

---

**ADiM BLOG**

**Dicembre 2019**

**ANALISI & OPINIONI**

---

*La città “con gli occhi degli altri”: l’integrazione negli spazi territoriali*

*Emanuele Boscolo*

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi dell’Insubria

Fernand Braudel ricordava che la migrazione rappresenta un elemento costitutivo della città europea: « la città cesserebbe di vivere se non si assicurasse un rifornimento costante di uomini nuovi ». La città si è sempre evoluta per costanti apporti migratori (si potrebbe evocare in proposito l’immagine dei treni che negli anni del boom scaricavano i nuovi cittadini-operai del triangolo industriale) ma nella stagione del presente questo fenomeno alimenta soprattutto paure e in ampi strati della società il discorso pubblico con accentuazioni securitarie si è radicalizzato attorno alla dicotomia insuperabile “noi” *vs.* “loro”. Le dimensioni statistiche, al di là di ogni enfattizzazione, dovrebbero tuttavia indurre a considerare l’integrazione di etnie diverse come un fattore strutturale della contemporaneità, decisivo per le sorti e i funzionamenti di ogni aggregato urbano: basterebbe ricordare che nel quartiere Aurora di Torino, ove si colloca il mercato multietnico di Porta Palazzo, oltre un terzo degli abitanti sono di origine non italiana e come la crisi demografica in cui versa il nostro Paese sia solo in parte contrastata dalle nascite da nuclei di origine non italiana. Ma forse basterebbe salire su un autobus o guardarsi intorno nella sala d’attesa di un medico di base. I migranti (che peraltro sono una coorte tutt’altro che omogenea insuscettibile di schematizzazioni omologanti) costituiscono dunque un soggetto sociale permanente, non arginabile e non confinabile in recinti urbani (speculari a quelli delle selettive *gated communities*: ambienti resi sterili da ogni contatto con presenze e realtà *dirty, dangerous, demeaning*). Recinti che in qualche occasione non sono rimasti solo metaforici: è il caso, arcinoto, del muro di Via Anelli a Padova.

L'osservazione non superficiale della trama urbana mostra come i cambiamenti in atto siano tuttavia molto più profondi e capillarmente diffusi. Le tensioni violente per la contesa degli spazi hanno grande risalto. Non riempie invece i notiziari la circostanza che in ogni città luoghi anonimi, spazi che è arduo chiamare piazze, lacerti di verde vengano occupati dalle comunità di immigrati, che ne fanno uso secondo codici e ritmi che possono risultare anche profondamente stranianti per i residenti. Sono solitamente luoghi "imperfetti", interstiziali, a volte anche collocati in posizioni centrali ma lasciati privi di attenzioni da parte dai comuni, lontani dall'immagine che le città in competizione tra loro vogliono proiettare. Questi luoghi vengono fatti rivivere senza un progetto e non per scelta pubblica, di volta in volta come spazio silenzioso in cui stuoli di badanti trascorrono le ore di libertà o come poli di una aggregazione più multicolore e rumorosa, in cui la musica funge da efficace coesivo. In altri casi sono compendi produttivi dismessi, retaggio della produzione fordista, che si trasformano abusivamente in poli di aggregazione, decisivi entro una geografia urbana che accanto alla città pianificata e costruita è costretta a riconoscere il disegno informale ma non meno forte di una città funzionale vissuta in maniere differenziate da comunità ancora lontane da una autentica integrazione ma già parte innegabile del tessuto sociale e particolarmente attive nel rimodellamento del mosaico urbano. E' la città vista con i "loro" occhi e disegnata attraverso le "loro" mappe di senso (a Milano i ricercatori hanno chiesto a cento immigrati di primo approdo di redigere su un foglio bianco la rispettiva mappa della città: ne è emerso una rappresentazione di polarità e traiettorie inattese; una città nascosta, radicalmente diversa da quella dei residenti, in cui più dei monumenti risaltano *landmarks* come centri d'accoglienza, sedi Caritas, spazi di micro-verde urbano ove avviene la prima socializzazione e poi la Questura e i commissariati, le stazioni, etc.: [Pezzoni 2013](#)). E' una città che la politica locale fatica a riconoscere anche in ragione dell'impopolarità del tema-integrazione.

Per certo, non è la città decisa da un'urbanistica che prefigura lo spazio urbano, lo dimensiona, localizza, progetta ancora secondo le formule tardo-razionaliste ipostatizzate dal d.m. 1444/1968 e compie tale operazione sul calco della prima popolazione, quella dei residenti, rappresentati nel circuito politico municipale, e delle popolazioni turnarie dei pendolari e dei *city users* (moderni *flâneurs*, attratti dalle opportunità economiche e culturali). Un'urbanistica e un modello decisionale che ignorano programmaticamente gli "invisibili". Si può parlare di risemantizzazione *unplanned* di questi spazi, di cui le politiche urbane tendono a non occuparsi, mentre l'urbanistica li etichetta semplicemente come ambiti degradati o sottoutilizzati, nelle more dell'attivazione di interventi rigenerativi. Mentre servirebbero pratiche di ascolto e partecipazione (non solo assistenziali), pensate per le persone, si guarda solo alla maglia delle infrastrutture e al design urbano, senza peraltro riuscire a tradurre i programmi in concreti interventi (è notorio il fallimento della città pubblica). Si accentua frattanto il rischio che si coagulino ingombranti *enclaves* etniche e torna circolarmente ad essere forte la tendenza a considerare quelle situazioni alla stregua di altrettanti problemi di ordine pubblico, da affrontare con misure drastiche, destinate tuttavia

all'insuccesso (si potrebbero ricordare i provvedimenti assunti per limitare il commercio nella zona di Via Paolo Sarpi, nella "chinatown" milanese).

Quando invece accade che interi pezzi di città debole vengono progressivamente acquisiti da soggetti di varie provenienze che riescono a stabilizzarsi, ogni intenzionalità urbanistica deve essere abbandonata e si comprende ruvidamente che ambiziosi programmi di rinnovamento (i piani urbanistici, le nostre "tigri di carta", come li definiva Giovanni Astengo) sono destinati a rimanere ottativi. Ma a quel punto l'amministrazione non ha più di fronte a sé degli "invisibili": si palesano i nuovi abitanti che rivendicano la localizzazione efficiente di piattaforme erogative di servizi di welfare e sovente anche di spazi per la preghiera, la cui mancata previsione genera contenziosi che mettono a nudo il limite intrinseco dell'urbanistica "del contenimento" (su quest'ultimo tema, è emblematica la vicenda delle previsioni urbanistiche sostanzialmente preclusive rispetto all'insediamento di strutture religiose islamiche in Lombardia, ben riassunta nel recentissimo arresto della [Corte costituzionale 5 dicembre 2019, n. 254](#), ma si potrebbero ricordare anche la lunga teoria di provvedimenti tesi a limitare talune forme di commercio o di somministrazione vistosamente "etniche" e l'attribuzione ai sindaci di poteri straordinari in materia di "decoro" urbano).

Quando invece la rigenerazione urbana trova faticosamente attuazione, secondo le modalità definite da lacune leggi regionali, peraltro solo in alcune città più attrattive e solo in alcuni quadranti, con conseguente aumento delle disuguaglianze marginalizzanti tra città e dentro le città, il rinnovamento si orienta in direzione delle funzioni a maggior redditività e, anche quando si parla di *housing* sociale, i tagli e le condizioni di accesso non sono abordabili per popolazioni a basso (e precario) reddito. Le coorti multiethniche che si erano "appropriate" informalmente di questi spazi vengono quindi sospinte nuovamente ai margini (è la nuova *gentrification*), verso periferie dove vive una gran parte della popolazione cittadina. Periferie che incarnano il catalogo dei fallimenti dell'urbanistica razionalista, tra programmi di ERP lasciati privi di infrastrutture e connessioni (è il caso, molto studiato, dello ZEN palermitano), gigantismi e suggestioni riprese dall'idea-manifesto dell'*Unité d'habitation* (il Corviale è solo l'esempio più eclatante, ma l'elenco si potrebbe estendere al CEP a Genova Prà e alle Lavatrici a Pegli, alle Vele a Scampia e a via Selinunte a Milano). Luoghi privi urbanità, secondo la definizione del Consiglio d'Europa ([Carta urbana europea II. Manifesto per una nuova urbanità](#)), i cui abitanti sono costretti ad una inaccettabile - e spesso insuperabile - marginalità territoriale (sono gli *slechte Adresse*: i cattivi indirizzi che fanno scattare un dispositivo di etichettamento negativo). Nelle molte e varie periferie, non solo delle grandi città, si innesca così un conflitto molto serrato tra chi rivendica spazi di sopravvivenza e si annida in occupazioni abusive e gli italiani costretti a vivere come barricati, abbandonati da uno Stato che aveva promesso una abitazione e servizi di quartiere e oggi non riesce a garantire neppure un minimo di sicurezza. E' il conflitto latente tra due povertà: quella di chi arriva e quella di chi riesce neppure a scappare. Le periferie che potrebbero costituire il territorio ecotonale della contaminazione e del consolidamento di nuovi valori civici

rappresentano invece l'ambito più difficile, in cui il conflitto può incendiarsi in ogni momento. Le periferie restano dunque luoghi monofunzionali che denunciano innanzitutto la crisi delle politiche abitative pubbliche (la casa come servizio costituisce un miraggio per molti) e tale dato non è stato in alcun modo scalfito neppure dai recenti interventi governativi straordinari ([D.P.C.M. 25 maggio 2016](#)), orientati primariamente - secondo una "ricetta" tradizionale - a finanziare interventi infrastrutturali e distanti invece dall'orizzonte dell'intervento sociale. Impossibile quindi fare di questi territori gli spazi dell'integrazione.

Spesso i migranti sono costretti dalle logiche economiche (dal mercato degli affitti alla difficoltà ad accedere ai servizi pubblici) a spostarsi - è la "seconda migrazione" - nei comuni delle cinture urbane per continuare a vivere la città come pendolari quotidiani. Questi comuni, scarsamente attrezzati, e in costante deficit di risorse, devono quindi fronteggiare con le proprie strutture amministrative le complesse problematiche che pongono le nuove famiglie che si ricompongono per effetto dei ricongiungimenti (nelle quali mancano le figure dei nonni, con gravi difficoltà per le madri-lavoratrici). Sono questi i comuni in cui le scuole fanno registrare il più alto tasso di multietnicità, in carenza di adeguati supporti di inserimento.

In alcuni contesti i flussi si ridistribuiscono in comunità più piccole (e meno chiuse), con scorrimenti di nuclei anche molto numerosi che dalle città di primo approdo si spostano dopo qualche anno, spesso dopo avere regolarizzato la loro condizione, verso aree in cui il tessuto sociale si presenta meno ostile e il sistema economico lascia intravedere qualche opportunità per chi è fortemente disposto all'adattamento. Grazie alle condizioni di un mercato immobiliare locale in caduta, questi soggetti riescono con maggior facilità ad accedere alla proprietà dell'immobile che occupano. Si tratta sovente di paesi delle cd. aree interne, in cui le nuove coorti avversano la marcata e altrimenti ineluttabile tendenza allo spopolamento. Qui accade che interi tessuti storici, anche di una qualche rilevanza testimoniale, vengano occupati dai nuovi residenti, con parcellizzazione delle unità immobiliari, spesso a dispetto degli elementi architettonici connotativi (non oggetto di vincoli specifici) e delle norme pianificatorie di conservazione (il tasso di microabusivismo si fa elevato: è la nuova forma di abusivismo di necessità). In queste realtà - in questi cortili - si creano mescolanze sociali spesso non condite da ostilità. Emergono anche nuovi bisogni che dovrebbero indurre a non privare questi territori dell'Italia "profonda" dei fondamentali presidi erogativi (la chiusura di molti ospedali periferici andrebbe ripensata così come il trasporto pubblico locale ritrova una nuova utenza in condizione di dipendenza dalla qualità dei collegamenti). Qui si sviluppa maggiormente la "catena migratoria", con attrazione di altri componenti dei nuclei familiari e comunitari e qui è necessario un rilancio delle politiche infrastrutturali e sociali pubbliche, mentre il registro securitario è forse già receduto sullo sfondo.

Vi è poi da considerare quanto accade nel mondo agricolo. I fenomeni sono alcuno due e quasi opposti tra loro. Da un lato, nelle campagne frutto-ortaggicole si registrano condizioni

di sfruttamento e di sostanziale caporalato: è la nuova schiavitù da piantagione e da raccolta, con spostamenti da un luogo all'altro in coincidenza con le diverse fasi del ciclo stagionale. Dall'altro, in montagna, nella montagna dove l'agricoltura e l'allevamento sono più poveri e più duri, nella montagna lontana dei flussi turistici degli sport invernali, l'integrazione è più facile e ben riuscita. Qui si registra una autentica sostituzione di popolazioni, con migranti ormai stabilizzati che - grazie alla loro propensione al lavoro - si sono perfettamente integrati nelle filiere produttive e in qualche caso divengono anche titolari di piccole imprese agro-pastorali (con una formula tanto urticante quanto efficacemente descrittiva si parla di "pastori a colori").

Il quadro che emerge dall'analisi sostantiva delle dimensioni spaziali del processo di integrazione sembra indicare una profonda inadeguatezza degli strumenti dell'urbanistica con cui si ridisegna lo spazio urbano, commettendo peraltro l'errore di applicare gli stessi schemi ad una grande città e ad un comune montano. Non è detto che servano piani. In Francia, a valle della legge di orientamento e di programmazione per la città ed il rinnovamento urbano ([l. 1 agosto 2003, n. 710](#)), si è adottato un Programma nazionale di rinnovamento urbano (PNRU) che per il periodo 2004-2008 prevedeva la creazione di 200.000 nuovi alloggi sociali e la riabilitazione di altri 200.000 e si è costituita un'apposita agenzia nazionale per il rinnovamento urbano e si sono, soprattutto, sottoscritti oltre quattrocento contratti urbani di coesione sociale. In Italia mancano quindi politiche che dovrebbero necessariamente differenziarsi per le città (le stesse città metropolitane, al netto del riconoscimento di status per effetto delle legge Del Rio, non sono attributarie di prerogative speciali né assegnatarie di fondi straordinari e stanno faticosamente redigendo - ancora una volta - unicamente dei piani territoriali, denominati Piani Territoriali Metropolitan), per le aree interne (per le quali la [l. 6 ottobre 2017, n. 158](#) prevede specifiche misure che dovrebbero integrarsi con le azioni previste dalla Strategia nazionale per le aree interne) e per i quadranti montani. Politiche che dovrebbero prendere necessariamente le mosse da una dettagliata analisi della composizione del dato popolazione e dei bisogni situati che ciascuna coorte esprime. Un tale censimento della domanda di urbanità e di servizi farebbe emergere nitidamente le diverse rappresentazioni dello spazio urbano che ciascuna comunità insediata è incline ad esprimere e consentirebbe di dare voce anche alle nuove popolazioni che oggi sono completamente pretermesse dalle traiettorie decisionali. Sarebbe un significativo passo in avanti, peraltro fortemente raccomandato anche dalla Agende urbane sovranazionali ([Agenda urbana ONU](#), adottata a Quito nell'ottobre 2016, e [Agenda urbana europea](#), c.d. Patto di Amsterdam), in direzione di una effettiva integrazione di popolazioni che non sono affatto in transito ma che rivendicano un diritto alla città che per esse assume sfaccettature non differenti da quelle delle altre popolazioni urbane deboli (la discriminante è quindi socio-economica non più solo etnica). Soggetti di cui il governo del territorio pare non riuscire ancora ad accorgersi, se non per confinarli in una condizione difettiva di abitanti senza diritti. Il prezzo che si paga a causa di questo ritardo nell'aggiornamento degli strumenti di analisi e di intervento è l'asimmetria tra un qualunque progetto di città che si

continua a disegnare empiricamente e lo spaccato sociale reale a cui deve essere applicato. Questi piani non potranno quindi mai funzionare, finendo per acuire i problemi e condannare alla marginalità territoriale (e quindi sociale) anche coloro che ormai sono cittadini, non più migranti come ci ostiniamo a definirli nel tentativo di continuare a considerarli presenze non permanenti.