



Nuovi abitanti e diritto alla città: compiti (tecnici) e responsabilità (etiche) della disciplina urbanistica

Francesco Lo Piccolo

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento D'Architettura
Email: francesco.lopiccolo@unipa.it
Tel/fax 091.60790308 / 091.60790113

Abstract

All'interno di uno scenario di 'società delle diversità', acquista sempre più rilievo il tema della cittadinanza, e questo sia per i 'nuovi arrivati', a cui la cittadinanza è spesso preclusa o garantita soltanto in forme 'differenziate', che per i 'cittadini ospitanti', a cui spetta il compito di affrontare rapporti sociali improvvisamente cambiati. L'ambito, teorico e politico, su cui misurarsi, è quello della cittadinanza e, per quel che più ci riguarda, del rapporto tra forme di cittadinanza (inclusive o esclusive), riconoscimento di queste, e tecniche di pianificazione. Il riconoscimento della cittadinanza garantisce il diritto a forme di rappresentanza, e partecipazione, in relazione ai processi di trasformazione della città; al tempo stesso i piani incidono, e molto, sulla formazione della cittadinanza. Il ridisegno della cittadinanza attraverso strumenti ed atti di pianificazione può avvenire in modo diretto o indiretto, con effetti ora intenzionali ora imprevisi, consapevoli o inconsapevoli; in ogni caso, si verifica sempre e comunque una "costruzione progettuale" della cittadinanza, a partire dall'esplicitarsi dell'azione redistributiva delle risorse che è esito delle scelte di pianificazione, sia che si tratti di economie, spazi o diritti.

Nuovi abitanti e dinamiche urbane

In un mondo sempre più segnato da flussi, interscambi e mobilità di merci, economie, informazioni e servizi, le migrazioni tornano ad assumere – negli ultimi decenni – un ruolo di primo piano, con tutte le complessità e (drammatiche) contraddizioni del fenomeno. L'Italia, in questo, non fa eccezione. Da recenti indagini statistiche è emerso come l'incidenza di cittadini stranieri in Italia rispetto al totale della popolazione si sia attestata, per la prima volta nel corso del 2008, su livelli superiori a quelli della media europea. Questo produce processi sociali inediti, che incidono sulla redistribuzione (e complementare resistenza alla redistribuzione) di risorse materiali ed immateriali, di diritti (riconosciuti o negati) e privilegi: dal diritto di cittadinanza al lavoro, dall'alloggio al diritto alla città, in termini di accesso e fruizione dei suoi spazi e delle sue risorse. Lo spazio (pubblico) della città diventa pertanto il luogo (potenziale) dell'integrazione, dell'inter-relazione o del conflitto, in un moltiplicarsi di gruppi, soggetti e interessi, a fronte di un progressivo indebolimento e riduzione della sfera pubblica nella dimensione urbana (Mitchell, 2003; Low & Smith, 2006). Rispetto a tali mutamenti, e al progressivo (ri)emergere di funzioni e fabbisogni primari, le dinamiche urbane e conseguenti politiche tengono in conto altre priorità.

Le nuove dinamiche urbane (e le relative politiche) tendono infatti a considerare solo in parte la funzione residenziale, soprattutto nella pluralità dei soggetti e dei gruppi che la alimentano, e questo sia nella più ovvia interpretazione di funzione primaria di vita urbana che soprattutto nel suo contributo alla competizione urbana che continua ad essere oggetto di attenzione privilegiata da parte delle politiche pubbliche. Questo inevitabilmente implica un indebolimento del potere di autodeterminazione dei residenti, siano essi immigrati o autoctoni, e tale indebolimento è tanto più accentuato quanto meno 'rappresentati' risultano essere i residenti stessi, come ovviamente avviene nel caso degli stranieri immigrati, in un processo che enfatizza e accentua in forme esponenziali svantaggi e diseguaglianze.

Lo spazio urbano diventa pertanto il luogo di rivendicazione e (talvolta) lotta per il riconoscimento dei diritti individuali e di una maggiore giustizia; ma, in alcuni casi, e per alcuni gruppi di immigrati o rifugiati in particolare, il ‘diritto alla città’ finisce per coincidere con il diritto alla sopravvivenza. Sotto questo aspetto, la letteratura che da Lefebvre (1974) a Mitchell (2003) ha sottolineato ruolo e valore del ‘diritto alla città’ (e, conseguentemente, del diritto allo spazio pubblico) come essenziale per la sopravvivenza stessa del concetto di democrazia, assume nuove e ulteriori implicazioni per coloro cui il riconoscimento di tale diritto è, per status e riconoscimento giuridico, riconosciuto solo parzialmente o addirittura negato. All’interno di uno scenario di ‘società delle diversità’, acquista sempre più rilievo il tema della cittadinanza (Lo Piccolo, 2006 e 2010), e questo sia per i ‘nuovi arrivati’, in fuga da condizioni ostili, cui la cittadinanza è spesso preclusa o garantita soltanto in forme ‘differenziate’, che per i ‘cittadini ospitanti’, a cui spetta il compito di normalizzare rapporti sociali improvvisamente cambiati, e di difficile comprensione (Indovina, 1999).

Prevale in tal modo una concezione statica della cittadinanza, che viene sostanzialmente a coincidere con una garanzia dei diritti acquisiti; minoritaria è di contro una concezione dinamica della cittadinanza, come attività e pratica politica processuale, al cui interno possa trovar spazio una fertile tensione di riconoscimento, difesa, articolazione e ridisegno dei diritti (Friedmann, 1999). L’affermazione della cittadinanza come status costruisce pertanto nuove geografie, all’interno delle quali si collocano centralità e periferie dei soggetti titolari di diritti; in tal modo forme giuridiche di inclusione ed esclusione si ripercuotono (e determinano) forme spaziali, e relativi ambiti, di inclusione ed esclusione.

L’ambito, teorico e politico, su cui misurarsi, è quello della cittadinanza e, per quel che più ci riguarda, del rapporto tra forme di cittadinanza (inclusive o esclusive), riconoscimento di queste, e tecniche di pianificazione. Sono questi termini fortemente interconnessi, e complementari: il riconoscimento della cittadinanza garantisce il diritto a forme di rappresentanza, e partecipazione, in relazione ai processi di trasformazione della città; al tempo stesso i piani incidono, e molto, sulla formazione della cittadinanza (Hoch, 1993). Quali che siano le finalità primarie – dichiarate e riconosciute – di ogni atto di pianificazione, di volta in volta privilegiando ragioni di ordine funzionale, economico o estetico, in ogni caso tali atti contribuiscono a ridisegnare la cittadinanza all’interno del proprio ambito di intervento, esercitando di conseguenza forme (spaziali e non) di controllo sociale, così come dimostrato da una letteratura oggi ampia ed esaustiva, che fonda le sue basi nei lavori di Lefebvre (1974) e Foucault (1975) e giunge ad analizzare le connessioni ed implicazioni in ambito disciplinare (Hillier, 2002). Il ridisegno della cittadinanza attraverso strumenti ed atti di pianificazione può avvenire in modo diretto o indiretto, con effetti ora intenzionali ora imprevisti, consapevoli o inconsapevoli; in ogni caso, si verifica sempre e comunque una “costruzione progettuale” della cittadinanza, a partire dall’esplicitarsi dell’azione redistributiva delle risorse che è esito delle scelte di pianificazione, sia che si tratti di economie, spazi o diritti. Qualora queste condizioni non siano presenti, le regole del mercato, incluse quelle del mercato immobiliare, non possono che produrre nei fatti accentuate forme di marginalizzazione e disagio, aggravando la dimensione dell’esclusione come problema urbano.

Assenza di politiche, politiche implicite

La geografia dei flussi, e la loro incrementale incidenza negli ultimi anni, richiede, da un lato, adeguate analisi e conseguenti politiche pubbliche in materia di alloggi, lavoro e servizi; dall’altro essa si scontra con l’affermarsi di una “politica della paura” che contribuisce a far comprendere le ragioni dell’assenza o inefficacia di politiche finalizzate. La ‘paura dell’altro’ è un fenomeno in crescita in numerosi paesi europei, sia a livello individuale che politico (England & Simon, 2010); in questo, l’Italia non fa eccezione, e al contrario in anni recenti registra incrementi notevoli (Tulumello, 2012). Questo riguarda in termini generali le politiche pubbliche, e l’uso strumentale di tale percezione (mediaticamente enfatizzata) da parte dell’agenda politica; tuttavia il fenomeno non esclude le pratiche disciplinari.

La “politica della paura” è molto efficacemente analizzata, tra gli altri, da Leonie Sandercock (2002), che interpreta la storia delle politiche di pianificazione per l’appunto come tentativo di gestire la paura nella città, e di trarne al tempo stesso vantaggio da parte delle élites dominanti. In Italia riscontriamo, sfortunatamente, un accentuato sovrapporsi dei due aspetti: paura dell’altro e scarsa rilevanza delle politiche (non solo abitative) pubbliche. Riguardo al primo aspetto, il dibattito politico e mediatico palesano in modo indiscutibile l’uso spregiudicatamente strumentale da parte del governo nazionale (e di numerosi governi regionali) di episodi di cronaca per sfruttare ed alimentare la “paura dell’altro”, delegittimando o cancellando la natura della città (e quindi dello spazio urbano) come vitale sfera pubblica. Riguardo al secondo aspetto, occorre anzitutto sottolineare come l’assenza di politiche sia, inevitabilmente, una politica.

All’interno di questo quadro di riferimento, compiti e responsabilità della disciplina urbanistica sono non secondari, e possono assumere ruoli significativi. Il più recente e innovativo dibattito disciplinare sottolinea – riannodando antiche trame fondative e riscoprendo storiche vocazioni e finalità politiche – la necessità di assumere al centro delle problematiche urbane i principi dell’equità e della giustizia (sociale). Tuttavia, se i temi e fondamenti si ancorano a tradizioni e figure di riferimento storicamente consolidate (Lo Piccolo, 2009), i

contesti e gli ambiti applicativi sono oggi radicalmente mutati, necessitando di appropriate 'ricalibrature' e ulteriori approfondimenti.

Infatti, una letteratura ormai ampia e consolidata (cfr. ad esempio Hoch, 1993 e Thomas, 2000 e 2008) mostra la persistenza in numerosi sistemi di pianificazione di forme di razzismo (o comunque di implicita o in alcuni casi inconsapevole discriminazione razziale), che ha come causa ed effetto al tempo stesso una riluttanza sostanziale nell'affrontare la plurale composizione della dimensione urbana. A dispetto di un dibattito ampio e consolidato sul multiculturalismo, e sulle diverse modalità di approccio e riconoscimento dei gruppi minoritari all'interno di una società plurale, le implicazioni disciplinari stentano ad essere diffusamente riconosciute e considerate, ed ancora più stentatamente trovano applicazione nelle pratiche. Certo, negli ultimi quindici anni abbiamo assistito in Italia alla costruzione di un ampio panorama di ricerche su forme di discriminazione e razzismo; al tempo stesso, il dibattito internazionale ha alimentato riflessioni a volte anche molto sofisticate sulla necessità di includere sempre più ampie casistiche ed espressioni di fenomeni socio-culturali plurali nella teoria e nella pratica della pianificazione; così come si è largamente consolidato il dibattito sulla svolta argomentativa (e inclusiva) della pianificazione; ed infine registriamo un consistente numero di ricercatori e attivisti impegnati su tale fronte, con approcci partecipativi, insorgenti o radicali. Tuttavia, a dispetto di questo ampio bagaglio di conoscenze ed esperienze, ancora marginale e insoddisfacente risulta la riflessione disciplinare sulle modalità operative per orientare le politiche urbane e gli strumenti urbanistici verso un riconoscimento più ampio (e più equo) dei diritti di cittadinanza nella sfera urbana, anche a fronte della regressione involutiva del dibattito politico e delle conseguenti azioni intraprese. Politiche e piani risultano infatti ancora piuttosto deboli e frammentari nell'affrontare il tema della presenza degli stranieri. Di contro, si assiste in molte città (come ad esempio Roma, Napoli o Palermo) a pratiche urbane autogenerate ed azioni 'paradossalmente conservative' (Laino, 2001 e 2007; Lo Piccolo & Leone, 2008), anche a fronte della inefficacia o assenza di politiche pubbliche adeguate.

Responsabilità disciplinari: attitudini individuali e costrutti sociali

L'appropriazione di spazi e la costruzione di nuovi usi e pratiche (in forme insorgenti o istituzionalizzate) nell'ambito della sfera urbana (Paba, 2003) supplisce ad un riconoscimento di quei diritti di cittadinanza che spesso non sono riconosciuti ai nuovi arrivati a livello politico e giuridico. In tal senso forme insorgenti di modificazione degli habitat, azioni locali di partecipazione, pratiche formali o (più spesso) informali di coesistenza nello spazio urbano, iniziative inclusive all'interno delle politiche urbane assumono così un ruolo non marginale nella ridefinizione della categoria della cittadinanza a fronte dei mutamenti sostanziali (e plurali) del corpus sociale nella città contemporanea. Tuttavia, è opportuno sottolineare che tali fermenti, se trovano da un lato riscontro nelle formulazioni teoriche del dibattito disciplinare più recente, dall'altro si scontrano con notevoli difficoltà nelle loro declinazioni operative, specie se istituzionali.

La difficoltà nella transizione ad una dimensione operativa non coincide, come talvolta avviene per fraintendimento, inconsapevolezza o disattenzione, con la negazione di questa. Solo per fare un esempio delle possibili implicazioni strettamente disciplinari, la tradizionale nozione di spazio pubblico, costruita in base ai classici parametri dell'universale e dell'individuale, richiede di essere sostituita da una più sfumata e articolata versione, che sia in grado di riconoscere sia i diritti dell'individuo che quelli della comunità o gruppo (Young, 1990). Ulteriori esempi applicativi riguardano standard e dimensionamenti, erogazione di servizi (alla persona o alla comunità), il trasporto pubblico, i criteri di localizzazione, progettazione ed assegnazione dell'edilizia residenziale pubblica, a fronte di una difformità 'plurale' del fabbisogno abitativo. Analogamente, la regolamentazione della pluralità di attività commerciali e micro-imprenditoriali implica una innovazione ragionata (e ragionevole) degli strumenti tecnici urbanistici, con approcci, norme e soluzioni non più improntate a criteri standard (e, per l'appunto, indifferenti alle differenze), ma ad una pluralità di trattamento e regolamentazione. Ciò riguarda, ad esempio, gli orari di vendita, le previsioni per i parcheggi, i vincoli e le previsioni inerenti le destinazioni d'uso, la regolamentazione per l'accessibilità e fruizione dello spazio pubblico, l'applicazione delle norme di igiene per i pubblici esercizi. E tuttavia, le azioni intraprese per rispondere a tali nuove esigenze risultano sporadiche e frammentarie.

Le responsabilità disciplinari che entrano in gioco soffrono pertanto di questa difficoltà nella transizione dalla formulazione concettuale alla dimensione applicativa, sia nella prassi professionale che nella ricerca. Tuttavia, nello scontrarsi con tale gap all'interno delle pratiche, la questione che emerge riguarda la 'dimensione' e la natura delle responsabilità disciplinari; in altri termini, può tale responsabilità disciplinare essere circoscritta (e addebitata) ad attitudini individuali o necessita del passaggio ad una dimensione di costrutto sociale? In altri termini, l'impegno e la prospettiva plurale ed inclusiva nella disciplina possono unicamente essere addebitati alle responsabilità ed alla condotta etica dei singoli individui, nella prassi così come nella ricerca?

Nell'affrontare il tema dei dilemmi etici nella ricerca in urbanistica, recentemente (Lo Piccolo & Thomas, 2008) si sono avanzate alcune riflessioni critiche sulla interpretazione 'individualistica' di tale dimensione, che semplificherebbe la problematica, limitandosi a prefigurare una condizione 'eroica' del ricercatore che – novello

S. Antonio – resiste alle tentazioni del mondo. Pur senza sottovalutare ruolo e valore della responsabilità morale individuale, si è infatti sottolineato in precedenza la rilevanza del contesto sociale, e più specificatamente la natura sociale delle pratiche nella formulazione e condizionamento della percezione morale, all'interno di attività collettive e di contesti istituzionali o istituzionalmente guidati. Se dall'ampio spettro di dilemmi etici con cui la dimensione disciplinare si scontra restringiamo qui il nostro campo di riflessione alla interazione conflittuale fra i principi di uguaglianza e differenza, la pratica sociale della disciplina urbanistica (nella ricerca così come nella pratica) risulta essere strutturalmente influenzata dalla nozione giuridica di cittadinanza, così come dalla interpretazione istituzionale dei principi di uguaglianza e differenza nella loro applicazione operativa all'interno degli strumenti urbanistici e delle politiche urbane.

In precedenza si è affrontato tale tema, esplorando come l'integrazione plurale dei differenti bisogni e attese nella dimensione urbana può essere condizionata dalle diverse interpretazioni giuridiche della 'differenza', e dalle implicazioni operative di tali interpretazioni (Lo Piccolo & Thomas, 2001). Analizzando quattro differenti sistemi di interpretazione giuridica della differenza (indifferenza, differenziazione, omogeneizzazione e riconoscimento), si sono pertanto messe in luce altrettante modalità di 'reazione' o 'risposta' disciplinare che discendono da tali molteplicità di costruzione giuridica (e, al tempo stesso, sociale). Numerose ricerche sviluppate in contesti nazionali, europei e non, mettono in evidenza come i primi tre modelli di interpretazione giuridica della differenza (e le relative contaminazioni fra di essi) continuano ad influenzare – a partire da radici storiche consolidate (Sandercock, 1998a) – i sistemi e le pratiche di pianificazione, ostacolando o limitando un pieno riconoscimento dei diritti di cittadinanza nell'esercizio dei sistemi di controllo delle trasformazioni urbane (Lo Piccolo & Thomas, 2001).

Un punto di svolta può essere rappresentato dal capovolgimento della questione, che può essere presentata in questi termini: in che modo le ricerche e le pratiche disciplinari possono contribuire a modificare – concettualmente ed operativamente – il sistema giuridico e le formulazioni concettuali che ne sono all'origine? Sandercock (2000) ha opportunamente sottolineato come la revisione del sistema giuridico e delle leggi che ne conseguono è un obiettivo di lungo termine, che richiede azioni di pressione e di coinvolgimento ampie e stabili nel tempo, per un arco temporale che può coinvolgere anche più di una generazione. Tuttavia, un tale processo, pur se lungo e complesso, è indubbiamente un requisito di fondamentale importanza, al fine di costruire pratiche pubbliche istituzionali diffuse e riconosciute, a fronte delle altalenanti posizioni politiche, dei cambiamenti di governo e delle emotive o strumentali reazioni che da ciò conseguono. In tal senso, il processo cumulativo di conoscenze ed esperienze disciplinari succedutesi negli ultimi venti anni rappresenta un patrimonio certo frammentato e poco sistematizzato, ma niente affatto marginale o ininfluenza. Certo è ottimistico, ma non totalmente stravagante o irrealistico, ipotizzare di attribuire a questo incrementale patrimonio di esperienze il compito di costruire, passo dopo passo, un percorso per il pieno riconoscimento giuridico delle differenze. In tale prospettiva, il migliaio di 'tiny empowerments' (Sandercock, 1998b) sparsi per il globo non rappresenta soltanto un atlante di 'buone pratiche' utile per una moltiplicazione e diffusione di queste, ma potenzialmente può essere determinante – certo in un processo di lungo termine – nel modificare sostanzialmente le basi teoriche e giuridiche su cui il diritto di cittadinanza (e il relativo diritto alla città) si fonda.

Bibliografia

- England, M & Simon, S. (2010). Scary cities: urban geographies of fear, difference and belonging. *Social and Cultural Geography*, 11(3), pp. 201-207.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Parigi, Editions Gallimard.
- Friedmann, J. (1999). Claiming Rights: Citizenship and the Space of Democracy. *Plurimondi. An International Forum for Research and Debate on Human Settlements*, 2, pp. 287-303.
- Hillier, J. (2002). *Shadows of Power. An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*, Londra e New York, Routledge.
- Hoch, C. (1993). Racism and planning. *Journal of the American Planning Association*, 59(4), pp. 451-460.
- Indovina, F. (1999, a cura di). *La città prossima futura: un nuovo protagonismo istituzionale*, in: G. Dematteis et al., *I futuri della città. Tesi a confronto*, Milano, Franco Angeli.
- Laino, G. (2001). Il cantiere dei Quartieri Spagnoli di Napoli. *Territorio*, 19, pp. 25-31.
- Laino, G. (2007, a cura di). *Abitare le differenze*, in: A. Balducci & V. Fedeli, *I territori della città in trasformazione: tattiche e percorsi di ricerca*, Milano, Franco Angeli.
- Lefebvre, H. (1974). *La production de l'espace*, Parigi, Anthropos.
- Lo Piccolo, F. (200, a cura di). *Colori*, in: F. Indovina, *Nuovo Lessico Urbano*, Milano, Franco Angeli.
- Lo Piccolo, F. (2009, a cura di). *Radici della disciplina urbanistica e nuova frontiera della convivenza urbana*, in: F. D. Moccia, *I valori in urbanistica fra etica ed estetica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Lo Piccolo, F. (2010). The planning research agenda: plural cities, equity and rights of citizenship. *Town Planning Review*, 81(6), i-vi.

- Lo Piccolo, F. & Leone, D. (2008). New Arrivals, Old Places: Demographic Changes and New Planning Challenges in Palermo and Naples. *International Planning Studies*, 13(4), pp. 361-389.
- Lo Piccolo, F. & Thomas, H. (2001). Legal Discourse, the Individual and the Claim for Equality in British Planning. *Planning Theory and Practice*, 2, (2), pp. 187-201.
- Lo Piccolo, F. & Thomas, H. (2008). Research ethics in planning: a framework for discussion. *Planning Theory*, 7(1), pp. 7-23.
- Low, S. & Smith, N. (2006, a cura di). *The Politics of Public Space*, New York and London, Routledge.
- Mitchell, D. (2003). *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*, New York, Guilford Press.
- Paba, G. (2003). *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Milano, Franco Angeli.
- Sandercock, L. (1998a). *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*, Berkeley, University of California Press.
- Sandercock, L. (1998b). *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Sandercock, L. (2000). When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference. *Planning Theory and Practice*, 1(1), pp. 13-30.
- Sandercock, L. (2002). Differenza, paura, habitus: un'economia politica delle paure urbane. *Urbanistica*, 119, pp. 8-14.
- Thomas, H. (2000). *Race and Planning. The UK Experience*, Londra e New York, UCL Press.
- Thomas, H. (2008). Race Equality and Planning: A Changing Agenda. *Planning Practice and Research*, 23(1), pp. 1-17.
- Tulumello, S. (2012). *Fearscapes. Sentimenti di paura, retoriche sulla sicurezza e pianificazione urbana nella città contemporanea*, tesi di dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, Palermo, Università degli Studi di Palermo.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*, Princeton, Princeton University Press.