-vessatorio di carattere meramente pecuniario: multe, contravvenzioni, ma non perché chiedono la carità, quanto perché la chiedono “in forma insistente e petulante”. Cosa significa questa “formula” sul piano giuridico?» Per Albino Bizzotto, queste sono azioni di mobbing sul “corpo” delle persone. «Non tutti indiscriminatamente – precisa Albino – ma alcuni vigili hanno imparato ad usare forme aggressive e violente verso queste persone. C'è stato il caso in cui vigili in borghese hanno aggredito un “accattone” senza giustificazione, lo hanno ammanettato, hanno chiamato l'ambulanza ed è stato curato lì, non in pronto soccorso. Giunta nella sede dei Beati, in via Antonio da Tempo, questa persona è stata portata immediatamente in ospedale.» Per Albino Bizzotto la non-visibilità degli “accattoni” è un punto d'orgoglio per l'Amministrazione. Ritiene però che abbiano “passato il segno”: sono persone con estremi bisogni e in difficoltà fisica⁶.

La persecuzione si declina quale esclusione dalla quotidianità e dalle istituzioni pubbliche che dovrebbero invece definire i contorni della vita pubblica e

promuoverla all'interno dei diritti di cittadinanza. Gli "accattoni" possono infatti essere istituzionalmente inquadrati come un rischio per la sicurezza dei cittadini e minaccia all'ordine precostituito, ma oggi più che mai rappresentano un processo di trasferimento di incertezza dettato dalle emergenze economiche in un sistema altamente variabile e frammentato in termini di tutela dei diritti, assistenza alla precarietà e crescente impoverimento (Bauman 2008, Castel 2004). Il problema è l'aumento esponenziale della povertà accanto al timore della gente comune di potersi rispecchiare nel disagio concreto di queste persone emarginate⁷.

Attorno alle diversità si cristallizzano quindi paure e pericoli non fondati storicamente, esponendo le persone a un rischio di sovra-rappresentazione mediatica, capace di generare un tipo di coesione sociale basato sulla discriminazione e sulla differenziazione negativa. Per Marcuse (Marcuse 1968) infatti, le Istituzioni auspicano e coltivano un nemico che operi entro il sistema al fine di attivare iniziative di difesa: il «Nemico è un dato permanente [...] non fa parte dello stato d'emergenza ma del normale stato delle cose [...] in tal modo esso viene inserito nel sistema come forza coesiva» (Ibidem p. 71). Il Nemico (lo "zingaro"⁸ o "l'accattone") si trasforma allora in uno spettro di liberazione che serve a mantenere sotto controllo il contesto sociale e a creare un substrato culturale comune, in cui i valori sono inseriti nell'ordine costituito e appiattiti su una scala ad una sola dimensione, in cui la capacità dialettica è osteggiata e dimenticata, a favore di atteggiamenti conformisti e "positivi" (Ibidem). Le Istituzioni tenderebbero quindi a eliminare le contraddizioni portate dalle diversità e a favorire quell'infelicità obbediente che facilmente si presta a fini politici di dominio e che indebolisce la consapevolezza individuale e sociale. Marcuse scrive che «il nome domina la proposizione in maniera autoritaria» (Ibidem p. 105),

Incapaci di gestire le problematicità dei fenomeni sociali della globalizzazione, le Istituzioni negano processualità avviate e irrigidiscono l'agire politico in precetti e universalismi. Approfittano delle nevrosi collettive per esercitare un potere che altrimenti non saprebbero come rendere attuale, inglobano inevitabilmente in loro stesse l'incertezza di attribuzione delle responsabilità politiche e sociali, ma ne negano l'esistenza per poter continuare a svolgere un ruolo di dominio. L'incapacità di tracciare una mappa orientativa tra la percezione dei rischi e l'effettività degli stessi penetrano fin dentro le Istituzioni, che però, pur di non pubblicizzare le proprie difficoltà, assumono una irresponsabilità organizzata come forma usuale di governo (Ibidem). Questo tipo di insicurezza sociale, che caratterizza la modernità, non più garantita da forme comunitarie di protezione, viene "curata" mediante "dispositivi biopolitici" (Agamben 2006), che inducono a sentirsi controllati e forse poco sicuri.

La necessità di protezione urbana implica infatti una situazione di minaccia costante, come anche un sentimento di sfiducia nell'Altro, il quale può insidiare i

"miei" beni: la coesione sociale è dunque erosa dal suo interno a fronte di una iper protezione individuale che ostacola il "fare società" e atomizza gli individui (Castel 2008)⁹.

3. Mendicare. Usi plurali, "Accattoni e Zingari".

Questi da un lato minacciano le poche sicurezze razionali rimaste alla società occidentale, esemplificando altri modi possibili di sopravvivenza, dall'altro rappresentano possibili insidie ai beni privati, così malamente distribuiti. Sono individui "pericolosi" che invadono gli spazi pubblici trasformandoli in luoghi di pratiche quotidiane e re-inventandoli secondo esigenze contingenti. Queste persone mettono in evidenza la concezione privatistica degli spazi urbani, il progressivo irrigidimento funzionale cui li sottopongono e l'esclusività d'uso che ne prevedono. A fronte di un'ipotetica sicurezza pubblica e di un'immunizzazione dal diverso, si avvia un deficit di democrazia e una contrazione dei diritti che comprime le libertà civili, favorisce la dissociazione sociale e alimenta l'ossessione securitaria. Gli strumenti di controllo ledono la privatezza ed espongono eccezioni governative come habitus, l'autorità pubblica è legittimata ad intervenire specificatamente anche in contesti che non ne richiederebbero e non ne ammetterebbero l'ingerenza. Le stesse ordinanze «sono decreti autoritativi del Sindaco che non seguono la normale procedura di discussione e di approvazione di altri regolamenti pubblici locali, ma che sono immediatamente valide e contingenti» (Moroni 2011 p.73). Esse, ampiamente (ab)usate nella gestione territoriale nascono come strumento di regolazione in contesti straordinari e dunque a vigenza temporanea, ma si trasformano velocemente in «strumenti correnti che impongono restrizioni a tempo indeterminato sull'uso dello spazio pubblico» (Moroni 2011 p.73). Eppure proprio gli spazi pubblici dovrebbero garantire la tolleranza di tutti quegli usi e quelle pratiche che non ne inficiano la fruizione pubblica (ibidem). Si verifica dunque una forte restrizione dei diritti di cui i comuni cittadini dovrebbero disporre all'interno dei luoghi urbani sancendo una limitazione a priori e selettiva, che induce a porre dubbi di legittimità dello strumento regolativo, il quale inficia il carattere di pubblicità dello spazio su cui vuole applicarsi. Sono pratiche-politiche di controllo che ostacolano lo scambio sociale e favoriscono confinamenti (o allontanamenti), disegnando una sorta di totalitarismo istituzionale.

Le persone assorbono termini e sintassi mediatiche e finiscono per parlare il linguaggio di chi vuole controllarli, mentre gli accattoni o gli zingari cercano modi alternativi di sopravvivere nella omogeneità culturale formale. Questi diventano allora gli unici individui in grado di resistere, di creare forma aggregative comunitarie e di sviluppare un pensiero critico all'interno di quello positivo che tutto vorrebbe afferrare: mettono in atto una sorta di "alienazione artistica" (Ibidem p.78) resistente ai contenuti antagonisti del potere assimilante (Ibidem). Tracciano tragitti inconsueti, sfruttano i vuoti normativi, attivano

pratiche informali solidali, usano i margini urbani e i ritagli territoriali, intercettano e incontrano i cittadini ordinari-gagè disponibili alla solidarietà, sfidano le ordinanze di sgombero, inseriscono la contraddizione nel discorso istituzionale. Chissà se senza le continue vessazioni ed esclusioni, senza le persecuzioni socio-politiche di cui quotidianamente questi gruppi sono vittime, svilupperebbero capacità di adattamento e sfruttamento della metis istituzionale.

4. Praticare la cura. Gli attori Ponte

Per don Albino Bizzotto pensare di non avere conflitti con chi ha abitudini, stili di vita, storie diverse è impossibile. Risolverli per decreto attivando il securitarismo non è socialmente corretto: cosa può favorire l'interazione?

«Molti stanno iniziato il percorso di interazione con le Istituzioni: se ora si perde quel bagaglio o non lo si arricchisce crescerà sempre più la non-tolleranza. Noi lavoriamo per favorire questo contatto tra istituzioni e povertà, ma l'unico problema sembra essere sui soldi che possono o non possono ricevere. Con la precedenza amministrazione avevamo messo assieme un pool composto da volontari, soggetti economici, sindacati, politici, che aveva costituito un fondo a tutela delle bollette al fine di trovare una possibilità sui servizi minimi di assistenza». [...] «Abbiamo chiesto un incontro con il nuovo Assessore ai Servizi Sociali, ma non siamo ancora riusciti a interloquire. Hanno tagliato circa 1,5 milioni di euro al "sociale" e quindi non vedo un panorama sereno.» La nuova proposta scatenata dagli ultimi fatti non è solo di assistenza, ma è politica: don Albino vuole attivarsi per far rispettare i diritti delle marginalità sociali. Saranno così verificati i limiti di conformità legislativa delle varie ordinanze, i comportamenti reali che sono oggetto di contestazione, l'attivazione dei vari circuiti del volontariato a sostegno delle persone¹⁰.

Don Albino Bizzotto rappresenta uno dei tasselli di riferimento della relazione che viene a crearsi tra realtà marginalizzate e contesto istituzionale, agendo da ponte e praticando in prima persona azioni dialogiche. La costanza con cui affronta i margini, con cui ascolta e provvede, chiede e discute, unitamente all'uso oculato degli strumenti legislativi a disposizione, prepara un terreno fertile alla reciprocità e al rispetto con gli stessi "accattoni e zingari". Egli pratica con tenacia un ruolo che non è richiesto a livello istituzionale, rompendo quella rigidità schematica e organizzativa mediante la ricerca di una modalità diversa, attenta al fine – piuttosto che ai mezzi. Il superamento delle problematicità e la possibilità di instaurare una relazione fiduciosa, in cui non sia necessaria l'omologazione ai fini dell'intendimento è l'obiettivo dell'agire dei Beati Costruttori di Pace. In questa cornice si avvia un abbandono momentaneo del ruolo abitualmente adottato e precostituito, a favore di un "vestiario" più comodo, quotidiano, informale, che però non abbandona mai totalmente la propria tensione istituzionale e l'autorevolezza che ne deriva. Don Albino mette sul piatto capabilities

cognitive, affettive, materiali, sociali e politiche, che vanno oltre le competenze puramente tecniche o afferenti al caritativismo cattolico, che anzi trasformano queste ultime nella capacità di gestire il proprio agire personalizzato all'interno delle strutture organizzate e spesso trovando un modo di farle collaborare.

Si dimostra quindi capace di ricettività, nel senso di disposizione verso l'altro, ascolto, delle narrazioni che "accattoni", Rom e Sinti fanno del proprio vissuto, ma anche riflessività, di pensiero durante l'azione, nonché di responsività in quanto mette in gioco competenze personalizzate che si sviluppano spontaneamente nel corso della relazione. Un comportamento che richiama quella che Luigina Mortari definisce "la pratica dell'aver cura" (Mortari 2006), sottolineandone la plurima valenza politica, sociale, etica, di giustizia. Non si tratta, infatti, come si potrebbe supporre di una modalità di relazione che investe specificatamente la sfera personale dei rapporti, ma di una pratica complessa comprensiva di tutte quelle situazioni in cui sta a cuore il ben-essere dell'Altro.

I territori dell'accattonaggio, percepiti spesso dai cittadini ordinari-gagè come alterità assoluta, potrebbero beneficiare di questa "pratica dell'aver cura", specialmente nei contesti in cui la conoscenza diretta sia facilitata da un ambiente ristretto nell'estensione e immediato nei rapporti. Per metterlo in pratica le Istituzioni devono tuttavia sfidare se stesse: uscire dai ruoli assegnati e riconoscersi in una veste allergica ai protocolli e incline alla sperimentazione di pratiche di relazione e situate nel bisogno. Agire con una discrezionalità contestuale che ricerca il bene invece che l'aderenza acritica a codici e norme. La tenerezza, la speranza e la compassione, che apparentemente sembrerebbero sentimenti deboli e specifici della sfera personale, sono riscoperti come intelligenze politiche in grado di vedere in profondità, donare dinamicità e sentire pienamente la realtà dell'Altro, in un turbine quotidiano di valutazioni contestuali. Si viene a confermare dunque la pratica di cura, come riflessione critica costante e contestuale per la promozione del ben-essere dell'altro, anche a costo di adottare nuovi ruoli non necessariamente organizzati, ma anzi preferibilmente conoscitori profondi della situazione e in grado di "correggere" la giustezza amministrativa.

5. Conclusioni

Il primo suggerimento di un lavoro che ha a che fare con la diversità è forse che la verità si trova spesso ai margini, nei luoghi dimenticati, rifiutati, quotidiani e che questi confini tra centro e periferia sono spesso mobili. Ripensare i luoghi "altri", che escono dai paradigmi comunemente accettati e che come ricorda Arendt non sono riducibili ad un Uno, aiuta a pensare al diritto alla città, al rapporto tra soggettività e molteplicità, ma anche alla possibilità di una politicizzazione continua ed incessante. Informa che lo spazio pubblico è complesso, aperto, in movimento e che non può prevedere né selezione né esclusione, ma forse solo una sorta di visibilità anonima attualizzabile in

contesti di socialità temporanea e attraverso contatti sociali di natura informale. La spontaneità contestuale è allora elemento per la valorizzazione dello spazio pubblico e per la ricerca di un benessere collettivo, in cui l'azione del singolo cerchi un orientamento etico capace di profusione nell'intorno. Recuperare l'eticità delle pratiche e delle politiche, mettendo in scacco la ragione strumentale che liquida le intenzionalità deontologiche a facili moralismi, e riportare l'attenzione su tutte quelle azioni e intelligenze deboli, può essere un inizio di *exploration* lievemente "exploitativa"¹¹. Riportare l'eticità nelle azioni politiche significa allora, non innalzare il livello di astrazione e idealismo, ma al contrario re-immettere la praticità della cura e della "vita buona" all'interno dell'agire sociale. Vuol dire, in fin dei conti, saper leggere i significati umani che ogni azione porta inevitabilmente con sé e ascoltare quei suggerimenti pratici che provengono dall'esperienza. L'intersoggettività e la collaborazione si realizzano dunque "prima e al di fuori" della politica (Ibidem) e "la motivazione individuale verso il bene collettivo si determina nei limiti in cui ciascuno vede la propria attività come un contributo ad un processo cooperativo" (Ibidem p.47 Crosta 2000).

Note

1 Libera traduzione da T. Malthus (1803) *An essay on the Principle of Population or a View of its Past and Present Effects on Human Happiness, with an inquiry into our prospects respecting the future removal or mitigation of the evils which it occasions.*

2 Da *Il Mattino di Padova*, 17 ottobre 2014

3 Intervista a don Albino Bizzotto, ottobre 2014

4 Da *Il Corriere del Veneto* del 28 agosto 2014

5 In un Comune del padovano Albino Bizzotto aveva per esempio trovato un appartamento per una famiglia in gravi difficoltà; l'assistente sociale non ha tuttavia accolto il caso, ma ha fortemente proposto l'allontanamento dal comune e dall'alloggio

6 «È vero, si posizionano davanti ai supermercati; ma se c'è rispetto, discrezione ed educazione non posso limitare la libertà degli altri, perché mi dà fastidio a priori. Se manifesto un bisogno cosa devo fare? C'è un concorso, un conflitto tra diritti? quali sono prevalenti?» Per Albino Bizzotto esistono dei "limiti di coscienza": se la legge cade ingiusta su corpi deboli non va applicata indiscriminatamente. La sfida è invece quella della conoscenza di queste persone, una direzione su cui non vi è alcun sforzo da parte di nessuno o di pochi.

7 Come affrontare la povertà? «Per alcuni regge la rete amicale, il volontariato, ma in una società a-perdere i numeri sono enormi e siamo scoperti».

8 Il termini discriminatorio è volontario e serve solo a descrivere il frame.

9 Se nelle società pre-moderne il vagabondo rappresentava il pericolo, in quanto soggetto escluso dalle relazioni sociali e dunque non identificabile, oggi nella "modernità flessibilizzata" (Ibidem) spaventano tutti quegli individui che non possiedono beni propri ma che riescono a sopravvivere ugualmente.

10 «Metteremo assieme, magistrati, avvocati, persone di cultura, persone che tecnicamente sanno esprimere un giudizio e destabilizzare queste piccole forme di imperativismo giuridico che la giunta Bitonci sta portando avanti.» Da una parte promuove e sollecita il dialogo per avviare un canale positivo di comunicazione con le istituzioni, dall'altra non accetta la repressione e l'esclusione forzata dalla vita urbana e l'espulsione dai diritti di cittadinanza.

11 Adattando i termini di Lanzara (1993)

Bibliografia

- Agamben G. (2003), *Stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Agamben G. (2006), *Che cos'è un dispositivo*, Notte-tempo, Roma.
- Bauman Z. (2008), *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Laterza, Bari.
- Beck U. (2008), *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Laterza, Bari.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa protetti?*, Ed. Einaudi, Torino.
- Castel R. (2007), *La discriminazione negativa. Cittadini o indigeni?*, Quodlibet Ed., Macerata.
- Crosta, P.L. (2010) *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, FrancoAngeli Milano
- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa*, Il Mulino.
- Marcuse H. (1968), *L'uomo a una dimensione. L'ideologia di una società avanzata*, Einaudi, Torino.
- Moroni S. (2011), *Tolleranza e libertà nello spazio pubblico: questioni di legittimità ed efficacia nelle forme regolative pubbliche*, sta in *Urbanistica on-line Dossier n.1*, INU Edizioni 2011.
- Mortari L. (2006), *La pratica dell'aver cura*, Mondadori, Milano.
- Watzlawick P., Helmick Beavin J., Jackson Don D. (1971), *Pragmatica della comunicazione umana, Studio dei modelli interattivi delle patologie e dei paradossi*, Astrolabio Ubaldini, Roma.
- Vitale, T. (a cura di) (2009a), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma.

Riconoscimenti

Gli autori ringraziano i Beati Costruttori di Pace e don Albino Bizzotto per la disponibilità al dialogo e al libero confronto.

Il cambiamento multi-etnico dell'abitare nei centri storici. Un quartiere di Cagliari come modello di discussione.

CARLA FURCAS E SONIA PINTUS

Inquadramento generale e articolazione del tema all'interno di un contesto di piccola dimensione. Il presente lavoro ha come obiettivo quello di offrire alcune riflessioni sui cambiamenti che stanno interessando le città contemporanee rispetto ai comportamenti del passato, evidenziando, in particolare, le caratteristiche di multiculturalità che si stanno sempre più accentuando e le difficoltà che l'urbanistica incontra nella comprensione di tali fenomeni. Questi cambiamenti sono riconducibili essenzialmente ad alcuni punti fondamentali: innanzitutto la crescita indeterminata delle città, che stanno via via assumendo dimensioni sempre maggiori di metropoli; un secondo aspetto è dato dallo squilibrio sempre più netto tra la città del benessere e la città della povertà e del disagio, che si manifesta sia in senso sociale che nella configurazione urbana del territorio; il terzo problema è la dicotomia tra l'attenuazione del senso identitario della popolazione urbana, già residente, e il positivo inserimento delle espressioni culturali e multi-etniche dovute alle migrazioni. Per questo motivo diventa sempre più importante attivare gli strumenti giuridici più idonei per il riconoscimento dei diritti civili nel quadro delle politiche sociali in atto nel Paese di accoglienza.

Prima di approfondire questi argomenti riteniamo sia necessario soffermarsi sulle evidenze progettuali delle città. È, infatti, importante tener conto dei mutamenti, dovuti alla grande dimensione degli insediamenti, che si manifestano in modo visibile attraverso opere edilizie e architetture "ad effetto". Inoltre, la città, «cresciuta a dismisura anche grazie alle nuove tecnologie, è entrata in conflitto con lo spazio, soprattutto laddove esso è resistente oppure non trasformato in precedenza» (Cacciari, 2009, pp. 54-55). Le città non vengono più misurate in termini di luoghi, di spazi di relazione, ma in base alle attività e al tempo di frequentazione. Pertanto non è più la dimensione e l'architettura urbana a qualificare un contesto, ma la funzionalità del vivere connessa al tempo necessario per la migliore produttività; e ciò fa perdere di vista, come abbiamo detto, il disegno urbano di sintesi e i caratteri peculiari degli habitat.

D'altra parte, anche i modelli più accreditati di insediamento urbano (da quello degli Stati Uniti, che si articola attraverso la downtown e i suburbs residenziali, a quello europeo, che continua a conservare i centri

storici e a muovere le espansioni anche periferiche in forma di zoning frammentario e indifferenziato), al momento non consentono di prevedere soluzioni di piano funzionale e interagente, soprattutto per dare una risposta alla pressione demografica e immigratoria di cui si è detto.

Pertanto, il problema di come gestire i processi di sviluppo in merito a questi fattori diventa quanto mai complesso, tanto da dubitare delle stesse teorie sul decentramento delle attività, nei quartieri residenziali, nelle aree di produzione della piccola e media impresa, nelle aree commerciali, e così via. Continuando sull'argomento, dobbiamo dire che in Italia non mancano esempi del modello insediativo anglosassone (città - new town), soprattutto nei progetti di quartieri residenziali per l'edilizia economica e popolare, che hanno caratterizzato la composizione urbanistica degli ultimi sessant'anni e influenzato positivamente l'architettura più in generale.

Come sempre accade, questi grandi "contenitori urbani" hanno subito negli anni un processo di invecchiamento che purtroppo non è stato monitorato dagli enti pubblici proprietari degli immobili per le necessarie opere di manutenzione e di riconversione abitativa generazionale. Infatti, non sono stati adeguati ai radicali cambiamenti della struttura demografica (dimensione della famiglia, numero di bambini, numero di anziani), delle tipologie del lavoro e dei conseguenti livelli di reddito, mettendo in crisi la funzionalità delle vecchie tipologie edilizie, diventate ormai inadeguate. Un altro aspetto che sempre più caratterizza questi complessi (quasi ovunque costruiti nelle periferie dove le aree edificabili costavano meno) è quello del disagio sociale, che si manifesta con indicatori preoccupanti di povertà, di disoccupazione giovanile e con manifestazioni di microcriminalità con prevalenti furto e spaccio di droga.

In fondo, se si prestasse più attenzione alla grande risorsa che offrono i centri storici, anche se degradati sotto il profilo edilizio, per una riconversione urbana e una rivitalizzazione residenziale delle città, non sarebbe difficile convincere i proprietari degli immobili e la domanda di insediamento ad avviare una progettualità finalizzata alla nuova qualità del vivere nel centro di una città "storica" rispetto all'offerta abitativa che si può attivare nelle aree periferiche. Il quartiere la Marina, nel centro storico di Cagliari, lo presentiamo come esempio emblematico di riqualificazione urbana, con attività terziarie e residenze da destinare ai giovani cagliaritari e alle nuove famiglie di migranti. In questo clima di vicinato multi-etnico si intende rilanciare il ruolo del quartiere nella città, anche per gli aspetti che si ripercuotono sul turismo crocieristico e su quello, sempre più numeroso, dei b&b.

Ciò che colpisce "gli estranei" è il senso di integrazione che si manifesta attraverso forme di solidarietà e di momenti culturali e religiosi in quanto sembra un'eccezione rispetto alle altre città italiane, che spesso provocano preoccupanti manifestazioni di intolleranza.

Questi obiettivi, di forte valenza sociale ed economica, non sono facili da raggiungere perché, come è noto, la materia urbanistica che regola gli interventi nei centri storici e i vincoli conservativi del tessuto edilizio rallentano i processi di riconversione strutturale e di adattamento alla nuova domanda insediativa, con la quale si può contrastare il continuo decremento demografico della città.

La scheda del quartiere Marina

Il quartiere “Marina” è caratterizzato dalle modificazioni che ha subito il centro storico negli ultimi decenni, sia nella componente edilizia dopo le distruzioni provocate dai bombardamenti su Cagliari nel 1943, sia nella componente residenziale, che è completamente cambiata, per numero di residenti e per l'invecchiamento della popolazione. Ciò ha favorito l'accesso al quartiere negli ultimi trent'anni di immigrati provenienti dai Paesi dell'Africa e dell'Oriente. La peculiarità di questo processo sta nella qualità della integrazione sociale con i cagliaritari residenti e frequentanti il rione per motivi di lavoro o per momenti di ristorazione, favorita anche dal tessuto viario e dalle piazzette, che sono diventati spazi multietnici di incontro. Si tratta, in altri termini di una immigrazione positiva che si legge attraverso alcuni fattori significativi. La soddisfazione e il riconoscimento per l'accoglienza ricevuta della quale gli stessi immigrati si dichiarano sorpresi rispetto alle giustificate preoccupazioni di impatto. Altro punto assolutamente importante è la garanzia di libertà civica e di partecipazione democratica alla vita della città (una rappresentanza qualificata delle diverse etnie è organo di consultazione della municipalità di Cagliari) che si manifesta attraverso libertà di pensiero, di religione (esiste una piccola moschea di incontro e di preghiera per gli islamici, mentre i cattolici frequentano la parrocchia e le attività di coinvolgimento), di studio, di assistenza sanitaria, di movimento senza vincoli diversi dai cittadini italiani ed, infine, di lavoro espresso attraverso attività commerciali e di ristorazione. Riteniamo che questo sia il punto di forza dell'esempio cagliaritano, non solo perché si contraddistingue nel panorama italiano della immigrazione e della integrazione, ma anche perché dimostra che l'accoglienza della popolazione, non soltanto è motivo di ricchezza intrinseca, per gli abitanti e per la città, ma anche strumento di proiezione oltre i confini comunali nella dinamica dei flussi del Mediterraneo occidentale.

Negli ultimi anni, il quartiere ha subito un ingente spopolamento a causa della inadeguatezza delle tipologie edilizie alle nuove esigenze dell'abitare e alla difficoltà di accesso e di sosta veicolare. Ciò ha favorito l'aumento delle famiglie unipersonali². In particolare, in riferimento all'anno 2011, si può notare che per il quartiere Marina la media del numero dei componenti del nucleo familiare delle famiglie residenti è di 1,7, un dato che risulta addirittura inferiore rispetto alla media di Cagliari (Comune di Cagliari, 2011). Il quartiere Marina infatti presenta il 50% dei

nuclei familiari composti da una sola persona.

Le famiglie monocomponenti in questo quartiere presentano peraltro alcune peculiarità, in quanto sono caratterizzate da una forte presenza di stranieri residenti. Difatti, l'incidenza della popolazione straniera è molto più marcata nei quartieri storici della città rispetto al dato medio a livello comunale: mentre il dato in riferimento al contesto urbano si attesta a circa il 4%, nel quartiere Marina l'incidenza era già quasi all'8% nell'anno 2002, per poi arrivare a circa il 15% nel 2011.

Attualmente l'insediamento spontaneo di persone immigrate del continente africano e di quello asiatico si va integrando con il residenziale cagliaritano più radicato³. Nello specifico, le nazionalità più presenti nel rione Marina sono il Senegal (20,4%) e il Pakistan (19,4%), mentre nel contesto di Cagliari si nota una prevalenza maggiore di Filippine e Ucraina (circa 35%).

Dal punto di vista dell'occupazione dei residenti stranieri, sebbene la crisi economica globale abbia avuto gravi conseguenze anche in questo territorio, è possibile affermare che ha inciso sui lavoratori stranieri in misura inferiore rispetto ai lavoratori italiani. Infatti, il numero di lavoratori stranieri impiegati nel contesto territoriale della regione Sardegna è cresciuto nel decennio 2000-2009 da 9.771 a 23.127 unità, arrestandosi per la prima volta nel 2010 e iniziando nuovamente a crescere nel 2011 (Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, 2012). Dal punto di vista delle nazionalità maggiormente presenti e della produzione di reddito conseguentemente inviata in patria estera, il Senegal si contraddistingue per la provincia di Cagliari (15,5% del totale regionale). Inoltre, la provincia di Cagliari è anche quella che detiene il maggior numero di imprese con titolare straniero, per lo più di nazionalità senegalese e marocchina, che costituiscono da soli il 53,4% delle imprese con titolare straniero in Sardegna, nella percentuale del 31,5% per il Senegal e del 21,9% per il Marocco (Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, 2012).

Questi dati, seppure rilevati in un periodo decennale, sono indicativi di una presenza regolare degli stranieri sul territorio regionale e in particolare nel caso considerato di Cagliari, che detiene un trend positivo del numero di lavoratori e di imprese con titolare straniero soprattutto per i cittadini di nazionalità senegalese e marocchina. Da una lettura incrociata di questi dati con quelli relativi alla composizione della popolazione straniera residente per quartiere, si evince che la nazionalità più presente nel quartiere Marina è proprio quella senegalese.

Tutti questi mutamenti nella composizione della popolazione si riflettono in un processo virtuoso di integrazione spontanea dei residenti stranieri nel rione Marina, con manifestazioni evidenti nelle strade, nelle piazze, nei locali di ristorazione e nelle chiese, aperte anche a religioni non cattoliche. Uno dei fattori che hanno contribuito a questo quadro è dato dal fatto che alla Marina operano numerose associazioni e sono presenti diverse strutture assistenziali

che rendono il quartiere un polo catalizzatore della presenza straniera nella città. Tra queste, è possibile citare il Kepos (Centro Ascolto per Stranieri), sorto nel 2006 ad opera della Caritas Diocesana di Cagliari, che offre gratuitamente a tutti gli stranieri servizi quali accoglienza, orientamento, accompagnamento a uffici pubblici e servizi socio-sanitari, e così via (Tronu e Zedda, 2012); vi sono inoltre altre associazioni che si occupano dell'insegnamento della lingua italiana e della realizzazione di progetti finalizzati all'educazione alla convivenza, all'accoglienza e alla multiculturalità, tra cui il Co.Sa.S. (Comitato Sardo di Solidarietà). D'altra parte, ciò si traduce anche in una forte domanda di alloggi da parte degli abitanti stranieri, che possono avere esigenze di natura diversa rispetto ai cittadini italiani, ai quali era stata destinata sia l'edilizia storica che quella pubblica di più recente costruzione.

Questa concreta prospettiva di un quartiere multietnico e solidale non può essere, quindi, lasciata allo spontaneismo, ovvero a piccoli interventi di manutenzione e di produzione, ma devono essere guidati da una normativa essenziale e propositiva, sia per gli aspetti inerenti la riconversione delle volumetrie edilizie, sia per la razionalizzazione degli itinerari di incontro e di socializzazione. In altre parole, occorre un intervento a livello della municipalità affinché si definiscano degli indirizzi programmatici che modifichino strumenti come il Piano e il Regolamento Edilizio a favore dello sviluppo della Marina. È necessario intraprendere discorsi per evitare ricadute negative. A tal proposito, è bene sottolineare che una politica siffatta che diffonda nella città di Cagliari nuove esperienze di convivenza con popolazioni diverse, potrebbe diventare un nuovo target nella competizione internazionale.

Discussione e riflessioni di sintesi

L'attualità del tema proposto presume una disponibilità dei soggetti politici e una cultura di civitas⁴ delle popolazioni, perché, in Italia, la resistenza tra le proposte costruttive e i fatti concreti, soprattutto in materia di immigrazione, è ancora molto forte. Ciononostante, riteniamo sia possibile, muovendo piccoli passi per volta, rimuovere lo scetticismo diffuso nella popolazione e, dove la dimensione lo consente, intervenire per guidare la formazione di nuove comunità urbane.

La storia dell'urbanistica ci pone davanti a momenti importantissimi, di successi o di insuccessi, legati a una popolazione, a delle politiche, a delle economie, a delle realtà che sono datate. Bisogna evitare che le nuove progettazioni di città, e soprattutto le nuove progettazioni di quartieri, siano datate ancor prima che vengano abitate.

Se, invece, volessimo far prevalere l'evoluzione culturale delle popolazioni e la dinamica degli insediamenti dovuti ai processi di globalizzazione dovremmo mettere in discussione i comportamenti facendo ricorso alle modalità dei rapporti di relazione consentiti dall'informatica e dalle nuove tecnologie, che

caratterizzano le smart cities.

Tra l'altro, gli interventi abitativi devono tenere conto delle mutate condizioni della società, e in particolare dei cambiamenti nei nuclei familiari, dell'aumento della componente multietnica della popolazione, e della possibilità che queste situazioni varino repentinamente.

Nel quartiere storico, la strada per la rinascita va vista attraverso una rimodellazione architettonico-funzionale, capace di attrarre abitanti, anche stranieri, e nuove attività produttive. Aristotele diceva: «La città è composta da diverse tipologie di uomini; le persone simili non possono condurre una città all'esistenza» (in Madanipour, 1996, p. 78). Infatti, nella città moderna, dove la mercificazione delle relazioni sociali è forte, ognuno è un individuo e potenzialmente un forestiero. A questa scala, la pluralità diventa la norma, e la tolleranza dell'altro la chiave delle relazioni sociali.

Possiamo concludere col dire che, prima di agire con progetti, è importante che l'urbanistica tenga conto dei segni: quei segni della città che fanno capire la dinamica giornaliera della popolazione e la qualità composita della vita, piuttosto che fattori di contesto strutturale che appaiono statici e immutabili.

Note

1 È quindi necessario fare i conti con la trasformazione del mondo in onnipresente patchwork (Geerts, 1999).

2 Il numero dei componenti del nucleo familiare è diminuito su tutto il territorio nazionale. Infatti, secondo i dati statistici nazionali, mentre nel 1961 era di 3,6, nel 2001 questo parametro è decresciuto fino a 2,6.

3 In Italia, le norme sull'immigrazione sono sancite dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189, cosiddetta "Bossi-Fini", che prevede il rilascio del permesso di soggiorno alle persone che dimostrino di avere un lavoro e potersi quindi sostenere economicamente. Di recente, è scoppiato il dibattito politico sulla concessione del diritto alla cittadinanza italiana ai figli che nascono da genitori stranieri residenti in Italia (il cosiddetto *ius soli*).

4 «I romani vedono fin dall'inizio che la civitas è ciò che viene prodotto dal mettersi insieme di diverse persone sotto medesime leggi al di là di ogni determinatezza etnica o religiosa. [...] La città è il confluire insieme, il convenire di persone diversissime per religione, per etnie, ecc., che concordano soltanto in forza della legge» (Cacciari, 2009, pp. 8-9).

Bibliografia

Cacciari M. (2009). *La città*, Pazzini Editore, Villa Verucchio
Caritas Italiana e Fondazione Migrantes (2012). *Dossier Statistico Immigrazione 2012, XXII Rapporto sull'immigrazione*, IDOS Edizioni, Roma
Comune di Cagliari, Assessorato Informatica e Statistica (2011). *Atlante Demografico di Cagliari 2011*. Testo disponibile al sito: <http://www.comune.cagliari.it>

it/portale/it/pagina_info.page?contentId=SCH16563
Geerts C. (1999). *Mondo globale, mondi locali*, Il Mulino, Bologna

Guarrasi V. (2011). *La città cosmopolita. Geografie dell'ascolto*, G.B. Palumbo Editore, Palermo

Istat. *Demo: demografia in cifre*. Testo disponibile al sito: www.istat.it.

Madanipour A. (1996). *Design of urban space: an inquiry into a socio-spatial process*, J.Wiley & Sons, London

Ostanel E. (2012). "Cittadinanze dimezzate: il governo dell'immigrazione tra politiche e pratiche" in *Planum. The Journal of Urbanism*, 25 (pag. 1-6)

Palermo P. C. (2009). *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli Editore, Roma

Sandercock L. (2004). *Verso Cosmopolis – Città multiculturali e pianificazione urbana*, Edizioni Dedalo srl, Bari

Secchi B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Editori Laterza, Roma; Bari

Tronu L., Zedda M.C. (2012). *Richiedenti asilo e rifugiati: dai C.A.R.A. all'insediamento nel contesto socio-economico italiano. Il caso della Caritas di Cagliari*, Edizioni Il Portico, Cagliari

Il (con)senso sociale delle politiche urbane

ANNA FRASCAROLO E ANNA RICHIEDEI

Introduzione

Il rapporto tra politiche urbane e politiche sociali può essere integrato o negato, ma la considerazione degli effetti mutuali delle une sulle altre può essere di primaria importanza per la pianificazione urbana.

Il caso di Brescia – città italiana con la maggiore incidenza di popolazione straniera – risulta emblematico per le problematiche legate alle segregazione e per aver intrapreso politiche di rigenerazione urbana spesso criticate per la mancata considerazione degli aspetti sociali ad esse connesse.

Il paper intende riflettere sulle ripercussioni che le azioni sulla "città della pietra" inducono sulla "città dell'uomo". Alcune recenti iniziative da parte della cittadinanza e dell'amministrazione si basano proprio sulla consapevolezza di tali interconnessioni, inizialmente involontarie e inaspettate, rincorrendo politiche per l'integrazione culturale tramite proposte per nuovi spazi urbani.

Politiche sociali e urbane: una breve ouverture

La socialità è un elemento fondamentale della città, fin dagli albori della civiltà, sia nelle sue espressioni di aggregazione che nelle sue problematiche di esclusione. Se da un lato la città moderna è il luogo delle barriere, della frammentazione e dell'esclusione

sociale, ovvero il luogo dove si esplicita il problema, è anche l'unico luogo nel quale è possibile cercare di realizzarne la soluzione attraverso l'integrazione e l'inclusione. Infatti la condivisione di tempi e di spazi, se pensati e creati in funzione delle esigenze di tutti gli individui, possono favorire il confronto e la reciproca influenza. Le città sono il luogo dell'homo socialis, che cerca l'incontro e la comunicazione ed il serbatoio dei possibili valori comunitari, delle potenzialità collettive, nonostante siano dominate dall'individualismo (Salzano, 2004).

Il valore che in ogni cultura è o era attribuito allo spazio pubblico può essere un primo elemento sul quale costruire momenti di confronto. Grazie all'incontro e allo scambio di informazioni e di esperienze si crea spontaneamente un livello di complessità funzionale e spaziale che da solo può risollevarle le sorti di spazi pubblici e rappresentare una risorsa inattesa (Aureli, 2011).

L'urbanistica, come anche altre materie, avrebbe il dovere di ripensare e valorizzare proprio lo spazio pubblico, caratterizzandolo in primo luogo con l'accoglienza: essere di tutti, a tutti accessibile, da tutti utilizzabile, ma anche da tutti godibile (Colarossi, Pezzagno, Tira, 2007). In questo senso la promozione della diversità quale elemento di arricchimento richiede molta attenzione, professionalità e un alto grado di sensibilità urbanistica, al fine di rendere le politiche per l'integrazione delle buone politiche sociali (Somma, 2004). Certo, l'urbanistica non può garantire la convivenza pacifica all'interno della società, ma può facilitare una più democratica accessibilità spaziale nella città, procurando le stesse opportunità ad ogni cittadino (Clemente, Esposito De Vita, 2007).

Dal momento in cui l'urbanistica si è posta il problema di costruire una città "a misura d'uomo" si è passati a sintetizzare le necessità di quest'ultimo in termini generali sotto forma di un prototipo che una volta descritto avrebbe reso più facile circoscriverne le necessità e quindi rispondere ai suoi bisogni. Col passare del tempo e con l'evoluzione della società ci si è resi conto che la città avrebbe dovuto essere progettata per una serie di categorie con esigenze diverse: il pedone, il ciclista, il disabile, le donne, le madri, i bambini, etc.

La complessità della città moderna pone la sfida di una progettazione capace di garantire la rispondenza ai molteplici e articolati bisogni di una società sempre più eterogenea; bisogni che non è più possibile arrivare a comprendere solamente tramite l'analisi di tecnici outsiders, i quali si trovano ora più che mai a doversi confrontare con processi partecipativi che riescano a far emergere le istanze dal basso. La partecipazione, che risulterebbe essere elemento essenziale per realizzare delle politiche urbane con un significato ed un consenso sociale, in questo momento storico, è estremamente difficile da ottenere, anche per gli interlocutori più prossimi alla propria cultura, perché la popolazione si è disillusa che le attività pubbliche possano aiutarli a migliorare la loro qualità di vita, attraverso l'evoluzione della propria città. La volontà di

cambiamento in questa direzione è latente, ma esiste: esiste a livello locale, esiste in iniziative senza scopo di lucro, esiste nella scuola primaria.

In Europa la condivisione della cittadinanza è molto più efficace perché il residente si aspetta di essere coinvolto nelle scelte della città pubblica. Casi emblematici ve ne sono molti. Uno fra i tanti è quello della città di Friburgo (gestito da Stadtbau, quartiere Weingarten¹), nella quale, ad esempio, un progetto di riqualificazione urbana basato sulla riconversione in case passive di 13 torri residenziali di edilizia sociale realizzate negli anni '60, sta effettivamente avendo successo grazie alla piena comprensione dei vantaggi ottenuti attraverso l'intervento da parte dei residenti ed utenti degli stabili. Consapevoli dei disagi determinati dai lavori, inizialmente i residenti non avevano compreso a pieno la portata del miglioramento e quindi avevano fatto una certa resistenza allo svolgimento dell'intervento, ma con il passare del tempo e con la maggiore informazione e partecipazione si è raggiunta la consapevolezza degli effettivi vantaggi che l'intervento poteva portare nel migliorare i loro alloggi. La valutazione degli effetti che le politiche urbane intraprese hanno avuto dal punto di vista reale sono un altro aspetto sul quale l'Italia risulta carente. La stima degli effetti delle scelte, è un tema forse "relegato", con tutte le difficoltà del caso, soltanto agli aspetti ambientali ed economici, nella sfera della contabilizzazione, e viene sottovalutato per gli aspetti sociali, ancor più sfuggenti al calcolo.

Il caso di Brescia, proposto nel paper, risulta emblematico per la sua capacità di apprendere dagli errori del proprio recente passato. Da una politica di riqualificazione urbana che non ha considerato la complessità sociale di un quartiere come quello del Carmine, noto anche in letteratura e caratterizzato dalla massiva presenza di residenti stranieri, sono emersi effetti sociali inattesi e positivi dal punto di vista della comunità insediata, ancorché non gestiti. Il punto di vista dell'insider², nonostante possa essere soggettivo o condizionato, vuole in questo caso essere considerato necessario per raggiungere una completa comprensione del fenomeno, in quanto difficilmente misurabile.

Il dualismo degli effetti del Piano Carmine a Brescia
La città di Brescia è ormai da anni considerata un caso studio per le problematiche legate all'immigrazione, come segregazione e disagio sociale. Brescia risulta infatti al secondo posto fra le province lombarde, dietro quella di Milano, per presenze straniere e in città il numero di stranieri, provenienti da paesi a forte pressione migratoria, si è quasi triplicato dal 2001 al 2011. L'anagrafe ISTAT per il 2010 indica che a Brescia i nati in Italia con almeno un genitore straniero rappresentano circa il 35% del totale dei nati in provincia, percentuale sensibilmente più elevata rispetto a quella lombarda (27%) e nazionale (19%) (Besozzi, 2012). Sono diversi i quartieri di Brescia che presentano un'elevata concentrazione di residenti stranieri (S. Polo, Villaggio Prealpino, via Milano tra i quartieri

Fiumicello e Primo Maggio), ma un quartiere emblematico, per la sua storia antica di quartiere d'immigrazione e di degrado, nonché per la sua collocazione nel cuore del centro storico, è il Carmine. Dall'analisi dei dati a disposizione degli uffici comunali sul quartiere emerge come tra il 1992 ed il 2012 il numero di stranieri, sia in termini assoluti (+1628 abitanti) che relativi (+40,4%) e di incidenza sulla popolazione totale (+33,2%), sia prevalentemente aumentato, mentre il numero di italiani residenti mostra un trend costantemente decrescente (la popolazione italiana sul totale è passata dal 90,8% del 1992 al 57,6% nel 2012). Una peculiarità di questo quartiere è anche l'estrema diversificazione interna: non si è di fatto mai verificata la preponderanza di un gruppo etnico o nazionale (Saleri, 2013).

Il Carmine è stato recentemente oggetto di una forte volontà politica di riqualificazione: l'amministrazione comunale ha avviato nel 2001 l'ormai noto Progetto Carmine, finanziato dall'amministrazione stessa con il coinvolgimento di ALER³, università e ovviamente i privati proprietari degli immobili. Lo strumento utilizzato è stato quello del Piano di Recupero di iniziativa pubblica, ossia uno strumento essenzialmente di carattere edilizio e orientato al recupero fisico delle strutture. La fase di recupero iniziata nel 2001 è l'unica ad essere chiusa perché lo stesso Progetto ha avuto delle varianti nel 2005 e 2007 che non si sono ancora concluse. Sono stati individuati gli edifici caratterizzati da diversi livelli di degrado, imponendo al privato l'obbligo di intervento, pena l'esproprio. Sono state inoltre intraprese opere di riqualificazione di spazi pubblici aperti e riconversione di alcuni edifici destinati a servizi pubblici o d'interesse pubblico. L'intenzione e l'effetto sotto il profilo urbanistico è apprezzabile tuttavia "il progetto risulta essere fortemente sbilanciato sulla dimensione fisica e urbanistica, con una forte sottolineatura della rilevanza [...] di tutte quelle dimensioni che rendono maggiormente decorosa la città" (Grandi, Borghi, 2007).

Il Carmine oggi

Cosa ha rappresentato il Progetto Carmine e cosa è oggi il quartiere?

Si vorrebbe qui proporre una riflessione basata su due diversi punti di vista. Il primo è quello dell'urbanista, che in modo analitico analizza un piano che, nonostante il successo sul lato della riqualificazione edilizia, è stato portato avanti con grandi lacune, non considerando quello che era ed è la complessità della composizione sociale del quartiere. Il Progetto Carmine è stato per certi versi un'opportunità sprecata, che ha assunto un atteggiamento ambiguo nel confronto di alcune questioni che riconosce come centrali, ma che non individua come oggetti delle politiche a causa della mancata tematizzazione della presenza di popolazione immigrata nel progetto e nelle agende politiche locali, se non nel capitolo emergenza e sicurezza (Grandi, Borge, 2007). Il piano è stato predisposto per essere molto efficace sul fronte del rapporto con il privato e sull'azione sugli spazi

pubblici, ma non ha preso consapevolezza, o non ha voluto guardare, al tema dell'integrazione sociale; non ha preso esempio da esperienze già fatte in altre città, come nel caso del quartiere di Porta Palazzo a Torino, dove i temi dell'alloggio e dei servizi per le minoranze sono state posta al centro dei programmi di riqualificazione urbana (Forte, Torre, 2009) e dove sono state definite "le politiche di risanamento del quartiere intervenendo non soltanto sull'ambiente urbano, ma anche sulla vita dei suoi abitanti" (Granata, Lainati, Novak, 2006). Dall'analisi tecnica del piano sembra quasi che l'obiettivo sia stato quello di trasformare radicalmente la struttura sociale del quartiere, rendendolo innanzitutto cittadella universitaria e attraente per famiglie e giovani coppie, "rivolgendosi a un solo tipo di abitante, non tematizzando, escludendola dall'orizzonte di pensabilità e di progettualità, la presenza degli stranieri" (Saleri, 2013), cercando di spostare altrove quella parte di popolazione vista come causa prima del degrado.

C'è però anche il punto di vista, quello dell'insider, che diviene palese nell'esperienza di due giovani donne nate e cresciute a Brescia che da ragazzine, quando andavano a fare le "vasche" in centro, si sentivano ripetere dai genitori di stare attente a non entrare nel Carmine, perché era pericoloso. Che negli anni in cui il progetto Carmine è stato portato avanti non si occupavano di urbanistica, ma vedevano solo ruspe che aprivano slarghi ed enormi manifesti che annunciavano che il Carmine sarebbe stato presto restituito alla città. Che all'improvviso, senza nemmeno rendersi conto di come poteva essere successo, si sono ritrovate ogni venerdì sera nel cuore del Carmine a prendere l'aperitivo con gli amici in mezzo a strade affollate, per poi andare al 'NuovoEden', una volta cinema a luci rosse, oggi unico cinema della città a proporre cinema alternativo e culturale, offrendo un'alternativa ai blockbuster delle multisale. Nel frattempo sono però diventate urbaniste e, cercando di avere una visione critica di ciò che gli stava accadendo intorno, si sono domandate se il prezzo per aver ritrovato angoli della loro città preziosi e ricchi di fascino, non sia stato quello di essersi rese complici di un processo di gentrificazione che contribuisce ad emarginare e allontanare le fasce più deboli della popolazione, andando contro a quel sogno, in cui credono, di una futura città multiculturale, integrata, in cui sia garantita per tutti giustizia ed equità sociale. Sono quindi tornate nelle strade del Carmine, durante il giorno, per cercare di capire qual è l'atmosfera che lì si vive e si respira. E sono entrate in bazar dai profumi esotici in cui hanno incontrato indiani stupiti di vedere entrare due ragazze italiane nel loro negozio; e in un ristorante etiope, con donne africane in coda per poter assaporare la loro cucina; e in un negozio di alimentari dove il proprietario aveva voglia di condividere e raccontare la sua vita di migrante, così come i clienti, che mano a mano si facevano avanti per narrare le loro storie chi in inglese, chi in italiano, chi in bresciano; e in negozi dal profumo antico, tramandati da bresciani carmelitani di generazione in generazione, i quali ricordano

quasi con nostalgia l'atmosfera "trasgressiva" del tempo in cui il quartiere ospitava le case chiuse. Accanto ai kebabbari ci sono sì negozi nuovi, ma diversi dai franchising che stanno invadendo il resto del centro storico, uniformandolo a quello di tutte le altre città: sono gallerie e botteghe di giovani artisti e artigiani bresciani, sedi di associazioni culturali, trattorie e vinerie. Nelle case restaurate vivono alcuni amici delle due urbaniste, giovani coppie tornate ad occupare quelle strade che ora esercitano un forte fascino fatto "anche e soprattutto di pedalate in biciclette e di auto lasciate a casa, o in piazza Vittoria, per muoversi a piedi attraverso la spina dorsale della città" (Rossi, 2012). Questi amici, nuovi abitanti del quartiere, rappresentano forse il processo di gentrificazione che si vuole evitare, ma significativo è come raccontano del primo giorno di scuola materna della loro bambina, unica italiana in una classe di stranieri: con un po' di preoccupazione mista ad un po' di orgoglio per aver avuto il coraggio di andare contro a chi li ha consigliati di non andare a vivere in quel quartiere con una bambina piccola, o almeno di portarla a scuola in qualche zona più "su" della città. La loro scelta di trasferirsi lì è dovuta sì alla ritrovata attrattività urbana della zona, ma anche ad un'apertura ad una nuova idea di città. "Questo scenario di convivenza multietnica sembra inoltre allettare una particolare categoria di nuovi abitanti, 'italiani non autoctoni' (professionisti e studenti che arrivano da fuori Brescia o da altre grandi città), che scelgono il Carmine non solo come investimento immobiliare ma anche come quartiere dove si possono trovare prodotti, servizi e un certo tipo di relazioni di prossimità e promiscuità tra culture e subculture diverse che difficilmente si possono trovare negli altri quartieri della Brescia 'più provinciale e bigotta'" (Grandi, Borgia, 2007). "E' giunto il momento di riconoscere nel Carmine una vocazione a essere esso stesso un luogo comune, vale a dire un luogo che sa riconoscere la propria inerente molteplicità, che sa farsi comune, disponibile e vivibile da diverse tipologie e gruppi di abitanti che, in modo diverso ma non necessariamente conflittuale, abitano il quartiere" (Saleri, Pilotti, 2014). Il Carmine è quindi oggi un quartiere in fermento e in evoluzione, in cui per ora realtà sociali profondamente diverse solamente convivono, ma dove la convivenza potrebbe essere il primo passo per l'incontro. La lezione di urbanistica che hanno ricavato da questa ricerca, è che tutte le azioni sulla "città della pietra" si ripercuotono sulla "città degli uomini", in modo a volte inaspettato e inatteso. Potrebbe però essere più fruttuoso ed efficace cercare di governare al meglio questa relazione, sfruttando l'opportunità che l'urbanistica offre per la costruzione di una società migliore.

Nuove prospettive per le politiche urbane

Un effetto del progetto Carmine è stato quello di diffondere la consapevolezza di come le azioni sul tessuto urbano possono aiutare alla realizzazione di una città più accogliente. Diverse sono le iniziative che stanno nascendo, frutto di questa nuova consa-

pevolezza. Un'iniziativa originale è quella avviata dall'Accademia Cattolica di Brescia⁴, in cui un gruppo di giovani dottorandi provenienti da ambiti disciplinari molto diversi fra loro, si è impegnato a riflettere su come la città contemporanea possa aspirare ad un modello di convivenza civile e multiculturale. Il percorso di ricerca, sviluppato lungo tre anni, è partito dalla costruzione di una base di conoscenze teoriche poliedriche, in modo da valorizzare e fondere le competenze e l'apporto personale di ciascuno nelle diverse specializzazioni: ingegneria e pianificazione urbanistica, architettura, storia economica e religiosa di età moderna e contemporanea, giurisprudenza e diritto internazionale, filosofia, filosofia della religione ed etica clinica, arte e visual studies, letteratura e lingue straniere.

Il risultato della ricerca è confluito in una pubblicazione e in un'idea progettuale per la città di Brescia, basata proprio sulla convinzione che la realizzazione di uno spazio pubblico "polisemico", destinato all'incontro, possa essere un viatico per l'avvio di un processo d'integrazione. Tale spazio è stato pensato proprio alle porte del quartiere Carmine.

Un altro esempio esplicativo della ritrovata consapevolezza dell'importanza dell'integrazione fra politiche sociali e urbane è il caso della Torre Tintoretto – esempio di grands ensembles realizzati dagli anni '70 – costruito tra il 1984 e il 1987 nell'ambito dell'attuazione del Piano di Zona San Polo e diventato presto luogo di degrado sociale. In passato le diverse amministrazioni che si sono susseguite hanno sempre cercato una soluzione al problema concentrandosi su come riqualificare l'edificio residenziale in sé, arrivando addirittura a proporre la demolizione.

Oggi si comincia invece a cercare di realizzare un progetto misto pubblico-privato che abbia l'obiettivo di "mettere insieme più opportunità: mescolanza sociale, ricambio generazionale e attività diverse dalla residenza". "Alcuni piani della torre potrebbero diventare alloggi per gli operai, con affitti attorno ai 300 euro al mese. Altri potrebbero essere destinati a funzioni sanitarie e servizi, vista la vicinanza con la stazione della metropolitana, altri ancora ad alloggi universitari" (Bacca, 2014).

È anche grazie a questo percorso che il nuovo progetto propone la rigenerazione della città come un'attività mirata "non solo ad una riqualificazione fisica dell'ambiente urbano, ma ad interventi di natura sociale, culturale, economica ed ambientale finalizzati ad un incremento della qualità del vivere" (Scarsato et alii, 2014).

Note

1 Nel quartiere è appunto presente il primo condominio passivo d'Europa, nonché il più alto.

2 "L'insider è colui che conosce e vive un luogo, un territorio e un paesaggio dall'interno, che appartiene al luogo, essendone insediato, vivendolo e conoscendolo quotidianamente, a volte concorrendone alla sua produzione come alla sua distruzione; essendo quel territorio il suo paese o la sua patria" (Beltrame, 2009).

3 Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale.

4 La fondazione "Accademia Cattolica" nasce nel 2010 dal presupposto che nei Paesi occidentali si sta profilando una trasformazione epocale, nella quale l'incontro tra le religioni gioca un ruolo determinante per la costruzione di una convivenza pacifica tra culture diverse.

Bibliografia

- Aureli, D. (2011) *Lo spazio pubblico nella città multietnica*, Aracne editrice, Roma
- Bacca, D. (2014) "Torre Tintoretto, non si vende più Via al «piano B»: la riqualificazione" in *Corriere della Sera Brescia*, 13 Febbraio 2014
- Beltrame, G. (2009) *Evoluzione del concetto di paesaggio e dei contenuti della pianificazione paesistica* in: http://www.italianostraedu.org/wp-content/uploads/2014/06/Beltrame_Evoluzione-del-concetto-di-paesaggio.pdf
- Besozzi, E. (2012) "Introduzione" in: Besozzi E., Colombo M., a cura di, *Immigrazione e contesti locali*. Centro di iniziative e ricerche sulle migrazioni – Brescia. *Annuario 2011-2012*, Vita & Pensiero, Milano, (pag. 7-26)
- Clemente, M., Esposito De Vita, G. (2007) *Città interetnica. Spazi, forme e funzioni per l'aggregazione e per l'integrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli
- Colarossi, P., Pezzagno, M., Tira, M., (2007) "Gli spazi urbani" in: Arengi A., a cura di, *Design for all*, UTET, Torino, (pag. 75-123)
- Forte, F., Torre, C. (2009). "Città multietnica. Urbanistica e valutazione", *Aestimum*, 32.
- Granata, E., Lainati, C., Novak, C. (2006), *Metamorfosi di uno storico quartiere d'immigrazione. Osservazioni sui recenti mutamenti del Carmine di Brescia*, Iniziativa comunitaria EQUAL, Synergia, Milano.
- Grandi, F., Borgi, P. (2007), *Prodotto Transnazionale: analisi territoriale. Sintesi dei risultati del case study italiano*, Iniziativa comunitaria EQUAL, Synergia, Milano.
- Rossi, I. (2012), "Carmine: se la movida trasforma un quartiere" in *Giornale di Brescia*, 16 Marzo 2012.
- Saleri, S. (2013), "I tanti volti di un quartiere 'degradato'. Il caso del quartiere Carmine di Brescia", in *Ocula*, 14.
- Saleri, S., Pilotti, L. (2014), "Sul confine tra varietà e creatività urbana. Ritratto di un quartiere multiculturale: il Carmine di Brescia" in Pilotti, L., De Noni, I., Ganzaroli, A. (2014), *Il cammino infinito. Imprenditorialità multiculturale tra varietà, innovazione e territori*, Franco Angeli, Milano.
- Salzano, E. (2004) *Fondamenti di urbanistica: dispense e schemi delle lezioni* in: www.eddyburg.it
- Somma, P. (2004) "Casa, integrazione e segregazione" in: Coin F., a cura di, *Gli immigrati, il lavoro, la casa: tra segregazione e mobilitazione*, Franco Angeli, Milano, (pag. 121-136)
- Scarsato, R., Foini, S., Moglia, G., Fogliata, O., Marrelli, S., (2014) *Documento preliminare alla progettazione e riqualificazione della Torre Tintoretto*, Comune di Brescia

Come superare i campi Rom nelle città italiane.

Il caso di Napoli

GIOVANNI LAINO

Premessa

Nelle aree urbane italiane circa 50.000 Rom vivono nei campi. Da anni le amministrazioni pubbliche affrontano la questione secondo un approccio che più che consentire la realizzazione di soluzioni efficaci riproduce i problemi. Si investono e spendono molti soldi, riproducendo gravi forme di discriminazione e conflitti sociali. Mentre in diverse città europee sono state realizzate politiche di desegregazione dei Rom l'Italia continua ad essere il paese dei campi rom. Solo in alcune città vi è un tentativo di rompere le inerzie culturali e amministrative provando a costruire, con l'intervento di altri attori, formule che consentano obiettivamente di superare i campi, di ogni genere, favorendo l'accesso all'abitazione, all'inserimento lavorativo, ai servizi socio educativi per i Rom come per altri gruppi sociali molto deboli. Anche se alcune Regioni e città (Trento, Napoli, Padova, Torino) aderiscono alla European Alliance of Cities and Regions for Roma Inclusion, a fine 2014, soprattutto per il grave caso romano, l'Italia rischia una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea proprio per la riproposizione dei campi rom. I planner possono dare un contributo a partire da quello che si apprende in questi cantieri già aperti. Si tratta di una tipica problematica di governo urbano e metropolitano che travalica le dimensioni spaziali e richiede una capacità di ideare, costruire e realizzare processi e dispositivi per una divisione sociale dello spazio più equa. Occorre concretizzare gli orientamenti della strategia nazionale con soluzioni plurali, capaci di associare in modo virtuoso contingenze e reale capacità di superare la segregazione, soprattutto quella terribilmente cristallizzata nei campi che, come è stato ben documentato, sono anche occasione di sprechi di risorse pubbliche oltre che di riproduzione di gravi iniquità e sofferenze per intere generazioni¹.

Le presenze dei Rom a Napoli

A Napoli e nei comuni della prima corona vivono circa 4000 rom. Secondo i dati dell'Assessorato, riferiti a situazioni abbastanza mutevoli, a luglio 2014 si contavano oltre alla ex scuola Deledda e al campo comunale a Secondigliano, circa 4 o 5 campi nomadi non autorizzati, soprattutto nella periferia orientale e nella periferia Nord. L'Amministrazione Comunale di Napoli sta realizzando un articolato programma di sistemazione di aree, luoghi di accoglienza, attrezzature per ospitare, per periodi transitori, la popolazione Rom che da molti anni vive in città in condizioni di forte disagio, in campi spontanei che

hanno evidenziato gravi problemi, attenzionati anche dall'Autorità Giudiziaria. Si tratta di un programma che vede in campo iniziative avviate da anni, nel corso del periodo commissariale e dopo, con procedure e iter amministrativi spesso complicati. Tali iniziative si inquadrano in una programmazione che assume le linee guida della strategia nazionale, come da apposita delibera di Giunta n. 174 del Febbraio 2013.

L'Assessorato alle politiche sociali, con cui coopero per questa vicenda all'interno di un accordo di ricerca sottoscritto dal Dipartimento di Architettura dove lavoro, sta cercando di superare uno dei limiti delle politiche che intendono essere coerenti con i contenuti della strategia Europea e Nazionale: la sostanziale frantumazione degli interventi e dei soggetti. Pertanto l'Assessorato sta cercando di realizzare la costituzione, il sostegno e il rafforzamento di una rete integrata multistakeholders di attori, degli enti pubblici e del privato sociale, impegnati alle diverse scale territoriali. In tal senso sono state richieste dal Comune risorse specifiche anche nella concertazione fatta per il PON Metro che nei prossimi mesi sarà avviato concretamente. Questo accanto ad un rapporto diretto con i Rom dei diversi campi, che vivono direttamente condizioni molto disagiate, costruito anche attraverso la partecipazione del Comune al programma europeo ROMACT.

La questione delle condizioni di vita dei Rom nell'area napoletana sembra emblematica di molte altre vicende per cui è evidente una scarsissima propensione alla riflessività delle politiche. Le Amministrazioni vanno spesso incontro a delusioni e fallimenti, perché riflettono troppo poco sui processi attraverso cui formulano e attuano le loro politiche. Sembra evidente anche un clima più generale di dispersione di risorse, debolezza dei gruppi di lavoro mobilitati, dipendenza da una impostazione emergenziale di quasi tutte le iniziative del governo locale. Una condizione che non di rado produce una sensazione di forte afasia cognitiva oltre che operativa per chi cerca di contribuire a buone realizzazioni in queste istituzioni. Anche da parte di organizzazioni del terzo settore (con qualche responsabilità dei redattori dei bandi europei e nazionali) troppo spesso le iniziative vengono considerate come azioni di avvio o come prosieguo di una qualche attività che un singolo gruppo ha intrapreso, entro uno stile competitivo che frena le capacità di cooperazione. È forte il peso dell'assenza di una visione d'insieme che tenda a ridurre il grado di entropia. A Napoli la debolezza del protagonismo dei Rom nella rivendicazione dei loro diritti e la frantumazione dispersione, occasionalità delle politiche e dei soggetti che si occupano della questione, sono forse i due limiti più gravi che depotenziano gli effetti di ogni impegno a favore dei Rom e della loro liberazione e inclusione sociale.

Il progetto comunale per l'area di uno dei campi di Cupa Perillo teso a risolvere in modo coerente, secondo i vari aspetti, le problematiche dell'intera area, tenendo conto dei vincoli del finanziamento e di tutti gli altri vincoli normativi vigenti è molto

importante e promettente. È evidente però che la sua efficacia dipende direttamente dalla capacità del Comune di immaginare e implementare questo intervento di trasformazione spaziale, con la relativa procedura amministrativa urbanistica in un quadro più complesso e tendenzialmente integrato con cui si riescano ad immaginare e a trattare le diverse dimensioni qualitative della questione. Questo implica la costituzione di una sorta di cabina di regia in cui siano investite competenze diverse, capaci di dialogo e cooperazione, programmazione di tempistiche differenti ma coerenti fra il trattamento delle questioni amministrative, sociali, urbanistiche, architettoniche, edilizie, di igiene urbana, sicurezza sino all'indispensabile programmazione finanziaria. Certamente non si può ipotizzare di controllare tutto entro un unico sistema rigido. Ance in questo caso chi partecipa al gioco del piano deve essere consapevole di trovarsi in un setting di interazione multipla, non ben disciplinata, con buona dose di incertezza, debolezza delle autorità e scarsa propensione alla cooperazione da parte di diversi attori. La pluralità degli orientamenti degli attori e delle pratiche (la ricchezza della democrazia !) è insopprimibile ma certo è indispensabile costruire una qualche forma di governo ragionevole, evitando un tasso di dispersione, frantumazione e non coerenza delle risorse e delle iniziative che negli ultimi quindi anni almeno ha certamente coprodotto inefficacia.

La vicenda della sistemazione abitativa dei Rom che da oltre venti anni abitano ai margini di Scampia, nell'area di Cupa Perillo, è stata avviata anni fa e la soluzione adottata dall'Amministrazione Comunale, dopo aver buttato un precedente progetto di campo ufficiale, intende assumere le indicazioni del laboratorio (con associazioni e Rom) che ho coordinato nel 2011 e delle rilevanti indicazioni della strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti che sollecita un sostanziale superamento dei campi per i Rom e l'adozione di un approccio di tipo integrato. Le condizioni umane, abitative e di complessiva reale esigibilità dei diritti dei Rom che vivono nei campi a Napoli permangono molto gravi, oltre i limiti della sopportabilità. Si tratta di una questione molto critica rispetto a cui l'Amministrazione ha il dovere e la possibilità di realizzare interventi esemplari, anche per ottenere riconoscimenti e ulteriori necessari finanziamenti che si possono ottenere perseguendo opportune strategie.

A Napoli, dopo la fase commissariale le istituzioni locali (Prefettura, Regione, Comune), come d'altra parte in altre città italiane, hanno espresso un approccio ancora legato al "campo rom", magari usando altri nomi, è iniziata una fase diversa. Dopo il sostanziale fallimento del primo campo costruito dalla Giunta Iervolino vicino al carcere di Secondigliano l'intervento – non privo di contraddizioni e limiti – a seguito del riuso della Ex Scuola Grazia Deledda a Soccavo, tenendo conto che ci sono dubbi sulla reale fattibilità e sostenibilità di un altro progetto di ricostruzione di due fabbricati a Via delle Industrie a Poggioreale, al-

cuni amministratori stanno prendendo coscienza che occorre una revisione della strategia comunale. Probabilmente la strada napoletana di abbandono effettivo della logica dei campi è graduale ma è indispensabile rinnovare il programma che anche la giunta De Magistris sta realizzando dal 2011. Con l'occasione del progetto per Cupa Perillo – che prevede la costruzione di case e servizi per uso temporaneo - si potrebbe avviare una fase almeno in parte nuova, per un'impostazione effettivamente più plurale (per le soluzioni che si cercano) e integrata (non solo un tetto entro una zona speciale ma qualcosa che va obiettivamente verso un abitare civile, non stigmatizzante).

Molti anni di esperienza europea, con tanti riscontri anche a Napoli, dimostrano che la reale efficacia di un tale programma è direttamente connessa e dipendente dalla capacità dell'Amministrazione di:

- ideare e realizzare un approccio effettivamente di tipo integrato, che curi cioè in parallelo (senza confondere piani ne competenze e/o professionalità) le dimensioni sociali, economiche, amministrative, giuridiche, temporali delle realizzazioni, evitando di riproporre la consumata logica che tende a realizzare prima i contenitori per poi riempirli di contenuti;
- prevedere e sostenere, con idonee risorse, un gruppo di lavoro con specifiche professionalità impegnate per un piano di accompagnamento amministrativo, economico, sociale, comunicativo e partecipativo che, con un reale coinvolgimento di gruppi sociali e soggetti intermedi locali, curi una varietà di aspetti fondamentali lungo tutto il processo, comprendendo anche il percorso realizzativo delle opere fisiche ritenute irrinunciabili.

- Come per le problematiche urbanistiche ed architettoniche il Comune deve mettere in campo specifiche competenze di alto profilo, per l'ideazione e la consulenza di processo in merito ai profili di sostegno e accompagnamento economico sociale, comunicativo e partecipativo;

- Un buon piano di accompagnamento economico sociale deve necessariamente tentare in ogni modo di tenere insieme e coordinare una serie di esperienze, diversi saperi, competenze e professionalità, coinvolgendo almeno parte dei Rom che vivono a Cupa Perillo, le associazioni effettivamente impegnate per i Rom, l'Ufficio Rom e il locale Centro dei servizi sociali del Comune, la Prefettura e nei limiti del possibile le Scuole e la Municipalità. Questa attività non può però essere delegata ad un gruppo informale, con modalità tutte volontaristiche e dilettantistiche. Si tratta di un lavoro di alta qualificazione che va coordinato e svolto con cura e particolari competenze. Un lavoro da programmare bene, avviare da subito e tenere vivo lungo tutto il processo. Si tratta d'altra parte di cose chieste nel documento elaborato dal Laboratorio consegnato al Comune a Dicembre 2011.

In tale prospettiva il gruppo di Docenti del Dipartimento di Architettura che cooperano con l'Amministrazione, potrà dare una sostanziale collaborazione, anche gratuita, ma che dovrà essere alimentata dall'opera di un gruppo di giovani qualificati anima-

tori e ricercatori necessariamente mobilitati (e pagati) a titolo professionale, guidati dal coordinatore del gruppo universitario.

Per questi motivi è evidente che il progettista del nuovo insediamento previsto a Cupa Perillo, tenendo conto delle diverse famiglie di vincoli, dovrà fare ogni sforzo per rendere al massimo adattiva la struttura che si andrà a costruire, sia per poter fare alcune scelte tipologiche e di destinazioni d'uso nel corso della realizzazione dei lavori sia per far costruire e collaudare un complesso di spazi sostanzialmente adattabili per esigenze in parte diverse da quelle immaginate oggi. Senza una particolare cura delle dimensioni di sostegno e accompagnamento economico, sociale, anche un programma molto ben curato per altre dimensioni presenta un alto rischio di inefficacia ed effetti indesiderati (inerzie, opposizioni di gruppi locali, inefficacia nel trattamento della domanda sociale, occupazioni abusive, conflitti, devastazioni,...).

Occorre da subito provvedere a ideare e realizzare un censimento sulle presenze effettive, sul profilo della domanda sociale. Bisogna studiare con cura la questione delle procedure per le assegnazioni, il rapporto fra taglie delle abitazioni e taglie delle famiglie; l'animazione delle altre funzioni previste nell'insediamento.

A latere gli esperti devono fare un'utile rassegna che, considerando al meglio alcune esperienze europee e italiane, tragga indicazioni utili per un reale rinnovo della strategia. Una strategia che consideri le possibilità di implicare anche altri soggetti tipo mediatori, cooperative o agenzie capaci di trovare nella regione urbana abitazioni da mettere a disposizione dei Rom – come di altri soggetti in gravi difficoltà – a titolo di affitto o proprietà, secondo percorsi di accompagnamento tesi all'autonomia, lavorativa e abitativa. Questo senza disconoscere che vi sono e vi saranno nuclei che necessitano soprattutto di assistenza e che hanno troppe poche risorse per essere subito protagonisti di percorsi di vera autonomia.

Uscire dal quadrato: avviare un programma più ampio per l'accesso alla casa per i soggetti deboli

In tutte le grandi città emerge sempre di più una domanda sociale poco trattabile da parte di persone che incarnano vecchie e nuove povertà. Persistono e aumentano i nuclei di persone che vivono negli scantinati o comunque in alloggi impropri interni agli edifici di edilizia pubblica, senza contare quelli sottoposti a sfratti per morosità incolpevole. Solo computando i bassi, inoltre, si può stimare che almeno quarantamila persone vivono in alloggi impropri nel centro urbano come in quartieri delle periferie. Ancora nelle vele di Scampia che dovrebbero essere abbattute si contano un centinaio di famiglie che occupano abusivamente alloggi impropri. Gli immigrati, i Rom, nuclei di persone sfrattate e/o senza fissa dimora si trovano in condizioni molto disagiate, solo in parte registrate dai dormitori, le mense, la presenza di spazi occupati.

Rispetto all'abitare dei Rom a Madrid le autorità sono

riuscite a chiudere i campi in quattro mesi mentre in nove mesi sono state eliminate le baraccopoli a Londra. Grazie ad un accordo di governance multilivello realizzato alla scala metropolitana a Parigi in sette mesi sono stati alloggiati circa ventimila famiglie. Anche in altre città come Stoccolma e Vienna i campi sono stati ormai sostanzialmente superati, di fatto sono stati realizzati processi di reale desegregazione spaziale.

Ormai nelle città italiane è maturo il tempo per un rinnovo sostanziale delle politiche, riconoscendo che per i Rom occorrono programmi urgenti e dedicati, già solo perché deve essere ben gestito quello che è già avviato. A Napoli, per una parte consistente di questi gruppi sociali, accanto alle diverse iniziative in campo, ripensandone qualcuna e forse fermandone qualche altra, è necessario pensare ad un'azione di diverso tipo che nel mentre provvede a costruire e poi assegnare ad esempio ai Rom case a Cupa Perillo, o nuove sistemazioni in altre zone, immagini anche altre forme di sostegno e incentivo all'ottenimento di un alloggio per le famiglie Rom come pure per altri destinatari – senza tetto, migranti e non solo - individuando modalità di reperimento di accesso alla casa e sostegni per la realizzazione di formule individuali (incentivi per fitto e/o acquisto case, incentivi per la sistemazione di costruzioni preesistenti).

Tenendo conto di altre esperienze italiane (p.e. Darcasa a Milano, la recente programmazione avviata a Torino, etc.) il Comune di Napoli, con l'aiuto dell'Università, ipotizzando anche un veloce confronto con altre Amministrazioni che hanno già maturato esperienze pertinenti, anche d'intesa con l'ANCI, deve immaginare un dispositivo che metta a gara, almeno sperimentalmente, la realizzazione di un sistema integrato di servizi sia per l'inserimento lavorativo ma soprattutto per l'accesso all'alloggio.

Si può pensare alla messa a disposizione di una somma da usare per reperire alloggi (isolati in condizioni non disastrose, parti di condomini o singoli alloggi) accanto alla costituzione di un fondo di garanzia in modo che una qualche agenzia (un raggruppamento non profit che potrà essere selezionato fra quelli che si candideranno per l'attuazione del programma), possa offrire diversi servizi. Per l'accesso alla casa potranno essere previste diverse formule secondo cui l'agenzia, reperendo alloggi liberi, direttamente sul mercato (non solo a Napoli ma nell'intera regione urbana di prima e seconda cintura), già pronti o bisognosi di più o meno piccoli interventi manutentivi, possa sostenere le famiglie Rom nella sottoscrizione diretta dei contratti oppure prendere in fitto le case – con una formula che consenta il subaffitto – e concederle con un contratto ben congeniato poi in forma agevolata, entro un programma di breve e medio periodo, a famiglie che si trovano in condizione di forte disagio abitativo (presenze in campi Rom, richiedenti asilo, migranti senza tetto, etc.) e che siano in grado di sostenere spese per l'alloggio (utenze, fitto).

Si immagina una strategia che riesca a coinvolgere attori diversi, fra cui alcune fondazioni, qualche istituto

bancario, le associazioni dei proprietari e degli inquilini, per reperire almeno una prima quota di alloggi idonei a basso costo, per verificare la fattibilità di processi di attivazione di singoli nuclei, per percorsi di autonomia abitativa. Si dovrebbe verificare anche l'utilizzabilità di alcuni beni confiscati alle mafie. Processi che molto probabilmente costeranno meno delle spese necessarie per allestire aree attrezzate o fittare stanze di alberghi. Procedure che potranno dare corpo in modo sostanziale ad una svolta verso un reale superamento dei campi e di ogni altra struttura di sistemazione provvisoria, concentrazionaria, precaria e ai limiti del rispetto dei diritti delle persone. Il Comune dovrà quindi disegnare un programma quadro, mettere a disposizione le risorse, con alcune scelte molto forti, con chiari e significativi ambiti di agibilità adattiva per l'attuazione. Nello specifico dovrà essere poi l'ente affidatario che, operando in buona parte secondo un approccio prestazionale, dovrà trovare le migliori modalità per conseguire i risultati attesi in termini di nuclei che godano di case secondo contratti di fitto validi e regolari, procedure di sostegno all'abitabilità riproducibili, a costi contenuti ed evidentemente rivolti alla massima attivazione dei beneficiari. Già le risorse messe a disposizione dal Pon Metro dovranno essere utilizzate per fare una tale mossa di uscire dal quadrato della riproposizione illogica dei campi.

Note

1 Per i riferimenti bibliografici vedi Laino 2014
2 Delibera di Giunta Comunale n. 174 del 1 Febbraio 2013, "La città di Napoli per l'inclusione sociale e l'esercizio dei diritti umani e di cittadinanza delle comunità Rom presenti nel territorio cittadino: definizione delle linee guida e delle azioni progettuali dedicate".

Bibliografia

Iref (2010) Oltre il separatismo socio- abitativo. Rapporto di ricerca.
Laino (2012a) I Rom in Italia fra esclusione e rimozione. Strategie per l'esigibilità dei diritti e il superamento dei campi, in In: AA.VV. (2012) Abitare il nuovo, abitare di nuovo, CLEAN Editore, vol. 1, p. 111-122, Napoli
Laino G. (2012) Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale. Franco-Angeli, Milano.
Laino G. (2014) "La riqualificazione dei campi rom a Napoli: insegnamenti per la costruzione dell'agenda urbana italiana", in Calafati A. (a cura di), Un'agenda urbana per l'Italia, Roma, Donzelli, 2014
Legros O., Vitale T. (2011) "Le migrants roms dans les villes francaises et italiennes: mobilités, régulations et marginalités". In Gèocarrefour, 86/1.
Strati F. (2011) Italy. Promoting Social Inclusion of Roma. A Study of National Policies, Studio Ricerche Sociali (SRS).
Vitale T., (a cura di, 2009), Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti, Studi Economici e Sociali,

Carocci, Roma.

Vitale T., (a cura di, 2010) "Rom e Sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica", Osservatorio di politica internazionale, Approfondimenti n. 21 - ottobre 2010, Istituto per gli studi di politica internazionale.

Comunità Rom. Pianificazione e processo

MIRIAM MASTINU

Conosciamo il popolo Rom

I Rom sono una comunità appartenente al gruppo etnico migrante, largamente incrociata con le popolazioni dei diversi paesi d'adozione ma risalente ad un ceppo indiano (India Nord Occidentale), di cui infatti recano tracce evidenti nei tratti somatici.

L'etnonimo "Rom" nel loro idioma, il "romanes", significa "uomo" (al plurale "romà") ed è il termine che li differenzia dai non zingari, chiamati comunemente "gagè"¹.

Quando si affronta la questione dei Rom dal punto di vista urbanistico è necessario analizzare gli usi, le abitudini e le esigenze delle comunità affinché la pianificazione degli spazi sia adeguata ai loro bisogni (sociali e culturali).

Per questo motivo è utile approfondire i temi che più li caratterizzano: la religione, il diritto tradizionale e l'abitare (da nomadi a sedentari).

La legge delle comunità Rom è una legge orale strutturata sui valori della reciprocità e della solidarietà, intesa come un fare ed un agire in modo tale che l'altro agisca nei propri confronti nel medesimo modo. È il fondamento dell'ordinamento sociale del gruppo che si esprime in un complesso di norme di comportamento che regolano gli aspetti principali della vita. Il Rom deve osservare le regole per poter vivere all'interno del proprio gruppo evitando il conflitto con altri membri.

Nella sua diaspora secolare, il popolo Rom, si è adattato alle religioni locali, accettandone in qualche modo riti e credenze, per ragioni di sopravvivenza. Esistono infatti comunità ortodosse, cattoliche e musulmane; festeggiano numerose ricorrenze religiose in modo differente da gruppo a gruppo. Hanno una conoscenza assai superficiale dei testi sacri ma tutti credono in dio, un dio a misura Rom conforme alle tradizioni. È forse, o certamente, l'antica origine orientale a spiegare non tanto la religione, quanto la religiosità del popolo Romani, intesa come attitudine interiore nei confronti della vita, rilevabile dall'osservatore benché il Rom non conosca assolutamente definizioni della religione, né sappia in alcun modo spiegare cosa egli intende per religiosità (Ministero degli Interni, 2006). Un elemento che ha caratterizzato da sempre il popolo Rom è il nomadismo che ora si è, nella maggior

parte dei casi, trasformato in sedentarizzazione. Il viaggio è stato, da sempre e per motivi differenti, una parte fondamentale della vita delle popolazioni Rom.

Oggi il nomadismo classico, quello che vedeva continue "transumanze" di gruppi Romà costituiti da più famiglie legate da vincoli di parentela, per motivi strettamente connessi alle attività di sopravvivenza, si presenta assai dimensionato nello spazio e nel tempo e non è più prettamente legato al lavoro.

La maggioranza delle famiglie ancora nomadi si ritrova tra i Sinti che, come detto, praticano prevalentemente l'attività di giostrai, tradizionalmente "mobili". Il fenomeno è minimo tra le famiglie Rom e non è mai elettivo, bensì forzato per mancanza di altre possibilità di abitazione o sopravvivenza. Le famiglie Rom, nella ex Jugoslavia, erano infatti sedentarizzate².

La "carovana" di legno o il carro trainato dai cavalli, così come a volte la tenda, costituivano la dimora delle famiglie rom fino agli anni '50 e occupavano spazi liberi nelle periferie cittadine o nelle campagne.

Con la carovana o con il carro le famiglie si spostavano accampanandosi senza troppe difficoltà nelle campagne in terreni demaniali o incolti, non lontano da qualche cascina cui ricorrevano per attingere l'acqua dai pozzi (Mastinu, 2013).

Non più del 2-3% delle famiglie Rom viaggia ancora in carovana; la tenda ormai, se non in alcuni paesi del Europa dell'Est (vedi Polonia, Romania³), è inutilizzata, soprattutto quando le famiglie sono composte da più di quattro persone; molte sono invece le famiglie (il 20% circa) che abitano in baracche costruite con materiali di fortuna (legno, lamiera, cartoni ecc.) in spazi urbani degradati, caratterizzati dalla lontananza dal centro urbano e privi di qualsiasi servizio (igienico o di prima necessità). La roulotte è uno degli elementi che caratterizzano, negli ultimi anni, la maggior parte delle comunità Rom. Seppur possedendo una piccola baracca, molte famiglie decidono di munirsi anche di una roulotte, per fornire assistenza a familiari di passaggio o per concedere lo spazio ai membri della famiglia che decidono di spostarsi.

Un altro fenomeno che però si sta verificando più frequentemente negli ultimi anni, è la costruzione, da parte di alcuni membri della comunità, di case abusive all'interno dei campi sosta predisposti dalle amministrazioni locali (Ministero degli Interni, 2006). Nell'ambito dell'abitare, il riconoscimento dei rom e dei nomadi passa per una considerazione urgente delle condizioni di alloggio e di accoglienza di coloro che sono sedentarizzati: un riconoscimento del caravan come modi di abitare, l'adattamento dei luoghi agli utenti; il sostegno ad alloggi fisse per coloro che decidono di stanziarsi in un luogo.

Abitare Rom

Quando ci si riferisce all'abitare Rom, inevitabilmente, si utilizza la locuzione "abitare in difficoltà".

Per quanto riguarda l'aspetto urbanistico-territoriale le comunità rom, avendo come unica risorsa lo spazio, tendono ad occupare, quando non esistono campi so-

sta autorizzati e organizzati, aree vaste e vuote che in realtà si trovano in tale situazione per due principali motivi: sono aree insalubri o degradate oppure le norme urbanistiche vietano qualsiasi intervento edilizio. Quando si parla delle comunità rom, questo pregiudizio "immobiliare"⁴ è la conseguenza di un'idea, ormai assodata, che queste popolazioni scelgano spontaneamente di vivere nelle "favelas" europee, condividendo spazi che nella nostra realtà sono privati e dividendo (in molti casi) ambienti e luoghi con comunità Rom di altre religioni.

Questo "abitare inferiore" appare come il frutto non di una cultura abitativa propria dei Romà ma, più che altro, di processi di categorizzazione sociale e distribuzione sociale dello spazio urbano.

La scelta infatti di vivere ai margini della società (sia spazialmente che socialmente) nasce dalla volontà delle amministrazioni (che fanno riferimento alla legislazione nazionale e regionale) di allontanare fisicamente queste comunità. È chiaro che i fattori siano molteplici: economici, sociali, di salubrità.

Ciò produce il generarsi di conflitti per la gestione dello spazio, favorendo la nascita di campi sosta abusivi, insediamenti spontanei non autorizzati. Tali strategie urbanistiche sono state definite da Brunello (1996) come scelte inserite all'interno di un'urbanistica "del disprezzo", che si caratterizza oltre che per un allontanamento fisico anche per il favorire la marginalità sociale delle comunità.

Addentrando nel campo, le prime difficoltà abitative che si incontrano sono di carattere spaziale e di gestione dello stesso, a partire dallo spazio aperto comune, utilizzato per cucinare e passare il tempo libero, sino al livello del singolo "alloggio" da parte di ogni membro della comunità.

Gli spazi esterni alle abitazioni, in molti casi, ospitano anche i servizi igienici⁵ e le fontane che erogano l'acqua potabili dove i membri della comunità si recano a lavare le vettovaglie e rifornirsi; l'utilizzo condiviso di beni di prima necessità come l'acqua, possono generare, in presenza di vari gruppi etnici nello stesso campo, conflitti e discussione per le priorità di utilizzo delle attrezzature.

La prima impressione che suscita un campo Rom è di allontanamento fisico e culturale di questa popolazione. Ciò è il prodotto spaziale e sociale di una "pianificazione urbanistica rovesciata" (Marcetti, 1996) che tende a localizzare, specialmente in Italia, i campi (che nascono come insediamenti temporanei) in ampi spazi nei pressi di infrastrutture viarie pesanti, ai confini tra campagna e periferia, nelle vicinanze di discariche o in generale in luoghi insalubri o di risulta. Ma tale condizione di provvisorietà abitativa grava soprattutto sui bambini. Questi ultimi sono la componente numericamente più rilevante all'interno delle comunità e quindi dei campi. I problemi a cui vanno incontro, abitando all'interno di un insediamento Rom, sono di carattere spaziale, sociale ed igienico: sono i primi infatti ad essere colpiti da malattie. I campi, inoltre, sono sempre sprovvisti di spazi dedicati ai bambini, siano esse aree sportive attrezzate o

luoghi in cui i bambini possano relazionarsi con altri coetanei.

Qual è il modo per far capire che un essere umano per vivere ha necessità di servizi come scuole, luoghi di incontro, locali in cui poter essere assistito in caso di malattia? e che non basta che questi siano a 10 Km di distanza dal campo?

Abitare è un concetto strettamente legato all'esistere. Abitare implica che ci sia un rapporto tra chi abita e il luogo oggetto dell'azione. Questo rapporto "consiste in un atto di identificazione, ossia nel riconoscimento di appartenenza a un certo luogo" (Norberg-Schulz, 1995).

L'insediamento dovrebbe funzionare soprattutto come luogo d'incontro e di scambio di idee, prodotti ed emozioni ma il campo nomadi non è tutto questo. Le politiche urbane relative ai Romà hanno come punto di partenza lo spazio. L'insediamento Rom può rispondere a diversi obiettivi, dichiarati o meno, come l'accoglienza o il rifiuto, l'integrazione o la segregazione.

In realtà si cerca solo di "sistemare" queste comunità il più in fretta possibile senza fare riferimento al luogo di provenienza, al numero di famiglie, alla presenza o meno di bambini e a tanti altri fattori che risulterebbero essere elementi caratterizzanti l'insediamento e che permetterebbero l'individuazione di specifici servizi richiesti dalle famiglie (la scuola o il luogo di culto ad esempio).

È necessario, in primo luogo, correggere l'uso improprio che si fa di alcuni termini di uso comune, ai quali viene attribuito un significato che si allontana da quello originale. Come è possibile definire queste comunità "nomadi" dal momento che "risiedono" in Italia da decenni? Forse sarebbe più opportuno chiamarle "popolazioni nomadi insediate" (Mastinu, 2013, p. 212). E ancora, il termine accoglienza presuppone una sistemazione temporanea; l'espressione "campo nomadi" dovrebbe invece trasformarsi in "campo sosta". È noto tuttavia, che tali campi, nella migliore delle ipotesi, vengono considerati luoghi di vita a tempo interminato per le popolazioni che li abitano (fino a quando non si presenta l'occasione per il loro smantellamento).

Abitare Rom in Europa

Le comunità Rom sono presenti in molti Stati europei, nei quali vengono accolte con modalità e forme di insediamento diverse tra loro. Lo stato francese, ad esempio, negli ultimi anni ha portato avanti politiche di accoglienza basate sul modello sintetizzato, da alcuni, nello slogan "bastone e carota". La legge francese infatti prevede che ogni comun e con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti sia dotato di un'area di accoglienza (la carota); ma nel caso in cui qualcuno della comunità non rispetti le regole del campo può essere espulso dal territorio francese (il bastone). I campi di accoglienza sono pensati, dalla legge Besson, come luoghi di passaggio e, per questo motivo, la stessa legge prevede un programma immobiliare di case in affitto e terreni nei quali costruire piccole abita-

zioni per le famiglie che versano nelle condizioni più precarie (Fusari, 2007).

La Germania, rappresenta invece una realtà molto differente rispetto alle più note realtà europee (Francia e Spagna). I Rom infatti, sono considerato per legge una minoranza nazionale. Lo stato tedesco ha accolto nel dopoguerra le popolazioni migranti in maniera differente; nessun campo nomadi, di sosta o di accoglienza, è tollerato: sono state assegnate abitazioni, singole o in edifici di edilizia economica popolare. A tutti è stata data l'opportunità di lavorare in cambio del rispetto delle leggi, imposte come alla totalità della popolazione tedesca.

La storia dei Rom in Polonia, inizia durante il regime totalitario di Hitler che prevede lo sterminio del popolo Rom, definito come "popolo di razza straniera"⁶. I rom all'interno del campo di concentramento non dovevano assolvere a nessun ruolo in quanto considerati alla stregua degli animali.

Con l'instaurarsi del regime comunista nella Polonia liberata dai Sovietici, le condizioni di vita dei Romà e dei Sinti migliorarono. Il regime di impegnò nella costruzione di abitazioni in legno ai margini delle città principali (Varsavia, Lodz, Cracovia). A queste comunità veniva assegnato oltre alla casa, un piccolo appezzamento di terreno da coltivare o dove poter addestrare i cavalli. Attualmente i Rom risiedono anche nei centri minori della Polonia, ma l'interruzione della politica di integrazione dei nuovi soggetti insediati ha prodotto forme di microcriminalità e vandalismo⁷.

Abitare Rom in Sardegna

In Italia le persone appartenenti alla etnie Rom e Sinti sono circa 150.000, il che corrisponde allo 0,25% della popolazione italiana (Pollinger, 2008). L'Italia risulta essere lo Stato meno organizzato nella gestione abitativa Rom e nella progettazione dei campi sosta (Consiglio d'Europa, 2005).

Anche la Sardegna, come altre regioni d'Italia⁸, accoglie da anni alcune comunità Rom. Seppur con una certa difficoltà è stato possibile raccogliere i dati relativi alla presenza dei campi, autorizzati o no, e al numero di abitanti (Regione Sardegna, 2008). Sono riconosciuti come insediamenti, tra i quali alcuni abusivi, 14 campi.

La questione abitativa rom, in Sardegna, è regolata dalla legge regionale 9/1998⁹ (Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi). Tale legge prevede il finanziamento annuale per le Province, i Comuni e le associazioni che si occupano della gestione sociale ed urbanistica degli insediamenti.

Per quanto riguarda l'aspetto urbanistico e logistico, l'articolo 5 afferma che l'ubicazione del campo sosta, oltre a rispettare dimensioni comprese tra i 2000 e i 4000 mq, deve essere tale da evitare ogni forma di segregazione e di emarginazione, favorendo così l'accesso da parte dei Rom ai servizi pubblici, siano essi servizi di trasporto o di altra natura.

Inoltre il campo deve essere dotato di illuminazione pubblica, allaccio di energia elettrica ad uso privato, giochi per i bambini, acqua potabile e di uno spazio

polivalente per riunioni, altre attività e necessità.

È chiaro però che tutto ciò appare di scarsa utilità se le amministrazioni non prevedono anche una politica di integrazione della comunità Rom, iniziando dal superamento del concetto di campo nomadi.

In Sardegna, come anticipato, esistono varie realtà; nella tabella si possono leggere i dati relativi al numero di abitanti per campo (Pireddu, Zurru, 2002):

Comune	Tipologia di insediamento	N. nuclei familiari	N. abitanti
Cagliari	Campo sosta regolare	25	155
Monserrato	Campo sosta regolare	5	32
San Gavino Monreale	Insedimento sparso abusivo	4	25
Carbonia	Insedimento sparso abusivo	4	52
Selargius	Campo provv (non a norma)	10	56
Pabillonis	Campo provv (non a norma)	1	16
Sassari	Campo provv (non a norma)	10	80
Alghero	Campo provv (non a norma)	7	54
Porto Torres*	Campo sosta	15	87
Olbia	Campo sosta regolare	17	83
Nuoro	Campo provv (non a norma)	1	20
Macomer**	Insedimento urbano regolare	3	12
San Nicolò d'Arcidano***	Campo provvisorio	14	93

Tabella 1: numero di abitanti per insediamento riconosciuto

Esiste quindi in Sardegna, quindi, una comunità Rom composta da un totale di 765 persone che ormai da anni sono parte della comunità locale e ne rappresentano, in alcuni casi, una percentuale consistente in relazione agli abitanti residenti. Un esempio è il campo provvisorio di San Nicolò d'Arcidano, totalmente integrati e che rappresentano il 3,19% dell'intera popolazione comunale (2912 abitanti).

La comunità Rom "Kanjarija" di San Nicolò d'Arcidano è arrivata in paese circa 25 anni fa; la sua crescita demografica è avvenuta solo per via naturale, non ci sono stati, infatti, insediamenti di altri nuclei oltre quelli originali. Oggi la comunità è composta di 97 persone (dati 2014), di cui 52 uomini e 45 donne, divisi in 14 nuclei familiari.

La comunità, di religione cristiano ortodossa, è ben integrata nella vita e tra la popolazione di San Nicolò; gli uomini svolgono lavori legati alla raccolta e alla lavorazione del ferro, mentre la maggior parte delle donne è inserita in progetti di formazione professionale coordinati dall'Amministrazione Comunale¹⁰. All'interno del campo, le famiglie hanno realizzato abitazioni in legno, nelle quali vivono fino a 15 persone. L'abitazione è solitamente costituita da un'unica stanza in cui la famiglia svolge tutte le attività legate alla quotidianità. La camera da letto dei genitori è più appartata ma niente, né una porta o una tenda, la separa dal resto della casa; ciò è dovuto alla necessità da parte dei genitori di tenere sempre sotto controllo i figli più piccoli (Marcetti, 2008).

In seguito alla morte del capo o leader del campo, la comunità si è divisa in due fazioni, che non riconoscono l'una il leader dell'altra¹¹. Ciò ha prodotto la divisione fisica del campo in due parti, una distinzione che corrisponde alla situazione economica delle famiglie: da una parte la frazione povera e dall'altra

parte quella ricca, riconoscibili dall'estetica, dalle dimensioni e dagli accessori delle abitazioni.

Il Comune, cercando di rispondere alla legge regionale n. 9/1988, ha da poco dotato il campo di energia elettrica e acqua corrente; ha installato un complesso di bagni comuni, composto da soli tre WC e due docce.

Inoltre, l'Amministrazione ha provveduto a recintare il terreno di pertinenza dei Romà, con una rete metallica alta quasi due metri. La scelta dell'Amministrazione di recintare l'area è legata forse alla volontà di delimitare lo spazio di pertinenza dei Romà. Così facendo però, si accentua, seppur ben integrati, l'isolamento fisico e sociale della comunità Rom.

Da queste brevi descrizioni è possibile derivare qualche cauta conclusione. Le politiche promosse dalle Amministrazioni locali non sempre sono efficaci, ma va tenuto conto che il problema presenta risvolti di complessità anche per l'atteggiamento delle popolazioni locali. Il tema dell'accoglienza, del riconoscimento nonché le soluzioni abitative e l'integrazione all'interno della comunità restano non risolti.

Ciò che emerge, tuttavia, è che nonostante pregiudizi e preconcetti quando la popolazione locale mostra apertura sociale e culturale, come nel caso di San Nicolò, la convivenza non solo è possibile ma può venire valorizzata attraverso manifestazioni promosse dall'Amministrazione comunale che rendono possibile che la popolazione locale e la comunità Rom entrino in stretto contatto favorendo il riconoscimento delle proprie culture e tradizioni reciproche.

La presenza di comunità rom, per quanto ciò possa apparire paradossale, nei luoghi di insediamento da un tono di "città" al comune di insediamento (Mastinu, 2013).

La capacità di sviluppare e definire un progetto che non si limiti solo alla sistemazione strutturale dell'insediamento ma che guardi oltre, ponendosi come obiettivo l'integrazione sociale della comunità ragiona intorno alle logiche della pianificazione e del processo. Il progetto fisico di uno spazio non deve essere slegato dal processo sociale di avvicinamento delle comunità in un ottica di strategia inclusiva delle popolazioni più deboli ed emarginate.

Note

1 In Italia esistono sette etnie (Cagol, 1995):

- Sinti: in prevalenza giostrai e nomadi; si differenziano in base alla regione di appartenenza (Marche, Lombardia e Piemonte);

- Rom abruzzesi: giunti in Italia alla fine del 1300 si stanziarono nelle regioni centromeridionali;

- Rom Iovara e kalderosa: il loro nome deriva dal mestiere di allevatori di cavalli e di lavoratori del rame. Provengono dall'Ungheria e abitano in case e roulotte, principalmente nel Lazio;

- Rom khorakhanè e kanjarja: provengono dalle regioni della Ex Jugoslavia. I primi sono musulmani, i secondi cristiano ortodossi. La loro migrazione inizia negli anni '60 e si intensifica negli anni '90 in seguito alla guerra che martoria il Paese;

- Rom rudari: sono originari della Romania. Vivono in accampamenti nelle periferie delle grandi città e si occupano della raccolta e della lavorazione del rame;
- Rom kaulja: di origine algerina, sono di recente immigrazione dalla Francia; si aggregano talvolta ai khorakhanè perché ne condividono la religione;
- Camminanti siciliani: originari della Sicilia orientale, vivono prevalentemente in baracche svolgendo il mestiere di ambulanti.

2 Intervista abitante Rom, Macomer, 2012

3 Testimonianza all'autrice, giungo 2009

4 Mastinu, 2013, p. 2010

5 Es. Campo Rom San Nicolò d'Arcidano (OR), Campo Rom Alghero (SS) e Insediamento Rom Macomer (NU)

6 Fondation Auschhwitz, 1993

7 Intervista a Magdalena Wojnarowskam 2009

8 Toscana e Sud Tirolo

9 Legge "Tiziana", emanata quando in un campo Rom di Cagliari, nel 1998, morì una bambina, Tiziana, di quattro anni, a causa delle precarie condizioni igienico-sanitarie in cui versava il campo.

10 Intervista al Sindaco di San Nicolò d'Arcidano, Emanuele Cera, Luglio 2009

11 Intervista all'autrice. Campo Rom San Nicolò d'Arcidano, Luglio 2009

Bibliografia

Brunello, P. (a cura di) (1996), *L'urbanistica del disprezzo. Campi Rom e società italiana*, Manifesto Libri, Roma

Cagol, M. (1995), *Un popolo sconosciuto: gli zingari*, Associazione per i popoli minacciati, Bolzano
Consiglio d'Europa (2005), *Il Rapporto della Commissione d'Europa contro il razzismo e l'intolleranza*, Strasburgo

Fondation Aushwitz (1993), *L'universo concentrazionario e la politica nazista di sterminio nel loro contesto storico, 1914-1945*, Istituto storico della Resistenza, Torino

Fusari, C. (2007), "Fra cronaca nera e integrazione. Fotografia della realtà nomade in Italia", in *La Repubblica*, 18 maggio

Fusari, C. (2007), "I Rom e l'Europa, dal rigore tedesco alla Francia modello bastone e carota", in *La Repubblica*, 3 giugno

Marcetti, C., Colombo, M. (2008), *Esperienze di progettazione e realizzazione di nuovi insediamenti per famiglie Rom e Sinti*, Seminario presso la Facoltà di Alghero, 20 ottobre

Mastinu, M. (2013), "Popolazioni migranti insediate" in *Sardegna. La nuova e l'antica felicità*, Franco Angeli, Milano

Ministero degli Interni (2006), *Pubblicazione delle minoranze senza territorio*, Roma

Norberg-Schulz, C. (1995), *L'abitare: l'insediamento, lo spazio urbano, la casa*, Electa, Milano

Pireddu, L., Zurru, M. (2002), "Rom in Sardegna. Le applicazioni della legge Tiziana" in *Atti del convegno Il viaggio dei Rom. Una storia di difficile scrittura*, Monserrato, 21 ottobre

Pollinger, S. (2008), "Cronaca di una minoranza vittima di razzismo e xenofobia", in *Dossier Sinti e Rom in Italia*, Associazione per i popoli minacciati

Coabitazione+Temporaneità +Agrivillaggio per la rigenerazione degli ambienti periurbani

LUISA MAURO

Un percorso di ricerca o uno studio finalizzato ad un intervento progettuale, sia che si tratti di un intervento ex novo, sia che si tratti di un progetto di recupero del patrimonio esistente, non può esimersi dal partire con la raccolta di informazioni. La definizione di un possibile approccio di ricerca, dunque, deve partire sempre da un'adeguata conoscenza del contesto. Affrontando uno studio in materia di edilizia residenziale, inoltre, non si può partire semplicemente dall'osservazione di quanto immediatamente ci circonda; bisogna necessariamente fare un salto nel passato per capire in che modo il nostro oggetto di ricerca è stato già affrontato per poter così valutare al meglio i risvolti futuri.

A tal proposito ci viene incontro una sezione della XIII Mostra Internazionale di Architettura (La Biennale di Venezia – 29.8/25.11.2012) curata dagli architetti Serginson Bates & Jaccaud ai quali è stato chiesto di realizzare una mostra sull'edilizia sociale in Europa. Gli autori hanno fatto un costante parallelo tra il numero della popolazione mondiale, la percentuale di residenti in aree urbane ed alcuni esempi di architettura residenziale sociale del periodo di riferimento. Sono partiti dal 1804, anno in cui la popolazione mondiale contava un miliardo di abitanti – di cui il 3% residente in aree urbane – per arrivare al 2010, anno in cui la popolazione mondiale contava 6,9 miliardi di abitanti – di cui il 50,6% residente in aree urbane – con una previsione al 2050, anno in cui la popolazione mondiale conterà 9,2 miliardi di abitanti – di cui il 67% residente in aree urbane.

Per raccolta di informazioni, però, non dobbiamo intendere solo dati materiali, numerici, quantitativi ma dobbiamo considerare anche tutti quegli elementi immateriali, percettivi, sensoriali, simbolici, qualitativi e alla modalità con la quale essi sono percepiti. Quando si parla di "casa", e dunque di "abitazione", non si può non prendere in considerazione l'individuo che la vive e l'insieme delle scienze e delle discipline che ne studiano i comportamenti; allo stesso modo, quando si parla di città contemporanea, non si può prescindere dal considerare gli aspetti legati alla sua nascita e al suo sviluppo, e dunque, ai settori che la analizzano. Per tale ragione la mia ricerca fa co-

stantemente riferimento sia a discipline sociali, che, studiando il comportamento dell'uomo, ci aiutano a capire le trasformazioni che si stanno verificando nella società, sia a discipline urbanistiche che ci rendono più chiari una serie di aspetti legati alle trasformazioni delle città.

Serena Vicari Haddock, docente di Sociologia urbana presso l'Università di Milano – Bicocca, nel suo libro dal titolo "La città contemporanea"¹ ha analizzato le profonde trasformazioni sociali che si sono verificate e che continuano a verificarsi nelle città europee.

La sua osservazione prende in considerazione gli elementi fisici e materiali della città, come gli spazi costruiti, i recinti che la delimitano (lì dove esistono ancora i recinti) o le infrastrutture che la solcano, senza però tralasciare elementi altrettanto interessanti come l'economia, la politica e le questioni sociali.

A fare da sfondo ad una ricerca localizzata nella città contemporanea non può non comparire il concetto di sostenibilità, anch'esso ampiamente discusso. In questa mia indagine intendo partire dalla definizione che ne ha dato Peter Nijkamp² quando ha affermato che "la sostenibilità, per essere tale, deve essere contemporaneamente sociale, economica ed ecologica" e questa triplice visione accompagnerà per intero lo svolgimento della mia ricerca.

D'altronde, anche la stessa Haddock quando ha studiato l'evoluzione della città contemporanea non si è soffermata su un unico aspetto della stessa. La studiosa, nell'osservarla, infatti, ha affrontato anche aspetti economici, politici, fino a giungere alle caratteristiche della popolazione ed al loro "rapporto con la casa".

Prima di chiudere la sua trattazione, l'autrice si sofferma su alcune problematiche presenti oggi nelle nostre città come il problema della comparsa di una nuova forma di povertà e, di conseguenza, l'inaccessibilità al diritto dell'uomo di avere una casa, il problema di una nuova parte della popolazione (in continua crescita) senza fissa dimora o, ancora, la presenza sempre più corposa di nuove etnie provenienti dai continui flussi migratori.

Una particolare attenzione, inoltre, deve essere posta nei confronti del nucleo base della società, la famiglia, che da qualche anno si è trasformata e frammentata.

Come afferma il Prof. Giuseppe De Rita³: "Per interi secoli la famiglia è stata luogo di valori spirituali e umani. Poi, nel Novecento, si è affermata come unico soggetto economico sociale di questo paese. Nella famiglia confluiva il reddito principale del capofamiglia, la pensione del nonno, il lavoro della donna, la borsa di studio del figlio, un'eredità. Quel nucleo sociale collettivo produceva investimenti economici [...]. Adesso la famiglia, scomparso sostanzialmente anche quel modello, è diventato un soggetto necessario. Ormai può darsi che la famiglia non goda più di ottima salute, ma di certo non è defunta. Semmai è soggetta a continue trasformazioni. Ed è con questa famiglia, anzi con queste famiglie, che abbiamo a che fare".

Da tutte queste analisi si desume che oggi l'immagine delle città e i modi di vivere dei loro abitanti sono strettamente collegati alla profonda crisi economica

che stiamo vivendo, crisi che ha assunto recentemente tanti altri aspetti tra i quali occupano un ruolo rilevante quello ecologico e quello sociale. Tutti questi fattori non fanno altro che riversarsi sull'uomo e sui differenti aspetti della sua vita, non ultimo sul suo modo di abitare.

L'attuale mercato immobiliare, così come sottolineato dal Dott. Luca Dondi⁴, è caratterizzato da una scarsa flessibilità che non riesce ad offrire un'adeguata risposta alle odierne esigenze abitative, trascinando l'individuo ad una profonda alienazione rispetto a tutto ciò che lo circonda.

L'insieme di questi fattori non fa altro che riversarsi sull'uomo e sui differenti aspetti della sua vita, non ultimo sul suo modo di abitare. La società, frammentata e multi-etnica, ha il diritto di avere le giuste risposte alla domanda di abitazioni a basso costo e ad alto contenuto sociale.

Crisi sociale

Una possibile risposta alla crisi sociale la si potrebbe trovare nel crescente orientamento alla coabitazione, che si sta diffondendo per i suoi benefici sia economici che sociali. Come sostiene Agata Spaziante, "l'abitare collettivo è stato un emblema nell'ambito degli studi sulla città moderna; negli anni novanta all'abitare collettivo si è contrapposta l'esaltazione dell'abitare individuale. Oggi si aprono sullo scenario della ricerca in materia di edilizia residenziale una serie di studi e sperimentazioni che cercano di coniugare nuove forme di condivisione che, allo stesso momento, non rinuncino allo spazio della individualità"⁵.

L'abitare collettivo e l'orientamento alla coabitazione trovano un risvolto nel cohousing, definito da Chiara Durante "la soluzione all'alienazione dell'individuo rispetto la città contemporanea, testimonianza della crisi del moderno e di un ritorno alla costruzione sociale dell'abitare"⁶.

Il cohousing è un modo di abitare in cui vengono combinati tra loro alloggi privati e servizi collettivi, così da salvaguardare la privacy di ognuno e allo stesso tempo il bisogno di socialità di tutti. In Italia stanno sorgendo molti cohousing su iniziativa di privati che, stanchi di vivere chiusi nel proprio appartamento, sentono la necessità di condividere con i propri vicini spazio e tempo provando, così, a far rinascere quei legami sociali che ad ora risultano affievoliti.

Crisi economica

La crisi economica è legata in modo diretto alla necessaria flessibilità insita nel modus vivendi degli abitanti delle città che, per diverse esigenze sono costretti a spostarsi continuamente sull'intero territorio nazionale, con una notevole difficoltà nella ricerca di un'adeguata sistemazione abitativa anche per periodi limitati nel tempo.

La nascita e l'aumento esponenziale della famosa 'fascia grigia' della popolazione ha ulteriormente esasperato tale difficoltà che nella città di Torino ha trovato un ottimo riscontro nella Residenza Temporanea. Le Residenze Temporanee sono rivolte a quelle persone

che per differenti motivi ed esigenze hanno difficoltà ad accedere al mercato immobiliare, ad esempio per la difficoltà nel pagamento del canone di locazione di mercato o delle rate di un mutuo. Si tratta di city users, studenti, stagisti, single, genitori separati, ex detenuti, genitori soli con figli a carico e molte altre persone che necessitano di un appartamento per un periodo di tempo limitato in attesa di potersi sistemare in modo definitivo. A queste persone si offre una soluzione che rappresenta anche una proposta di carattere sociale, con l'intento di contribuire alla nascita di una nuova cultura abitativa⁷.

La Residenza Temporanea di Torino, denominata Luoghi Comuni, nasce dal progetto di recupero di un edificio storico dismesso alle spalle di Porta Palazzo, nel cuore del capoluogo piemontese, nell'ambito del programma Housing della Compagnia di San Paolo. I lavori si sono conclusi nel luglio 2013 con il recupero di 2.250 m² e la realizzazione di 27 alloggi (13 monolocali e 14 bilocali), un ristorante e tre locali commerciali, oltre agli spazi comuni. Pur non trattandosi di cohousing vero e proprio, l'edificio si compone di spazi privati e spazi ad uso collettivo, dando così la possibilità agli ospiti di usufruire di tutti i benefici della coabitazione, laddove se ne senta l'esigenza.

Crisi ecologica

Un'interessante soluzione alla crisi ecologica, infine, si riscontra nell'intuizione di un imprenditore agricolo parmense, Giovanni Leoni, che sta realizzando a Vicofertile, in provincia di Parma, il primo Agrivillaggio, una nuova tipologia di quartiere agricolo situato ai margini della città il cui impatto ecologico con l'ambiente circostante è nullo.

Attraverso l'interazione di nuovi apporti disciplinari, tra i quali il settore ecologico-ambientale e quello della pianificazione e gestione del territorio, Giovanni Leoni sta provando a rendere concreta la sua visione di vita in comunità basata sulla condivisione, sulla sostenibilità e sull'autosufficienza energetica ed alimentare che, a differenza degli ecovillaggi, presenta una novità: l'interazione di agricoltura ed urbanistica.

Attraverso l'unione delle nuove tecnologie e dei saperi dei nostri antenati, Giovanni Leoni intende ricreare uno strumento che sia in grado di far ripartire anche l'economia, prima a livello locale e poi a livello globale, ed in questo sta ricevendo un forte supporto dai dipartimenti universitari di Parma, Milano e Venezia. La realizzazione dell'Agrivillaggio è parte integrante del percorso che intende ripartire dalla vocazione agricola di territori spesso marginali, valorizzandoli, e facendoli diventare il punto di partenza di un nuovo modo di "abitare in comunità" che si muove nel rispetto dell'ambiente e delle persone. Il progetto, infatti, prevede la realizzazione, all'interno dell'azienda, di sessanta unità abitative, vendute ad un prezzo convenzionato sotto il controllo dell'Amministrazione Comunale di Parma, con superficie minima di 36,00 mq amplifiabile attraverso un sistema modulare

laddove si necessiti di superficie maggiore in seguito ad avvenimenti che modificano le esigenze familiari (es. la nascita di un figlio, il ritorno dei genitori con i figli, ecc.). L'Agrivillaggio non sarà un rifugio per eremiti in quanto, sorgendo a pochissimi chilometri dal centro di Parma, gli abitanti avranno la possibilità di raggiungere la città ed il loro posto di lavoro (anche in bicicletta) senza alterare le proprie abitudini di vita. Giovanni Leoni, dialogando costantemente con le Pubbliche amministrazioni, è riuscito a tradurre queste sue idee in regolamenti e misure che stanno confluendo nel nuovo Piano Strutturale per la città di Parma, ad oggi in corso di approvazione, facendole diventare un vero e proprio strumento di sviluppo del territorio.

La crisi nella sua totalità

La coniugazione di queste singole esperienze (cohousing, residenza temporanea, agrivillaggio), potrebbe dare il via ad una serie di interventi progettuali che, calati negli ambiti specifici, potrebbero costituire un format per rigenerare i contesti periurbani degradati, non solo dal punto di vista ambientale ma anche sotto l'aspetto sociale ed economico, così come ho dimostrato attraverso un progetto redatto nell'ambito del concorso "Modelli sperimentali per una pianificazione e una progettazione innovativa: idee per la valorizzazione dei paesaggi campani" promosso dalla Regione Campania nel dicembre 2012. Ho proposto, infatti, il sistema "Agrivillaggio più Cohousing più residenzialità temporanea" come modello per il recupero degli edifici rurali dismessi e, di conseguenza, come strumento di valorizzazione dei paesaggi periurbani. Il progetto è risultato tra i vincitori del concorso ed è stato premiato nell'ambito della terza Rassegna Urbanistica Regionale, presso il complesso di Santa Sofia a Salerno il 21 ottobre 2013.

Obiettivo del concorso era la proposta di sistemi innovativi per la valorizzazione dei paesaggi campani per un ambito territoriale a scelta dei gruppi. L'ambito territoriale prescelto è stato l'Agro Nolano, estremo lembo nord-orientale della provincia di Napoli, a ridosso del Preappennino e al margine della pianura campana dove questa si restringe in corrispondenza del Vesuvio, fra la parte casertana e quella sarnese-nocerina.

Si è partiti da uno studio del paesaggio più a grande scala per poi concentrarsi su aree più ristrette fino a soffermarsi con proposte progettuali più dettagliate sul territorio di Nola.

Si può parlare di paesaggio nolano solo se si pone al centro di ogni prospettiva il sistema Monte Somma-Vesuvio. I sopralluoghi fatti sul territorio, avevano come riferimento lo skyline di questo sistema, inteso come guida non solo dei luoghi, ma anche come elemento conduttore nella progettazione del paesaggio. Le azioni mirano alla salvaguardia, alla protezione, al potenziamento, alle interconnessioni e alla rinaturalizzazione di questi diversi elementi, avendo come legante il paesaggio stesso che li contiene. Le scelte progettuali intendono rafforzare quei fattori di rico-

noscimento, oggi sbiaditi, che diventeranno la forza coesiva del territorio e sono: la Rinaturalizzazione delle cave dismesse; la Riqualificazione di tratti ferroviari dismessi; Corridoi ecologici; la Riqualificazione dei Regi Lagni; Contrafforte urbano e Camera verde; una Rete di nuovi percorsi ed, infine, “l’Agrivillaggio ed il cohousing” per il recupero dei complessi rurali dismessi.

L’agrivillaggio è un progetto d’avanguardia urbanistica dove il mondo produttivo agricolo e l’abitare di qualità mirano ad integrarsi in modo naturale e fisiologico. Nell’attuale mondo produttivo agricolo l’urbanizzazione la fa da padrone, gli insediamenti urbani sono più grandi con un consequenziale eccessivo utilizzo delle risorse naturali, problemi di integrazione tra territorio e abitanti e lo spopolamento delle aree agricole.

Scopo dell’agrivillaggio è consumare risorse naturali ad un ritmo che consente ai sistemi naturali di poterle rigenerare costantemente e, a differenza degli eco-villaggi situati in luoghi isolati e difficilmente accessibili per chi deve lavorare e mantenere rapporti con il centro, l’agrivillaggio è a distanza di bicicletta dalla città. In tal modo, chi ci vive può continuare a vivere e lavorare in città con in più la qualità della vita che deriva dal vivere in una campagna capace di offrire agli abitanti cibo e servizi davvero a km zero.

Un esempio di Agrivillaggio tipo si configura nella riqualificazione della Masseria Duca di Salza, presso il comune di Somma Vesuviana, a nord del Monte Somma.

La scelta su questo manufatto edilizio si è basata su una serie di criteri: la distanza dal centro urbano, l’impianto tipologico, il legame con la popolazione, la tradizione produttiva.

Nell’ipotesi proposta di agrivillaggio si sviluppano diverse ma connesse aree di intervento e di attività incentrate tutte sulla filosofia di vita e produzione sostenibile: l’area produttiva agricola; area residenziale in cohousing e residenza temporanea; aree per la trasformazione ed il commercio dei prodotti; aree didattiche; servizi comuni che assicureranno il funzionamento ecosostenibile dell’agrivillaggio.

In ultima analisi, si può determinare che queste esperienze progettuali costituiscono un esempio di come la coniugazione di interventi strutturali mirati alla rigenerazione di contesti periurbani degradati possono favorire l’aspetto ambientale, ma anche lo sviluppo di quello sociale ed economico.

Note

1 Serena Vicari Haddock, *La città contemporanea*, Società editrice il Mulino, Bologna, 2004.

2 Per meglio approfondire tale riferimento si consiglia di leggere il testo a cura di Luigi Fusco Girard e Peter Nijkamp, *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità*. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo, Franco Angeli, Milano 2004, paragrafo 1.6 “Le condizioni generali per il cambiamento verso uno sviluppo umano sostenibile”, pp. 22-24.

3 Sociologo e fondatore del Censis di cui oggi è il

presidente.

4 Direttore Generale di NOMISMA – Bologna, durante il convegno “Buone pratiche di recupero dell’edilizia residenziale pubblica” 25 settembre 2013 – Sala Conferenze SUN, Via Costantinopoli 104 Napoli, Per una nuova cultura della manutenzione urbana, PRIN 2009 - Seconda Università degli Studi di Napoli - Dipartimento di Ingegneria Civile, Design, Edilizia e Ambiente.

5 Agata Spaziente, in Angelo Sampieri (a cura di), *L’abitare collettivo*, FRANCOANGELI/Urbanistica, Milano, 2011, p. 7.

6 Chiara Durante, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Urbanistica, *Il fenomeno del cohousing come stimolo ad un rinnovamento della cooperazione d’abitazione? esperienze italiane ed europee a confronto*. Tratto dal convegno: *ABITARE IL FUTURO*. *Abitare il nuovo/abitare di nuovo ai tempi della crisi*, 12-13 dicembre 2012, Università degli Studi di Napoli Federico II, dipartimento di Architettura.

7 Luigi Morello, Responsabile Politiche Sociali Compagnia di San Paolo, in *Programma Housing della Compagnia di San Paolo* (a cura di), *Social Housing e riqualificazione: la Residenza Temporanea di Porta Palazzo a Torino*, ed. Le Pubblicazioni PH, Torino, Settembre 2013, p. 5.

Bibliografia

Bauman, Z., (2011), *Voglia di comunità*, Editori Laterza, Roma

Casamonti, M., (2011), “L’abitazione collettiva: ieri, oggi, domani”, in *Area*. Numero 118 (pp. 2-3)

Durante, C., (2012), “Il fenomeno del cohousing come stimolo ad un rinnovamento della cooperazione d’abitazione? Esperienze italiane ed europee a confronto”, in AA.VV., *Abitare il futuro. Abitare il nuovo/abitare di nuovo ai tempi della crisi*. Atti del convegno. Clean, Napoli (pp. 224-235)

Lietaert, M. (a cura di), (2007), *Cohousing e condomini solidali*. Aam Tera Nuova, Firenze

Multiplicity.lab (a cura di), (2007). *Milano. Cronache dell’abitare*. Bruno Mondadori, Milano

Programma Housing della Compagnia di San Paolo, (2013), *Social Housing e riqualificazione. La Residenza temporanea di Porta Palazzo a Torino*, Pubblicazioni PH, Torino

Sampieri, A. (a cura di), (2011), *L’abitare collettivo*, Franco Angeli, Milano

Sloterdijk, P., 2011. “Nella schiuma della coabitazione. L’appartamento come bolla autogena dell’esistenza co-isolata”, in *Area*. Numero 118 (pp. 4-7)

Vicari Haddock, S., (2004), *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna

Dalle politiche antisociali al diritto alla città

Quando i migranti vogliono abitare

NADIA NUR

Migranti, richiedenti asilo e rifugiati nelle occupazioni a Roma

“La riduzione della politica dà spazio all’insorgere di pratiche per il soddisfacimento della domanda di città. (...) quando la pratica diventa risposta estesa a altri contenuti e/o altri spazi, si trasforma in politica. In realtà le pratiche (...) colmano un vuoto lasciato dall’autorità pubblica” (Balbo 2009, p. 3).

Nella città di Roma, il numero delle occupazioni a scopo abitativo è costantemente in crescita e mette in evidenza che non ci si trova più di fronte a una condizione di emergenza, bensì all’inadeguatezza strutturale delle politiche rispetto alle trasformazioni delle società. Nell’ultimo decennio infatti i vari movimenti di lotta per la casa hanno acquisito una nuova importanza nel colmare le carenze delle politiche pubbliche in materia di abitazione e cittadinanza. In particolare nell’ultimo anno l’intensificarsi delle occupazioni di immobili a scopo abitativo ha rappresentato la risposta politica dei movimenti di cittadini alle politiche governative in materia di diritto all’abitazione. L’evidente conflitto sociale che ne deriva pone molti interrogativi circa l’approssimazione con cui le politiche pubbliche leggono il territorio, inteso come luogo in cui si realizza la cittadinanza delle persone che vi abitano.

L’alto tasso di partecipazione dei migranti alle azioni dei movimenti per i diritti all’abitare e la loro già cospicua presenza nelle occupazioni consolidate, lasciano intendere che il nuovo vigore con cui sta emergendo il tema dell’abitare sia in gran parte un fenomeno da associare a quello migratorio. L’abitare informale è la soluzione abitativa adottata da un numero sempre maggiore di migranti ed è sintomatico dell’inefficacia delle politiche urbane per la casa e di quelle di accoglienza.

La città di Roma è da sempre la capitale dell’immigrazione, nonostante la crisi economica stia determinando uno spostamento della presenza degli immigrati verso l’area metropolitana e i piccoli comuni, che offrono maggiori opportunità a livello di inserimento residenziale e integrazione sociale¹. Nel 2013 gli stranieri iscritti all’anagrafe di Roma Capitale sono oltre 380mila, di cui il 52,4% donne, e incidono sul totale dei residenti per il 13,1% (Caritas Roma 2014). Rispetto al 2012 l’aumento è dell’8,2%, a fronte del +1,9% dell’anno precedente. Inoltre, secondo l’UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), i richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione

internazionale sono oltre 8000, a fronte di circa 2000 posti disponibili nelle strutture di accoglienza. Roma è anche la città con il numero più elevato di occupazioni a scopo abitativo, gestite perlopiù dai vari coordinamenti per il diritto alla casa (Action, Blocchi Precari Metropolitani e Coordinamento Cittadino di Lotta per la Casa tra i più attivi) che si oppongono alla politica urbanistica e abitativa capitolina e alla speculazione edilizia. La geografia delle occupazioni è variegata e una ricognizione di tutte le realtà esistenti, che tenga conto delle occupazioni recenti, altre di vecchia data, sgomberi, spostamenti e rioccupazioni, è un’impresa ardua. Il Rapporto della Commissione Sicurezza del Comune di Roma disegna una mappa in cui le occupazioni sono concentrate perlopiù nei primi cinque Municipi romani, mentre sono più rare in periferia.

Migliaia di famiglie italiane e straniere abitano in ex scuole o edifici abbandonati, stabili di proprietà dell’Ater ed enti pubblici, palestre e centri sportivi, occupati con l’aiuto dei movimenti di lotta per la casa o dei centri sociali, che si pongono come intermediari nel dialogo con l’amministrazione locale, costruendo un percorso di rivendicazione che a partire dalla base originariamente legata al diritto alla casa, abbraccia molti aspetti dell’emergenza sociale. Approssimativamente gli stabili occupati a Roma sono circa 60 e si stima che oltre 2500 famiglie, circa 6000 persone, di cui il 70% straniere, vive in una condizione di occupazione.

Il rapporto della Commissione non quantifica la popolazione occupante né la sua componente migrante e non considera le occupazioni e i piccoli insediamenti informali dei rifugiati e richiedenti asilo, che perlopiù sono caratterizzati da omogeneità a livello di provenienza etnica, assenza di coordinamento esterno e di occupanti italiani, fatto salvo per le occupazioni dell’ultimo anno.

In particolare si possono distinguere diverse tipologie di occupazioni. Una prima tipologia è quella che vede il coordinamento di un movimento o associazione di lotta per il diritto all’abitare e una componente di occupanti mista, composta da famiglie italiane e immigrati di varie etnie. Un esempio di questo genere di occupazione è la ex scuola media di viale Castrense, occupata da Action nel 2003, in cui abitano oltre 60 famiglie. Un secondo tipo è quello che oltre a risolvere un problema concreto di emergenza abitativa pone esplicitamente un obiettivo di integrazione, attraverso laboratori, iniziative culturali e artistiche, e che agisce come leva per la rivitalizzazione dello spazio occupato in relazione al territorio. È il caso di Metropoliz, ex salumificio in via Prenestina nel quartiere di Tor Sapienza, occupato nel 2009 dai Blocchi precari metropolitani in collaborazione con Popica Onlus. Abitato da 200 migranti provenienti da diverse regioni (Sud America, Nord Africa, Corno d’Africa, Est Europa) e da Rom, rappresenta un laboratorio multietnico, animato dalle iniziative del Laboratorio Arti Civiche dell’Università Roma Tre.

Infine, le occupazioni abitate solo da stranieri sono

quelle in cui trovano “protezione” i rifugiati e richiedenti asilo, prevalentemente provenienti dalle ex colonie, Eritrea, Etiopia, Somalia. Un recente Rapporto della Fondazione IntegrAzione (2012) descrive le condizioni degli oltre 1700 richiedenti asilo che in attesa di ottenere la protezione internazionale, ma anche dopo averla avuta, vivono in occupazioni e insediamenti informali nella Capitale. Piccole enclave etniche autogestite, che distinguono lo status e l'auto-percezione dei richiedenti asilo rispetto ai migranti ma che evidenziano ancora di più il vuoto dell'azione istituzionale. Alcuni esempi sono Salam, alla Romanina, dove in media, a seconda dell'intensità dei nuovi arrivi, risiedono 800 persone, tutti del Corno d'Africa e titolari di permessi per asilo o protezione internazionale. Al contrario delle altre occupazioni, la durata della permanenza dipende dagli esiti dei percorsi migratori. Naznet, occupazione “storica” in via Collatina, alla periferia della città, ospita circa 700 eritrei e etiopi, con permesso di soggiorno regolare per asilo. Alcuni occupano lo stabile dal 2004, altri sono “in transito”. Entrambe le occupazioni sono autogestite e autorganizzate, indipendenti dai movimenti per il diritto all'abitare.

Di diverso genere invece è l'insediamento informale di Ponte Mammolo, che ospita circa 150 rifugiati eritrei e etiopi insieme a una minoranza di ucraini, romeni e bengalesi. All'originaria tendopoli insediata nel 2006, si sono affiancate nel tempo costruzioni in muratura e baracche di lamiera e di legno. Non soltanto manca un'organizzazione interna, l'insediamento è anche scollegato dalle altre realtà di occupazioni. Nel 2013 l'ondata di nuove occupazioni a Roma, ha portato all'insediamento, guidato dal Coordinamento di Lotta per la Casa, di oltre 600 rifugiati e richiedenti asilo prevalentemente eritrei, in un edificio di via Curatone, nel centro di Roma. Sopravvissuti alla strage di Lampedusa e ad altre traversate nel Mediterraneo della speranza, si imbattono ora nelle falle del sistema di accoglienza italiano.

Le realtà citate mostrano chiaramente come la componente migrante sia diventata preponderante all'interno dei movimenti per il diritto all'abitare e nelle azioni dei Centri sociali, fino a ricoprire un ruolo centrale. Anche a livello europeo il tema dell'abitazione è al centro delle lotte dei collettivi autorganizzati che attraverso la pratica dello squatting contrastano l'emergenza abitativa e cotruiscono reti di solidarietà e integrazione sociale.

Politiche antisociali e diritto all'abitare

Non è facile delineare e circoscrivere il legame che unisce i migranti ai movimenti radicali che rivendicano il diritto all'abitare, in Italia e in Europa, anche se è evidente come le recenti politiche repressive in materia di immigrazione, unite alla crisi economica e all'emergenza abitativa costituiscano una trama su cui le istanze delle fasce sociali più vulnerabili cercano di costruire un percorso di rivendicazione di una serie di diritti.

Da un lato le politiche sovranazionali rafforzano le

barriere della Fortezza Europa, negando i propri stessi principi di libera circolazione, dall'altro le nazioni, l'Italia in particolare, ridisegnano politiche anti-immigrazione limitando l'accesso alla cittadinanza, all'abitazione e al lavoro, inibendo l'integrazione e violando i principi costituzionali. E' inevitabile richiamare l'attenzione sull'istituzione dei Cie e sulle loro evoluzioni, sull'abolizione di Mare Nostrum, sulle nuove iniziative di pattugliamento dei mari e identificazione dei migranti. Non è difficile allora comprendere come i movimenti che contestano l'esistenza dei confini (per esempio No one is Illegal e No Borders), intercettino quelli che rivendicano il diritto all'abitare (International Alliance of Inhabitance, Habitat International Coalition, per citarne solo alcuni) e i movimenti dei migranti, mettendo in luce le contraddizioni dell'intero apparato normativo che regola i diritti delle persone e riportando alla ribalta il concetto di diritto alla città.

L'orientamento escludente delle politiche messe in atto a livello urbano e nazionale va letto in parallelo al cambiamento sostanziale che è avvenuto nel concetto di casa o di abitazione. Se nel XX secolo il diritto alla casa veniva almeno idealmente considerato come uno dei principali ambiti in cui si realizzava l'integrazione, l'incorporazione degli immigrati e la realizzazione della “città giusta”, nelle città globali del XXI secolo il diritto alla casa non solo non è garantito, ma diventa uno strumento di esclusione delle fasce deboli e di integrazione degli immigrati.

I casi a cui si è fatto riferimento hanno messo in luce il legame profondo e consequenziale che c'è tra le situazioni di privazione del diritto all'abitare, causate principalmente da un disegno urbano che accentua il divario sociale e quindi l'esclusione degli immigrati e delle fasce deboli, il processo di trasformazione dell'economia, che a livello urbano si traduce nello sviluppo incondizionato del mercato immobiliare e nell'assenza di misure reali di inclusione, nella debolezza e la discontinuità delle politiche pubbliche. Se l'immigrazione, benché regolata da norme nazionali e sovranazionali, impatta sulle strutture sociali e spaziali della città, anche le politiche di garanzia e tutela dell'equo accesso ai diritti devono concentrarsi sul livello locale, soprattutto in epoca di riforme federaliste e cambiamenti nella struttura istituzionale. Questo tuttavia appare un processo incompiuto, nonostante molti Comuni abbiano istituito comitati consultivi e consigli volti a incentivare la partecipazione politica degli immigrati.

La recente risposta autoritaria alle occupazioni nel Comune di Roma, caratterizzata da una serie di sgomberi sia delle occupazioni a scopo abitativo sia di quelle a scopo ricreativo e sociale, dimostra che, attorno al diritto all'abitare si combatte una battaglia connessa sul piano della democrazia e delle sua condizione effettiva. “Illegalità” delle occupazioni vs incostituzionalità delle leggi, permessi formali di soggiorno vs diritti negati di residenza, diritto di protezione vs abbandono. La rivendicazione del diritto all'abitare diventa il terreno su cui si manifesta il controverso

rapporto tra democrazia e partecipazione sociale in questi tempi di crisi economica e politica.

Un ulteriore colpo alla già precaria condizione dei migranti e dei rifugiati in difficoltà abitativa arriva dall'articolo 5 del Piano casa, diventato da alcuni mesi legge dello Stato, che impedisce di chiedere la residenza anagrafica a chiunque occupi un edificio "abusivamente".

La dottrina costituzionalistica mette in luce che il diritto all'abitare non si risolve nella protezione della proprietà, ma racchiude in sé una serie di diritti attinenti all'uguaglianza delle condizioni di vita materiali e alla pari dignità sociale degli individui. Il diritto all'abitare rappresenta la precondizione per il godimento di libertà fondamentali e di diritti sociali come il diritto alla salute, all'istruzione e al lavoro. Il Piano Casa applica dunque ciecamente il principio di legalità a tutela del possesso, negando però la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali e di quelli che ne derivano.

Inoltre, il Piano casa vieta alle persone che occupano alloggi di edilizia residenziale pubblica di partecipare alle procedure di assegnazione degli stessi per un periodo cinque anni e impedisce di chiedere l'allacciamento di luce, gas e acqua.

Le prime applicazioni del piano Lupi a Roma hanno interessato l'occupazione Salam alla Romanina e la ex Asl di via Pecile ai cui abitanti è stata negata la registrazione della residenza, sancendo di fatto la loro esclusione dall'accesso ai diritti fondamentali in aperta violazione di alcuni articoli della Costituzione:

- Articolo 3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

- L'articolo 16 che sancisce il diritto di ogni cittadino a circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio Nazionale.

- L'articolo 30 che prevede il diritto-dovere dei genitori di mantenere e istruire i figli.

Il Piano Lupi viola inoltre una sentenza del Consiglio di Stato, che prevede l'obbligo di iscrizione all'anagrafe e la residenza in un comune, indipendentemente dalla condizione sociale e economica.

Inoltre il testo Unico n. 286 del 1998 (disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) stabilisce che gli stranieri regolari hanno diritto di accedere in condizione di parità con i cittadini italiani agli alloggi della edilizia residenziale pubblica.

Le disparità nell'accesso all'abitazione si manifestano anche con la liberalizzazione del mercato immobiliare e degli affitti, il decentramento del settore del social housing e il contenimento dell'intervento pubblico nell'edilizia popolare.

Negando il diritto all'abitare, le politiche pubbliche negano il pieno accesso alla cittadinanza agli immigrati e incentivano lo sviluppo di forme di produzione dello spazio alternative, determinando una condizione di "precarità nella precarietà", e sancendo formalmente l'esistenza di livelli differenziati di cittadinanza e determinando la creazione e l'istituzionalizzazione di "zone grigie" (Yiftachel 2011), spazi di marginalità semipermanente che producono un discorso urbano imperniato sull'irrisolta dicotomia tra legale e illegale, tra chi è dentro o fuori, tra spazio pianificato e spazio informale. Le occupazioni dei rifugiati e richiedenti asilo sono quelle in cui è più evidente il gap tra il corpus normativo che regola il diritto di protezione e di asilo e l'effettiva accoglienza.

Riflessioni conclusive: ricomporre il legame tra migranti e città

L'occupazione si configura come l'appropriazione di uno spazio e di un diritto, quello all'abitare, che non viene garantito dalle politiche pubbliche. Il diritto all'abitare si contrappone pertanto all'idea di cittadinanza imposta dall'ordine politico e dalle leggi dello stato-nazione, ricollocandola in una dimensione urbana. È pertanto uno strumento politico ma è anche uno strumento di ricomposizione del legame tra i migranti e la città. La questione dell'abitare emerge a Roma come declinazione del diritto alla città (Purcell 2003), intesa sia nell'accezione lefebvrina di abitare "nella città", sia nella sua accezione di diritto all'abitazione degna, (prescritta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite). Il diritto alla città è dunque un processo di continua negoziazione nello spazio vissuto della città, un dispositivo che mira al riconoscimento dell'urbano come produttore e riproduttore di relazioni sociali di potere e del diritto di tutti i cittadini a parteciparvi. Si tratti di negoziazione politica, di appropriazione, o di trasformazione della città in cui i migranti e "cittadini" vivono, di uso degli spazi residuali della città, in antitesi con l'idea di proprietà. È dunque necessaria una visione integrata dei fenomeni che intervengono nel generare le trasformazioni della città nel suo complesso, a livello sociodemografico e morfologico, la ridefinizione del livello di governance urbana in relazione alle leggi dello Stato, il ruolo dei movimenti per il diritto all'abitare e i centri sociali, le politiche pubbliche e le norme che determinano un diverso accesso all'abitare. Nella complessità dell'intreccio di questi elementi, il fenomeno migratorio ha contribuito a ridisegnare le narrative e le pratiche di cittadinanza, affermando l'abitare come status che abilita alla partecipazione politica.

Note

1. Unità di Ricerca PRIN "Piccoli comuni e coesione sociale", Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre

Bibliografia

- Balbo, M. (2009) Politiche di immigrazione vs politiche per gli immigrati: risposte locali ad un processo globale, http://www.unescochair-iuav.it/wp-content/uploads/2009/03/testo_marcello_balbo.pdf.
- Caponio, T. (2006) Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli, Il Mulino, Bologna.
- Caritas di Roma (2014) Osservatorio Romano Sulle Migrazioni. X Rapporto, Edizioni IDOS, Roma.
- Commissione Sicurezza di Roma Capitale (2010), Mappatura degli stabili di proprietà pubblica e privata occupati abusivamente, http://www.affaritaliani.it/static/upll/mapp/mappatura_stabili.pdf.
- IntegrAzione (2012), "I rifugiati invisibili". L'accoglienza informale nella Capitale, <http://www.fondazioneintegrazione.it>
- Purcell M. (2003), "Citizenship and the Right to the global city", *International Journal of Urban and Regional Research*, 27.
- Yiftachel. O. (2009), "Theoretical notes on 'gray cities': the coming of urban apartheid?", in *Planning Theory* 8.1, pp. 88–100, Sage.

Spatial assessment of migration flows in Italy to enhance urban and regional policies.

GIUSEPPE LAS CASAS,
BENIAMINO MURGANTE
AND FRANCESCO SCORZA

Introduction

Literature on migration expresses a number of different viewpoints. In fact, as observed by Roseman [1], there are a variety of disciplinary analyses providing different conclusions at different scales. The research on migrations has assumed a multidisciplinary framework involving different disciplines such as geography, economy and social science. Migrations are key factors in population evolution dynamics at different scales and they represent a relevant component of demography.

From an economic point of view migrations are forms of human capital [2]. In the simplest model of wealth maximization fixed travel costs are balanced by the net actual value of earning streams available in an alternative location [3].

Great part of researches on migrations adopt a static framework, basing their assumptions on the link between migration and the "search for better economic conditions" (wealth maximization). This structural concept in migration analysis strongly relies on individual perceptions of wealth maximization.

Mincer [4] assumes that the location of an individual maximum may not coincide with the location of joint maximum.

In this paper we investigate the spatial dimension of the phenomenon comparing results of traditional indicators for estimating migrations (location quotient and segregation index) and outputs achieved by geo-statistical techniques based on spatial autocorrelation applied in order to detect spatial clusters, defining preferential destination areas of migrants.

Such destinations can provide preferential elements for the characterization of migrants' joint maximum. Identified clusters become target areas of sectoral policies aimed at overcoming problems of social integration, security and job opportunities (an actual political debate in Europe both at national and community scales).

Modern migrations are mainly characterized by two components, comparable in terms of absolute value: internal migration where part of the population moves within the country and external migration where part of the population reaches the study area (in our case Italy) coming from another country or vice versa. This work does not distinguish between these two components but the analysis considers both of them as a whole.

The Italian case is particularly significant in terms of consistency of phenomenon because of recent years trends. It is also interesting because, unlike other European countries, Italy has experienced a reversal in migration trends. While in 1960s and '70s Italy was essentially the origin of migration flows mainly oriented to other European countries, in recent decades it has become a destination of migration flows from South Mediterranean countries and, with increasing dimensions, from Eastern EU Countries and Balkans.

Methodological framework

The research has been developed throughout the Country (Italy), considering municipalities as minimal independent statistical/geographical units. Such a choice reflects the need to represent in detail the phenomenon traditionally described for macro aggregate regions.

Several indicators have been selected in order to measure the impact of foreign population resident in Italy. These indicators have been constructed on the basis of available data for the case study, but also considering that the same information can be easily found in great part of national contexts.

The dataset was provided by the National Institute of Statistics (ISTAT, deputy state body for statistical analysis of territorial dynamics in Italy). Variables are: resident population, present foreign population, members (people who have moved their residence to specific municipalities), erased (people who have removed their residence from specific municipalities). For each variable historical series have been considered. In this paper elaborations concern the period from 1999 to 2007 as representative of the

latest trends.

Traditional approaches for the analysis of migration flows

Techniques adopted in the first phase of analysis provided an evaluation of migrations in global terms. The analysis was based on traditional statistical indicators. More particularly, after referring to the presence of foreigners and the percentage of foreigners in resident population, we calculated the efficacy index of migration (Ie) in order to obtain information on movement dynamics.

Following traditional approaches, we developed measures of segregation using Location Quotient (LQ) and index of Spatial Segregation. Segregation phenomenon can be analyzed from the social and spatial points of view. This paper mainly focuses on spatial point of view, assessing two indicators: index of dissimilarity (D), and location quotient (LQ).

These indices allow us to assess levels of territorial differentiation of a group (foreigners) relative to another group (resident population). The measures highlighted heterogeneity of the structure of foreign population in relation to the considered study areas. Separating resident population in two groups, Italians and foreigners, the degree of coexistence between them has been measured.

Segregation index focuses on the analysis of phenomena related to residential segregation at urban and regional levels. This kind of approach concerns the evaluation of the risk of social segregation where too high concentration of a single immigrant group is present if compared to local residents (ghetto or 'ethnic islands' effect) [6].

Segregation index generally is the most used indicator in international research concerning geographical mobility. Especially, dissimilarity index (D) developed by Duncan and Duncan [7] is widely used.

Its applications generally deal with the comparison of the distribution of national groups in the intra-metropolitan area processing data at a very detailed scale (census blocks). In this work, D index had been used to investigate macro regions segregation using municipality data as statistic units for the analysis.

Spatial Analysis Techniques applied to migratory phenomena

The identification of representative clusters of territorial concentration of migration was based on the application of spatial analysis techniques. In particular, measures of spatial autocorrelation have been applied on the dataset.

The concept of spatial autocorrelation is one of the most important issues of spatial statistics and it derives directly from the first law of geography by Tobler [8]: "All Things Are Related, But Nearby Things Are More Related Than Distant Things".

In this study, Moran Index (I), corresponding Moran scatter plots and Local Indicator of Spatial Association (LISA) have been calculated.

Moran I provides an overall measure of Spatial Auto-

correlation [9], Moran scatter plot [10] allows to achieve a graphic representation of spatial relationships and enables us to investigate possible local agglomerations, whilst LISA allows us to take into account local effects of the phenomenon [11] [12].

Spatial distribution of migrants: the Italian case

The case study concerns the analysis of foreign presence in Italy throughout the whole national territory. In particular the application of the indicators described in previous paragraphs has been carried using "municipality" as a statistical minimum unit. Elaborations presented are only a small part of the result obtained. In a general view we compare the traditional indexes with spatial ones in order to describe the structure of the foreign presence in details.

The Efficacy Index of Migrations defined a heterogeneous behaviour of the system that does not allow to identify clustering of origin and destination choices of migration flows.

Mountain municipalities have a marked tendency to generate migration confirming depopulation trends. Regarding the degree of specialization of each municipality to accommodate foreign population, it is possible to state, using Location Quotient, that the greater specialization is localized in central and north-eastern areas of the country.

The index of dissimilarity allowed to measure the heterogeneity of the structure of foreign population. Segregation indices do not provide guidance on the spatial distribution of the phenomenon, in particular they do not allow to develop assessment of segregation degree within the study area [13].

In order to better identify spatial clusters representative of the concentration of migrants we applied spatial autocorrelation analysis techniques.

In this work, Moran's I coefficient represents the difference between weighted variance of ratio of foreign and local resident population and generalized variance of the same ratio expressed as weighted variance.

It expresses the correlation between the ratio of foreigners/population in a given place and the ratio of foreigners/population in neighbouring spatial units.

In order to take into account connections and their intensity we defined a matrix of contiguity W, where $w_{ij} = 1$ if the i area shares boundaries with the j area, i.e. two neighbouring municipalities, and $w_{ij} = 0$ if otherwise. It is possible to consider two main kinds of contiguity "Rook contiguity" which accounts only for the shared side of the boundaries, and "Queen contiguity" where contiguity has been considered also for a shared corner. In this application "Queen contiguity" has been adopted.

Moran's I values (and Z-score) obtained by repeated measures on data for different territorial aggregations using the two basic variables considered in this work: foreign residents and the ratio between foreign residents and total population demonstrated that spatial correlation is significant for the second variable considered. Therefore it is representative of the phenomenon.

To check whether the positive spatial dependence generates territorial clusters with high or low level of specialization we adopted Moran Scatter plot. It allowed us to investigate possible local clusters. The results of Moran Scatter plot were plotted on a map in order to characterize geographic areas with different types of correlation (High-High, Low-Low, High-Low, Low-High). Through this representation we verified the geographical contiguity of regions sharing the same correlation: first identification of homogeneous clusters. Moran scatter plots allowed us to assess type of correlation scaled on the municipality relative to the ratio of foreign residents and total population. Moran Scatter plot allowed us to identify extreme cases (outliers). Map representation has the advantage to pinpoint abnormal municipalities and to evaluate if their behaviour depends on geographical location. This is most likely, for example, if outliers are close to each other or are isolated, or if they are border municipalities or islands.

In the following Figure we reported GIS maps distinguishing individual municipalities in relation to the degrees of correlation 'High High' and 'Low-Low' (I and III quadrants of Moran scatter plots). The result is a representation of a geographic clustering, structured on two main clusters: one including municipalities of central and north-eastern Italy (correlation 'High High') and one comprising municipalities of Southern Italy and islands (correlation 'Low-Low'). We also compare the "LISA cluster map"

Since Moran Scatter plot gives no information on the significance of spatial clusters we used Local Indicators of Spatial Association (LISA). LISA allows measurement of the interdependence for each of the regions concerned.

In order to calculate LISA we used the same matrix of weights (W) used to build Moran scatter plot. LISA shows the results obtained in a GIS environment (Figure 6 maps). "LISA cluster map" highlights the type of spatial concentration of foreigners in clusters.

Nevertheless, three agglomerations emerged [14] with different levels of significance:

- The first cluster included values for positive auto-correlation-type high-high increasing over the years, geographically concentrated in north-eastern areas. Such areas are characterized by increasing levels of welfare and therefore they express strong attraction for foreigners linked with employment opportunities.
- The second cluster, always of high-high type affected the central part of the national territory and it is explained once again in high levels of income and employment.
- The third cluster, of Low-Low type, included the towns of Southern Italy and islands, notoriously characterized by low incomes and few employment opportunities.

The comparison of different LISA areas from 1999 to 2007 with correlation of High, Low and High-Low type highlighted the trend of the phenomenon. Such clusters are going towards expansion, including other neighbouring municipalities.

An extension of this analysis could be done using Bivariate Moran and LISA. Considering the ratio of foreigner to whole resident population in 1999 and 2004, Moran Index $I = 0.4889$ highlights a good level of autocorrelation and Moran scatter plot represents a degree of correlation of the value at the location of x-variable (foreigner to whole population in 2004) with another variable (foreigner to whole population in 1999) considered as the average of its neighbours.

Conclusions

In recent years the focus on the phenomenon of migration has become more and more important in political and social debates. In Italy, and generally in European Union, it coincides with the size increase of the phenomenon due to the intensification of migration flows.

Regional science is paying increasingly attention to migration phenomena considered as a component of regional development. It is still an interesting issue, especially if we consider region's population as a complex system interacting with the economic system, with positive and negative feedbacks [15].

The purpose of this study was to investigate the spatial structure of the presence of foreigners in Italy in order to identify, among different interpretations, the geographical demarcation line of foreign presence. In order to define territorial clusters among Italian municipalities, Spatial Autocorrelation Techniques have been adopted.

Clusters have to be intended as target areas for specific policies aimed at overcoming problems of social integration, security and job opportunities.

In the preparation of dataset and indicators, we considered only the component of legal immigrants. Illegal immigrants alien from the analysis because they are difficult to quantify and every hypothesis brings high uncertainty to the whole study.

Considering results of the analysis it seems that interpretations of a state of balance in regional disparities of migration should consider performance of each individual area: areas characterized by the same performance (high presence of foreigners or low presence of foreigners) tend to aggregate and to expand including neighbouring municipalities. Therefore an internal movement of foreigners exists but it has not long hauled: this characteristic element fits well with historical spatial distribution of foreigners in Italy (north-south demarcation line).

References

- 1 Roseman, C. C. (1971) "Migration as a Spatial and Temporal Process", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 61, No. 3, pp. 589-598
- 2 Sjaastad, L. (1962) "The Costs and Returns of Human Migration," *Journal of Political Economy* 70: 80-89
- 3 Walker J. R. "Internal Migration" University of Wisconsin-Madison http://www.ssc.wisc.edu/~walker/research/palgrave_6.pdf Last access 8/11/2009
- 4 Mincer, J. (1978) "Family Migration Decisions,"

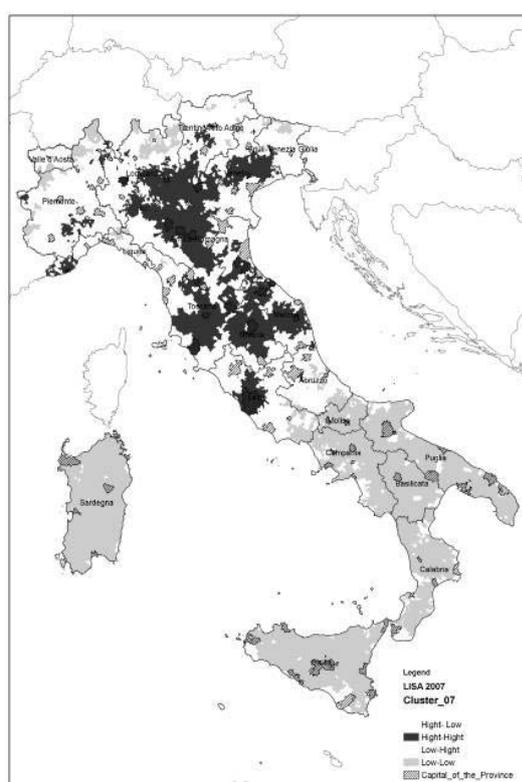
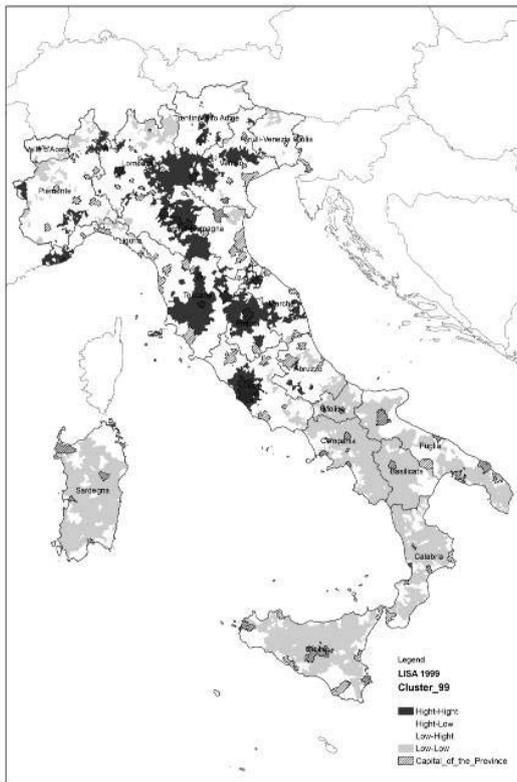
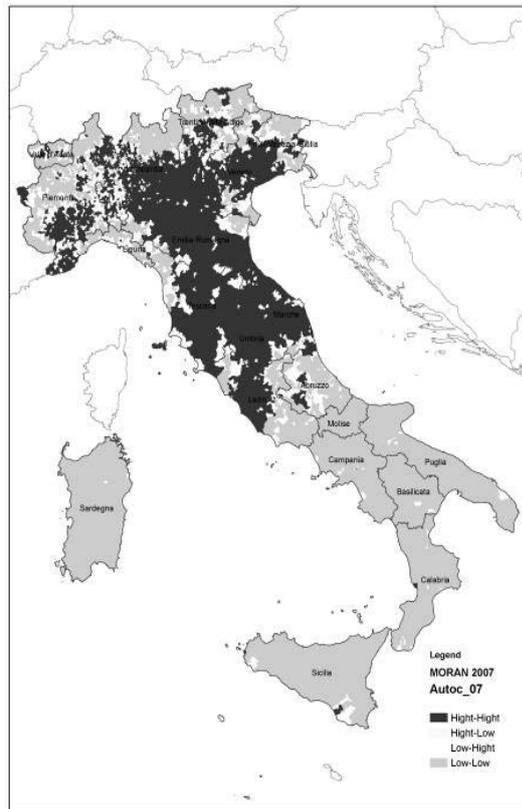
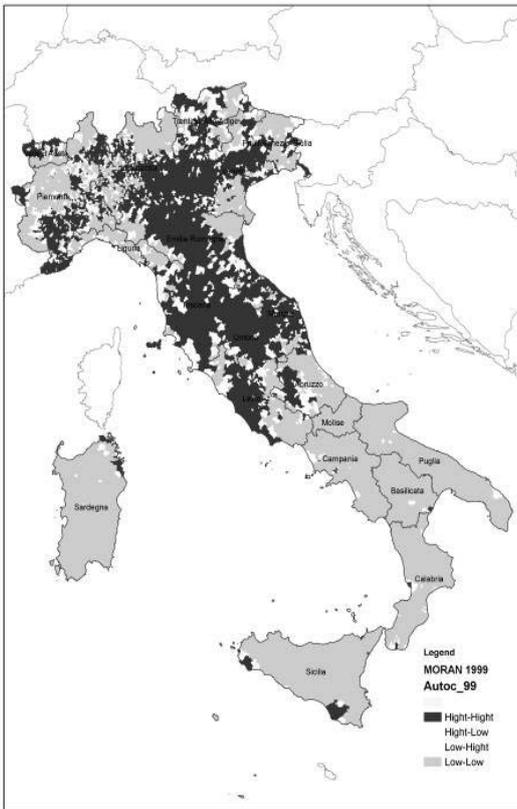


Figure 1 – Moran Scatter plot distribution a) in 1999 and b) in 2007 (our elaboration with GeoDa on ISTAT data) “LISA cluster map” c) 1999, d) 2007 (our elaboration with GeoDa on ISTAT data).

- Journal of Political Economy 86: 749 – 773.).
- 5 Clark, G. L. (1981) "A Hicksian model of labor turnover and local wage determination", *Environment and Planning A* 13:563-74.
- 6 Borruso G. (2008), "Geographical Analysis of Foreign Immigration and Spatial Patterns in Urban Areas: Density Estimation and Spatial Segregation" n Gervasi O., Murgante B., Laganà A, Taniar D., Mun Y., Gavrilova M., *Lecture Notes in Computer Science* vol. 5072, pp. 415-427. Springer-Verlag, Berlin
- 7 Duncan O. D., Duncan B. (1955) *A Methodological Analysis of Segregation Indexes*. *American Sociological Review* 20 210–217
- 8 Tobler, W. R. (1970). "A computer movie simulating urban growth in the Detroit region". *Economic Geography*, 46(2): 234-240.
- 9 Moran P. A. P. (1948). "The interpretation of statistical map", *Journal the Royal Statistical society*, B, pp.243-251.
- 10 Anselin L. (2003), *GeoDa 0.9 User's Guide*, Spatial Analysis Laboratory, Department of Agricultural and Consumer Economics and CMISS, University of Illinois, p.125
- 11 Anselin L. (1988), "Spatial Econometrics: Methods and Models", Boston, MA: Kluwer Academic.
- 12 Anselin L. (1995), "Local Indicators of Spatial Association-LISA", *Geographical Analysis* 27, pp. 93-115.
- 13 O' Sullivan D., Unwin D. J., (2003), "Geographic Information Analysis" John Wiley & Sons Chichester
- 14 Scardaccione S., Scorza F., Las Casas G., Murgante B. (2010) "Spatial Autocorrelation Analysis for the Evaluation of Migration Flows: The Italian Case", *Lecture Notes in Computer Science* vol. 6016, pp. 62–76. Springer-Verlag, Berlin.
- 15 Alonso, W. (1980) "Population as a System in Regional Development", *The American Economic Review*, Vol. 70, No. 2, *Papers and Proceedings of the Ninety-Second Annual Meeting of the American Economic Association*, pp. 405-409 Published by: American Economic Association

Immigrati in contesti fragili, tra conflitti latenti e limiti delle politiche locali di accoglienza¹

VINCENZO TODARO

Introduzione

Da circa trent'anni la Sicilia è tra le regioni del Sud Europa maggiormente interessate dal fenomeno migratorio, assumendo di fatto il ruolo di via preferenziale di accesso all'Europa attraverso i flussi prevalentemente provenienti dall'Africa.

Per le diverse modalità con le quali spesso si presenta

(scala territoriale del fenomeno, aumento considerevole dei flussi, diversi gruppi etnici presenti, conflitti emergenti e latenti, inadeguatezza delle politiche sociali etc.) e in relazione alle problematiche connesse ai processi di inclusione/esclusione, tale fenomeno negli ultimi anni tuttavia tende sempre più spesso a generare gravi condizioni di criticità sul piano spaziale, oltre che su quello prettamente sociale, ponendo nuovi impegni per la pianificazione.

In riferimento alle suddette problematiche, la questione dei nuovi abitanti ha tradizionalmente interessato prevalentemente i grandi centri urbani, considerati "attrattori" dei flussi di migranti, reclamando nuovi diritti di cittadinanza, spesso non-riconosciuti dalle istituzioni e dalle politiche ufficiali.

Tuttavia, la presenza di immigrati non è esclusivamente una questione "urbana". In relazione soprattutto ai contesti territoriali tradizionalmente considerati marginali, quali la Sicilia, la questione assume sempre più spesso una dimensione extraurbana, riguardando direttamente i territori rurali, interessati da modelli di sviluppo opposti a quelli tipicamente urbani/metropolitani. In tali contesti la concentrazione di percentuali significative di popolazione straniera contribuisce a delineare nuove ed eterogenee realtà post-metropolitane (Soja, 2000) che pongono non pochi problemi, sotto il profilo sociale, economico e spaziale, alla pianificazione urbana e territoriale.

Il fenomeno dei flussi migratori in Europa e in Italia Negli ultimi cinquant'anni molti dei paesi europei considerati nel corso del Novecento zone di origine di flussi migratori internazionali si sono trasformati in luoghi di accoglienza (King, 2000).

Più di recente, i processi di globalizzazione e le profonde trasformazioni socio-economiche, nonché l'allargamento dell'Unione Europea ai paesi dell'Est, sono alla base della convergenza di un articolato e complesso sistema di fattori interdipendenti che determinano il continuo mutare dei rapporti tra paesi di origine e paesi di destinazione dei flussi migratori (King, 2000; Ghelfi, Pirazzoli, Rivaroli, 2006).

Considerando in termini di valori assoluti la presenza di popolazione straniera residente in Europa, i valori maggiori al 1° gennaio 2011 si registrano in Germania (7,2 milioni), Spagna (5,6 milioni), Italia (4,6 milioni), Regno Unito (4,5 milioni) e Francia (3,8 milioni). Secondo le rilevazioni Eurostat (2012) la popolazione straniera residente in questi cinque paesi costituisce il 77,3 % del totale degli immigrati presenti in Europa (UE-27), mentre la popolazione complessiva degli stessi paesi rappresenta il 62,9 % della popolazione europea totale.

Le variazioni percentuali più significative dell'ultimo decennio si registrano in particolare nell'Europa meridionale e, in riferimento a tale contesto, nonostante la crisi, Italia e Spagna sono i paesi in cui sono stati rilevati maggiori livelli di crescita delle presenze².

In Italia, in particolare, le rilevazioni ISTAT effettuate nel corso dell'ultimo decennio intercensuario (2001-2011)³ registrano una crescita della popolazione

straniera residente pari al 201,8%. Il numero degli stranieri residenti è infatti triplicato, passando da 1 milione e 300 mila persone nel 2001 a 4,5 milioni nel 2011.

La lettura dei dati statistici evidenzia come, in linea con i trend europei, l'incremento della popolazione complessiva del Paese sia dovuto essenzialmente all'aumento della popolazione straniera (aumentata di 2.694.256 unità) e sottolinea, in parallelo, l'andamento negativo registrato dalla popolazione italiana (diminuita di oltre 250.000 unità).

Per quanto la più significativa variazione percentuale sia registrata nel Meridione (233,8%), la distribuzione territoriale delle presenze è caratterizzata da valori significativamente differenziati: 95,3 stranieri per mille residenti nel Nord-Est, 27,7 nel Sud e 23,4 nelle isole⁴.

Dimensione urbana vs dimensione rurale

Nell'ambito degli studi urbani che affrontano le questioni relazionate ai fenomeni di integrazione/esclusione degli immigrati, l'attenzione si è tradizionalmente indirizzata allo studio dei processi di stabilizzazione di quote consistenti di immigrati nelle città e delle problematiche innescate dalla loro concentrazione in aree anche centrali, spesso riconosciute come "quartieri etnicamente connotati". Rispetto a questo punto di vista, in genere il dibattito si concentra sulle geografie delle presenze, sulle modalità e tipologie di inserimento, sull'etnicizzazione di segmenti o intere parti di città con riuso/trasformazione dello spazio esistente, sulla produzione e la connotazione dello spazio pubblico, sulle condizioni abitative (Sandercock, 2000; Lanzani, 2003; Paba, 2003; Laino, 2007; Lo Piccolo, 2013).

Facendo riferimento alle "insurgent planning practices", espressione introdotta da Holston (1995) e ripresa da Sandercock (1999), ovvero a quelle "iniziative di pianificazione e di resistenza/trasformazione" che si contrappongono alla città esistente, Paba (2003) sottolinea che si tratta di azioni collettive prodotte da una pluralità di soggetti con caratteristiche peculiari che producono significativi "effetti di luogo" nella città, quali trasformazioni d'uso/funzione, ridefinizione di significato di luoghi collettivi, "colorazione" dello spazio urbano, in grado di incidere sull'organizzazione stessa della città.

Lanzani (2003) ha proposto una articolazione per tipi delle condizioni insediative ricorrenti nei paesaggi urbani dell'immigrazione, in cui l'elemento costante è una trasformazione dei tessuti che avviene secondo due logiche distinte: l'"annidamento" e la "metamorfosi".

Nel primo caso «il nuovo spazio non colonizza una parte di città, ma si annida in uno preesistente; nel secondo, la trasformazione è più vasta, (...) l'irruzione di nuovi soggetti, attività e usi in una porzione di città o territorio avvia dei processi di successione da una popolazione all'altra, genera un'estesa modificazione di un intero tessuto, di un ambiente di vita che cambia radicalmente identità a seguito di una miriade di piccole azioni trasformatrici» (Lanzani, 2003, pp.

334-335).

Tuttavia, sebbene la maggior parte degli studi sui processi di etnicizzazione dei tessuti insediativi sia stata condotta in contesti metropolitani (Sassen, 2010), la presenza degli immigrati non è solamente un fatto urbano, ma assume sempre più spesso una dimensione territoriale extraurbana, in genere meno nota e, pertanto, poco analizzata.

Osservando in particolare le regioni meridionali, sono le realtà rurali ad essere sempre più spesso stabilmente interessate dalla presenza di immigrati che hanno contribuito alla trasformazione del paesaggio sociale di queste aree (Osti, 2010; Kasimis, 2010; Corrado, 2012). Tali presenze concorrono infatti non soltanto alla trasformazione dello spazio fisico, ma anche alla produzione di una più complessa "ruralità differenziata" (Corrado, 2012), esito del processo di trasformazione delle relazioni sociali ed economiche tra etnie diverse.

Il caso della Sicilia

Secondo le rilevazioni ISTAT (2013)⁵ relative al decennio intercensuario 2001-2011 la popolazione straniera abitualmente residente in Sicilia è più che raddoppiata, passando da 49.399 a 125.015 unità.

Le prime cinque nazionalità presenti in Sicilia – romana, tunisina, marocchina, srilankese e albanese – rappresentano più del 50% di tutta la presenza straniera (ISTAT, 2013; INEA, 2013).

In relazione alle presenze relative al 2011, la provincia di Palermo fornisce il contributo più elevato in termini assoluti di stranieri residenti sull'isola⁶; tuttavia, è la provincia di Ragusa quella in cui si osserva la maggiore presenza di stranieri rispetto alla popolazione residente⁷. Non a caso queste due aree (che interessano in particolare, i comuni dell'Area metropolitana di Palermo e quelli della Sicilia Sud-orientale) costituiscono un interessante campo di approfondimento del fenomeno, in quanto, accanto alle significative presenze registrate, mostrano al contempo comportamenti tendenzialmente contrapposti.

Se nell'area del palermitano la popolazione straniera si concentra nel capoluogo e nei grandi comuni, ed è impegnata nel lavoro domestico, di cura alla persona e nei servizi (ricettività e ristorazione), nella Sicilia Sud-orientale si concentra nelle zone rurali ed è impegnata nelle attività agricole (INEA, 2013).

L'area del ragusano, in particolare, oltre ad essere costantemente interessata da flussi migratori clandestini provenienti dal Nord-Africa⁸, registra la presenza stabile di popolazione straniera in parte legata ad una immigrazione storica (maghrebina), oramai consolidata sotto il profilo della stanzialità, e in parte alle presenze temporanee (in particolare romene), che tuttavia mostrano un carattere ciclico, legato ai flussi di spostamento regionali e interregionali, che si registrano in corrispondenza dei diversi cicli di produzione (INEA, 2013).

Nel 2011 nel palermitano si registra una distribuzione territoriale tendenzialmente omogenea con una maggiore concentrazione di immigrati nel capoluogo

e nell'area occidentale. Nella Sicilia Sud-orientale, al contrario, si riscontra una significativa concentrazione di immigrati nella fascia costiera del ragusano⁹. Per i livelli di concentrazione e stabilità, tali presenze in questa zona contribuiscono a delineare un profilo territoriale caratterizzato da forme di significativa polarizzazione e anche da fenomeni di segregazione sociale e spaziale.

In riferimento a tale contesto, le statistiche degli ultimi 20 anni mostrano un significativo sviluppo del settore agricolo, con innovazione della produzione. L'agricoltura, che per il palermitano costituisce un settore tradizionale, per tutta la Sicilia Sud-orientale, ed in particolare per il ragusano, per i livelli di specializzazione e internazionalizzazione della produzione (Asmundo, Asso, Pitti, 2011), costituisce un settore fortemente trainante sotto il profilo economico (Giampino, Picone, Todaro, 2014).

Tuttavia, dietro questo fenomeno si nasconde una realtà estremamente complessa che vede la popolazione straniera vivere spesso in gravi condizioni di disagio. Le statistiche non ufficiali (Caritas Migrantes, 2011; INEA, 2013), mostrano una significativa concentrazione di lavoratori stranieri (pari a circa 15.000-20.000 unità) nell'area della cosiddetta "fascia trasformata" del ragusano: una vasta porzione di territorio che interessa prevalentemente i comuni di Vittoria, Santa Croce Camerina e Acate, e in cui la produzione agricola stagionale è stata sostituita da quella intensiva delle serre, legata alla produzione di ortaggi. Questa condizione consente di raddoppiare la produzione annua, ma al contempo richiede un numero più consistente di lavoratori. Si tratta di una domanda di manodopera non specializzata e a basso costo che viene quasi totalmente assorbita dalla popolazione straniera, in gran parte irregolare ed eccedente (quindi mal pagata e non tutelata), che si concentra in quest'area, ponendo in termini di grave criticità questioni di ordine sociale, economico, sanitario e abitativo.

Guardando alle condizioni abitative nelle aree rurali, ci si trova di fronte ad una condizione di estremo disagio: gli immigrati vivono spesso in piccole costruzioni rurali abbandonate e pericolanti, disponibili in prossimità dei campi o delle serre, e quindi lontani dai centri abitati e dai servizi. Le suddette condizioni abitative e lavorative, segnate da una segregazione spaziale fortissima, determinano gravi ricadute sulla dimensione sociale e comunitaria di questi immigrati. Il lavoro nelle serre, il numero di ore prestate, la distanza dai centri abitati e la non disponibilità di un mezzo di trasporto che li renda "autonomi" costituiscono i limiti tangibili della loro libertà individuale e collettiva. Se nei contesti urbani, l'"appropriazione" degli spazi pubblici contribuisce significativamente alla "costruzione" di una comunità o di un gruppo, con i propri luoghi e le proprie attività (Bonafede, Lo Piccolo, 2010), per gli immigrati che vivono e lavorano nelle aree rurali la difficoltà di accesso a questi spazi determina l'impossibilità di fare gruppo, e al tempo stesso quella di rivendicare diritti.

Se la rivendicazione del "diritto alla città" (Lefebvre,

1970), per gli immigrati spesso coincide con la rivendicazione, e salvaguardia, dei diritti umani (Bonafede, Lo Piccolo, 2010), la difficoltà di "accesso" alla città, diviene un limite o la negazione stessa di tali diritti. In relazione alle suddette questioni, il disagio abitativo, relazionato da una parte alle forme di sfruttamento lavorativo e di segregazione spaziale, e dall'altra a quelle di esclusione sociale e isolamento di singoli o di piccoli nuclei di immigrati, delinea un profilo territoriale estremamente complesso, nel quale si annidano condizioni latenti di conflitto.

Rispetto alla gravità e pervasività del fenomeno, tuttavia, gli attori istituzionali e le politiche ufficiali (incluse quelle veicolate dagli strumenti di pianificazione) risultano assenti (anche rispetto ai compiti istituzionali cui dovrebbero assolvere); gli unici operatori presenti sul territorio sono le associazioni di volontariato e le strutture sanitarie, che rispondono prevalentemente alle situazioni di maggiore criticità. Data la diffusione, la consistenza e la stabilità del fenomeno il ruolo della pianificazione, accompagnata da adeguate politiche sociali, diviene centrale innanzitutto nel tentare di dare risposta alla domanda abitativa. La rifunzionalizzazione del grande patrimonio edilizio non utilizzato (o sottoutilizzato), a partire da un censimento integrale dello stesso (tipologie edilizie, consistenza, stato di conservazione, forme d'uso), che interessi tanto i beni isolati del contesto rurale, quanto i tessuti edilizi dei centri abitati, diviene il primo passo utile per affrontare adeguatamente la questione.

In una realtà in cui l'accesso all'abitazione è il risultato delle capacità di auto-organizzarsi (occupando abusivamente un immobile e adattandolo alle proprie esigenze), o talora del livello di integrazione con il gruppo etnico di appartenenza già insediato, la pianificazione potrebbe contribuire a ricondurre nell'ambito della sfera pubblica la questione dell'abitare, inteso innanzitutto come diritto.

Note

1 Il presente contributo è maturato nell'ambito della ricerca PRIN 2010-2011 "Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti: le sfide della sostenibilità, abitabilità e governabilità", coordinata a livello nazionale dal Prof. A. Balducci del Politecnico di Milano e in riferimento all'unità di ricerca dell'Università di Palermo, dal Prof. F. Lo Piccolo.

2 Cfr. Eurostat (2012), Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera. Disponibile online: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/it.

3 Cfr. ISTAT (2012), Il censimento della popolazione straniera. Disponibile online: http://www.istat.it/it/files/2012/12/scheda_stranieri.pdf.

4 Il trend di crescita 2001-2011 viene confermato dai valori degli ultimi due anni. Le percentuali di immigrati passano dal 6,8% del 1° gennaio 2012 al 7,4% del 1° gennaio 2013. Cfr. ISTAT (2013), La popolazione straniera residente in Italia - Bilancio demografico.

Disponibile online: <http://www.istat.it/it/archivio/96694>.

5 Cfr. ISTAT (2013), *Il Censimento in pillole*, Disponibile online: http://www.istat.it/en/files/2013/01/comunicato-stampa_SICILIA.pdf.

6 Nella provincia di Palermo si calcola la presenza di 26.807 residenti stranieri; seguono le province di Messina con 24.126 residenti stranieri, Catania con 20.908 residenti stranieri e Ragusa con 16.581 residenti stranieri.

7 Su mille residenti la provincia di Ragusa registra un numero di stranieri pari a 53,9. Tale incidenza raggiunge valori superiori a 150 stranieri ogni mille abitanti in due comuni ragusani: Acate dove, su mille abitanti, sono stati censiti 191 stranieri e Santa Croce Camerina dove vivono 155 stranieri (ISTAT, 2013).

8 Secondo l'agenzia europea Frontex che controlla le frontiere dell'UE, nei primi 4 mesi del 2014 si è registrato un aumento dell'823% degli arrivi in Italia rispetto allo stesso periodo del 2013. Cfr. Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*. Disponibile online: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

9 In particolare, intorno ai comuni di Acate (19,16%), Santa Croce Camerina (15,52%) e Vittoria (7,69%), con Siracusa al 2,67% e Ragusa al 3,73%.

Bibliografia

Asmundo, A., Asso, P.F., Pitti, G. (2011), "Innovare in Sicilia durante la crisi: un aggiornamento di Remare controcorrente" in *StrumentiRes*, 4 (pp. 1-7).

Avallone, G. (2011), "Sostenibilità, agricoltura e migrazioni. Il caso dei lavoratori immigrati nell'agricoltura del sud d'Italia" in *Culture della sostenibilità*, 8 (pp. 1-12).

Bonafede, G., Lo Piccolo, F. (2010), "Spazi di 'soglia' e diritto alla cittadinanza: esperienze e riflessioni per la riconquista dello spazio pubblico" in Berruti, G., D'Ambrosio, V., Orfeo, C., Scala P. (a cura di), *Abitare il futuro... dopo Copenhagen*, CLEAN edizioni, Napoli (pp.1671-1685).

Caritas Migrantes (2011), *Dossier statistico immigrazione 2011. XXI Rapporto*, IDOS Edizioni, Roma.

Corrado, A. (2012), "Ruralità differenziate e migrazioni nel Sud Italia" in *Agriregionieuropa*, 28 (pp. 72-75).

Ghelfi, R., Pirazzoli, C., Rivaroli, S. (2006), "Immigrazione e lavoro agricolo" in AA.VV., *Agricoltura e mercati di transizione*, XLIII Convegno annuale SIDEA, Assisi.

Giampino, A., Picone, M., Todaro, V. (2014), "Postmetropoli in contesti al margine" in *Planum*, 29 (pp. 1-9).

Holston, J. (1995), "Spaces of Insurgent Citizenship" in *Planning Theory*, 13 (pp. 35-52).

Kasimis, C. (2010), "Trend demografici e flussi migratori internazionali nell'Europa rurale" in *Agriregionieuropa*, 21 (pp. 71-74).

King, R. (2000), "Southern Europe in the changing global map of migration" in King, R., Lazaridis, G., Tsardanidis, C. (eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Macmillan, Basingstoke (pp. 1-26).

INEA (2013), *Indagine sull'impiego degli immigrati in agricoltura in Italia 2011*, INEA, Roma.

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

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

Lefebvre, H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova.

Lo Piccolo, F. (2013), "Nuovi abitanti e diritto alla città: riposizionamenti teorici e responsabilità operative della disciplina urbanistica" in Lo Piccolo, F. (a cura di), *Nuovi abitanti e diritto alla città. Un viaggio in Italia*, Altralinea, Firenze (pp. 15-32).

Osti, G. (2010), "Mobility Demands and Participation in Remote Rural Areas" in *Sociologia Ruralis*, 50 (pp. 296-310).

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

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

Sandercock, L. (1999), "Introduction. Translations: From Insurgent Planning Practices to Radical Planning Discourses" in *Plurimondi*, 2 (pp. 37-46).

Sassen, S. (2010), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna.

Soja, E.W. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Basil Blackwell, Oxford.