

FRANCOANGELI/Urbanistica

Paola Briata

Spazio urbano e immigrazione in Italia

Esperienze di pianificazione
in una prospettiva europea



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Paola Briata

Spazio urbano e immigrazione in Italia

**Esperienze di pianificazione
in una prospettiva europea**

FRANCOANGELI

In copertina: Jose Lasheras, The Story Teller, 2009.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.*

Indice

Introduzione	pag.	7
1. Quartieri “etnici”, integrazione territoriale e sviluppo urbano	»	15
1.1. Scelte di campo, luoghi e sguardi	»	15
1.2. Immigrati e governo del territorio in quattro centri storici	»	16
1.2.1. Veronetta: tra dinamiche di quartiere e una nuova strategia di sviluppo della città	»	16
1.2.2. La città sfuggita di mano: il governo della “Chinatown” di Milano	»	23
1.2.3. Tra sviluppo e convivenza: il recupero del Carmine a Brescia	»	29
1.2.4. Una mescolanza spontanea? La rigenerazione del centro storico di Genova	»	36
1.3. Regolazione dello spazio: strumenti	»	42
1.3.1. I confini delle aree di intervento: un percorso guidato dagli strumenti di pianificazione	»	42
1.3.2. <i>Social mixing</i> all’italiana	»	49
2. Il governo della mescolanza che c’è: l’esperienza torinese nel dibattito attuale	»	53
2.1. Un progetto integrato per Porta Palazzo	»	53
2.2. Oltre la sicurezza? <i>The Gate</i> : dal progetto speciale all’innovazione istituzionale	»	54
2.2.1. Dopo la <i>one-company town</i>	»	54

2.2.2. Guerre tra poveri: la crisi urbana degli anni Novanta	pag.	58
2.2.3. Dal progetto pilota urbano all'agenzia di sviluppo	»	61
2.2.4. Azioni integrate, oltre la discriminazione positiva	»	65
2.2.5. L'assessorato alla rigenerazione urbana e all'integrazione	»	70
2.3. I limiti del percorso torinese oggi	»	71
3. Immigrati e governo del territorio: temi e problemi delle <i>mixing policy</i>	»	75
3.1. Laboratorio Italia?	»	75
3.2. Logiche e razionalità delle politiche della mescolanza	»	78
3.2.1. La concentrazione etnica come problema	»	78
3.2.2. Social mix: tra inclusione sociale dall'interno e agende di sviluppo dall'esterno	»	80
3.2.3. I ghetti: perché no?	»	82
3.3. Concentrazione etnica, sicurezza, ruolo dell'azione pubblica	»	84
4. Voci e pratiche: verso un'agenda di ricerca in prospettiva europea	»	87
4.1. Narrazioni, assunzioni, politiche	»	87
4.2. Aperture: altri modi di osservare e descrivere la "città delle differenze"	»	90
4.2.1. Come parlarne?	»	91
4.2.2. Visioni interne e visioni esterne	»	94
4.2.3. Oltre le mappe: multimedia e ricerca	»	103
4.3. Le risorse dei quartieri multietnici	»	106
Conclusioni	»	109
Riferimenti bibliografici	»	117

Introduzione

Per molto tempo e, da molti punti di vista ancora oggi, l'Italia ha guardato all'immigrazione straniera come a un'emergenza temporanea. Tuttavia, tenendo conto della sola presenza regolare, gli immigrati costituiscono il 7,4 % della popolazione del nostro paese. All'inizio del 2013 è stata stimata una presenza di 4,4 milioni di immigrati, con un aumento di quasi quattrocentomila unità rispetto al 2012 (Istat, 2013). I dati disponibili rivelano dunque una presenza ormai consistente e caratterizzata da una crescita esponenziale¹. Si tratta di un *fenomeno strutturale* che, come tale, pone problemi di governo in un contesto nazionale che ha sviluppato un discorso pubblico su questo tema estremamente aggressivo².

Negli ultimi vent'anni, a livello nazionale sono state varate ben cinque leggi sull'immigrazione e una sesta proposta è stata messa a punto nel 2008 durante il secondo governo Prodi, ma non è mai arrivata all'approvazione (Bonifazi, 2007; Einaudi, 2007). Le politiche *di* immigrazione e le leggi varate dallo Stato, sono dominate da temi quali la sicurezza e la regolazione dei flussi³. Poca attenzione è stata dedicata a livello statale alle politiche *per* gli immigrati⁴, centrate sulle possibili forme di "integrazione", sui diritti dei nuovi arrivati, sul valore di questa presenza nella nostra società.

¹ Un trend di crescita di circa quattrocentomila unità all'anno caratterizza il nostro paese già dal 2003 (Fondazione ISMU, 2011).

² Per le riflessioni in tal senso si vedano, ad esempio, Branca (2007); Naletto (2008; 2009); Rivera (2009).

³ Questa l'impostazione della legge Bossi-Fini, varata nel 2002 e tuttora vigente. Segnali diversi sono giunti solo dalla legge Turco-Napolitano del 1998 e dal disegno di legge Amato-Ferrero, messo a punto durante il secondo governo Prodi e mai arrivato all'approvazione (cfr. Einaudi, 2007).

⁴ Per una distinzione tra politiche "di" immigrazione e politiche "per" gli immigrati si veda Caponio (2006).

⁵ Il termine integrazione viene qui utilizzato per indicare quanto può essere fatto dalla mano pubblica per facilitare l'inserimento degli immigrati nella società di accoglienza. Il riferimento a questo concetto viene introdotto nella consapevolezza del dibattito sulle ambi-

All'assenza di una politica attenta ai temi dell'integrazione a livello nazionale, corrisponde una devoluzione di ruoli e funzioni ai governi locali, in particolare ai Comuni. Questi, a loro volta, nel tentativo di rendere poco visibile il trattamento di una questione comunque spinosa agli occhi dell'opinione pubblica, hanno delegato più o meno esplicitamente ruoli e funzioni all'associazionismo e al terzo settore⁶ (Caponio, 2006; Pastore 2007). La dimensione cruciale per comprendere stili di *policy* e modalità di intervento è dunque quella locale, dove agiscono le municipalità, i sistemi locali di politiche, il volontariato: realtà differenziate e attori diversamente radicati in ogni città che hanno determinato una varietà di esperienze, portando all'identificazione di una "via italiana" al trattamento dei problemi posti dall'immigrazione "locale e adattiva".

Queste note sono utili per comprendere il ruolo chiave giocato dalle città – in termini di cultura politica, "capitale sociale", network tra enti pubblici, privato e privato sociale – nella definizione e nell'implementazione delle politiche per gli immigrati. Una condizione che ha determinato capacità e stili di accoglienza diversificati da città a città, e che, dal punto di vista degli studi urbani, legittima uno sguardo sul *ruolo affidato al governo del territorio e agli strumenti messi in gioco a tal fine* nelle diverse realtà.

Tenuto conto di questo contesto generale, è importante sottolineare che, a fronte di un quadro ormai molto articolato di studi centrati sulla *descrizione* dei processi di territorializzazione della città multietnica⁷ – come gli immigrati "usano" e "cambiano" la città – il tema delle *forme territoriali di intervento* messe in atto in questi contesti appare nel nostro paese ancora poco esplorato.

Gli studi prodotti fino a questo momento sono sicuramente stati utili per comprendere che, anche se in Italia l'immigrazione non si presenta come un fenomeno esclusivamente urbano dato che molti gruppi si sono insediati nelle campagne (Bonifazi, 2007; Cozzarini, 2007), le città rappresentano i

guità dell'espressione dalla quale è stato suggerito anche di prendere le distanze nel momento in cui indichi un qualunque positivo rapporto degli immigrati con la società ospite e significati molto connotati che rinviano a modelli normativi prossimi all'assimilazionismo (Tosi, 1998). Ho discusso questi temi con riferimento alle politiche urbane in Briata (2007; 2009). Le virgolette, che d'ora poi non verranno ripetute, servono ad avvisare il lettore che il concetto non viene dato per scontato.

⁶ Ringrazio Tiziana Caponio che, nel corso della presentazione del suo lavoro al Politecnico di Milano nel 2007 e attraverso dei confronti diretti, mi ha stimolata ad approfondire i temi di cui mi occupo in questo volume.

⁷ Con riferimento a Milano si vedano, ad esempio, Farina *et al.* (1997); Cologna (1999; 2003). Con riferimento a Roma, Natale (2002). Altre città sono esaminate in Tosi (1998); Laino (2003); Lanzani e Vitali (2003); Colombo *et al.* (2006).

principali “porti di entrata” nel paese e costituiscono un punto di riferimento cruciale per analizzare le peculiarità degli insediamenti dei nuovi arrivati (Crosta *et al.*, 2000; Caponio, 2006).

Molta letteratura ha fatto leva su due punti fondamentali⁸: da un lato, l’*assenza*, almeno fino a questo momento, di luoghi della *concentrazione etnica* confrontabili con quelli emersi in altri paesi occidentali – nel senso che, con rare eccezioni, a livello di quartiere, la percentuale di persone di origine immigrata non è mai superiore al 20-25% della popolazione residente (Barbagli e Pisati, 2012); dall’altro, il tema dell’*immigrazione come risorsa*, per la capacità dimostrata dagli immigrati di garantire la vitalità di quartieri “in crisi” con riferimento sia agli usi dello spazio pubblico sia alla disponibilità a subentrare nella gestione dei negozi di vicinato abbandonati dagli italiani e/o facendosi carico di professioni *labour-intensive* non più presidiate dai lavoratori autoctoni⁹.

Altre ricerche hanno esplorato alcuni specifici settori di policy che influiscono significativamente sulle condizioni di vita degli immigrati nelle città. In particolare, gli studi sulle politiche sociali hanno approfondito le forme di intervento messe in atto delle municipalità per facilitare o meno l’inserimento dei nuovi arrivati, prestando particolare attenzione all’offerta abitativa e scolastica (Diap, 2004). Un’ampia letteratura centrata sulle politiche per la casa ha contribuito a inserire il tema dell’immigrazione nel dibattito più ampio sulle difficoltà a trovare alloggi in affitto a prezzi contenuti per fasce sempre più ampie e diversificate di popolazioni vulnerabili – italiani che vivono in condizioni di povertà, giovani e famiglie giovani, single, persone anziane, studenti (Tosi *et al.*, 2002; Tosi, 2004).

Tutte queste ricerche disegnano un quadro molto articolato di studi che hanno cercato di descrivere i processi di territorializzazione della città multietnica, così come le modalità di intervento in alcuni specifici settori di policy. Tuttavia, i temi di governo del territorio, inteso come una forma di controllo sociale ed economico che avviene attraverso il controllo dello spazio (Mazza, 2005; 2006; Gaeta *et al.*, 2013), rimangono ancora poco esplorati.

Tenuto conto di questo panorama generale, il volume restituisce gli esiti di una serie di ricerche portate avanti a partire dal 2007 in diversi contesti universitari italiani e stranieri, nelle quali l’attenzione è stata rivolta agli strumenti di governo del territorio attivati in alcune aree di città dell’Italia

⁸ Si tornerà più diffusamente su questi punti cruciali nel terzo capitolo del volume.

⁹ Anche su questo fronte la letteratura è molto ampia. Si vedano, ad esempio, Lanzani (2003); Ambrosini (2006); Grandi (2008).

settentrionale dove la presenza immigrata è rilevante o comunque estremamente visibile.

Negli ultimi anni il dibattito nazionale e internazionale ha prodotto una letteratura ormai molto ampia e articolata sui punti di forza, ma anche sulle fragilità dei “modelli di integrazione” messi a punto nei paesi che hanno dovuto affrontare la questione della presenza immigrata prima del nostro. Senza negare l’estrema rilevanza di tale dibattito e l’influenza che questo possa esercitare sugli strumenti di governo del territorio¹⁰, questo lavoro prende le mosse innanzi tutto dalla convinzione che riempire di contenuti parole come “integrazione” o “inclusione” implica anche avviare una riflessione sulle specificità del contributo che ogni singola disciplina possa dare, in concorrenza con le altre, nel perseguimento di simili ambiziosi obiettivi.

Questa operazione viene condotta nella consapevolezza di una serie di limiti e scelte di campo che caratterizzano la ricerca restituita nel volume. Alcuni di questi limiti sono determinati dalle peculiarità del contesto nazionale italiano. Innanzi tutto, ci si riferisce all’assenza di una “politica urbana nazionale” nel senso di «un insieme sistematico di azioni messo a punto dal governo nazionale per affrontare un problema collettivo» (Dente *et al.*, 1990, p. 5) che sia confrontabile con le esperienze di altri paesi, dal Nord Europa, alla Francia o alla Gran Bretagna (Briata *et al.*, 2009). Poiché all’estero è spesso all’interno di questi framework nazionali che si giocano anche le politiche per gli immigrati che emergono a livello urbano (Cochrane, 2007), rapportarsi con il contesto italiano significa fare i conti ancora una volta con realtà e politiche molto differenziate da città a città. Un panorama ulteriormente articolato dalla devoluzione ai livelli locali di numerose competenze in materia di welfare, salute, housing sociale, sicurezza¹¹: temi e questioni che intercettano evidentemente anche i problemi che la presenza immigrata pone. Le Regioni e le città hanno dunque avuto l’opportunità di sviluppare stili di policy differenziati e, talvolta, di diventare dei laboratori di innovazione politica. Caratteristiche a volte accentuate dal protagonismo e dalla visibilità dei Sindaci: come si vedrà in diverse esperienze riportate nel volume, l’elezione diretta dei primi cittadini, introdotta nel 1993, si è riflessa anche nell’identificazione di alcune amministrazioni con approcci più o meno progressisti a un tema “scottante” come l’immigrazione, sul quale sono state costruite campagne elettorali e agende politiche.

¹⁰ Ho riflettuto su questi temi e su queste connessioni in Briata (2007; 2009).

¹¹ Questo percorso di *devolution*, avviato negli anni Settanta del secolo appena concluso con l’istituzione delle Regioni, è stato ulteriormente rafforzato attraverso una serie di riforme costituzionali nel 2001.

La varietà delle risposte al tema dell'immigrazione da Regione a Regione, così come da città a città si riflette in questo volume nella volontà di esplorare il tema del governo di alcuni territori caratterizzati dalla presenza immigrata in Italia senza avere alcuna pretesa di esaustività. La stessa consapevolezza anima la limitazione dell'analisi ad alcune realtà dell'Italia settentrionale che chi scrive ha potuto esplorare direttamente attraverso studi di caso e ricerche sul campo¹². E ancora, si è provato a costruire una ricerca comparativa, nella consapevolezza che mettere a confronto situazioni e territori molto diversi come, ad esempio, la trasformazione di uno dei centri storici più estesi d'Europa come quello di Genova e quanto è accaduto a volte quasi su singole vie come nell'area Bramante-Canonica-Sarpi a Milano, implica *sguardi fortemente selettivi*, così come un *taglio interpretativo* molto definito. Si tornerà nel dettaglio su cosa ha guidato scelte di campo, selezioni di alcuni particolari casi e sguardi nelle pagine introduttive al primo capitolo del volume.

Il volume si articola in quattro capitoli. Il primo concentra l'attenzione su una serie di aree dove, a livello di quartiere, la presenza straniera nel tessuto residenziale e commerciale o nello spazio pubblico è rilevante per il contesto italiano o comunque visibile – Veronetta a Verona; l'area Bramante-Canonica-Sarpi a Milano, il quartiere del Carmine a Brescia, il centro storico di Genova. Luoghi dove la pressione immobiliare si è fatta elevata anche a seguito di nuove strategie di sviluppo urbano e le dinamiche di inclusione-esclusione territoriale sono risultate più evidenti. Questa breve rassegna di esperienze ha permesso di evidenziare come seppure la letteratura abbia sottolineato l'assenza nel nostro paese di luoghi della concentrazione etnica confrontabili con quelli presenti in altri paesi occidentali, le agende di policy non sembrano discostarsi dalle forme di intervento attivate dove questi fenomeni sono riscontrabili. Il modello di riferimento, seppure non esplicitato, sembra essere quello ormai dominante in tutta Europa e nella gran parte dei paesi occidentali: si tratta di politiche di *social mixing* sulle quali il volume si soffermerà in modo diffuso.

Il secondo capitolo è interamente dedicato alla ricostruzione critica delle politiche territoriali messe in atto a Torino dalla seconda metà degli anni

¹² La partecipazione alla stesura del volume collettaneo *Nuovi abitanti e diritto alla città: un viaggio in Italia* curato da Francesco Lo Piccolo (in corso di pubblicazione), che raccoglie i contributi presentati da relatori provenienti da diverse Regioni alla IX Biennale delle città e degli urbanisti europei *Gateways. Smart planning per le città gateway in Europa. Connettere popoli, economie, luoghi*, tenutasi a Genova a settembre 2010, ha accresciuto la consapevolezza delle differenze tra i problemi delle città del nord e quelle del sud, confermando la scelta effettuata in questo volume.

Novanta, in particolare alle azioni intraprese attraverso il progetto di matrice comunitaria *The Gate. Living not Leaving*, promosso nell'area di Porta Palazzo. La scelta effettuata di dedicare ampio spazio al percorso torinese deriva dalla rilevanza che ha assunto nel dibattito nazionale e internazionale, che ha individuato in questa iniziativa una delle poche esperienze innovative nel contesto italiano, anche con riferimento a temi e questioni che la presenza immigrata pone.

In questo caso, il modello di riferimento è quello delle iniziative *area-based*. Giunte in Italia in ritardo rispetto ad altri paesi europei, si tratta di una modalità d'azione che oggi *appare fortemente depotenziata* nelle agende di policy nazionali e internazionali. Nella fase attuale, seppure non privo di spunti interessanti, un percorso come quello attivato a Torino si presenta dunque come difficilmente riproducibile.

Le iniziative di social mixing costituiscono invece un *mainstream*, soprattutto nelle aree povere, stigmatizzate, caratterizzate anche dalla visibilità della presenza immigrata. Un modello dominante, ma anche molto controverso del quale un'ormai ampia letteratura internazionale ha evidenziato limiti e retoriche. Il terzo capitolo si sofferma sia sulle logiche che supportano queste iniziative, sia sulle critiche e sui nodi deboli evidenziati dalla ricerca. Ed è proprio con un occhio a questi nodi critici, che il quarto capitolo inizia – in modo sicuramente abbozzato – a individuare alcune voci e pratiche a partire dalle quali potrebbe essere costruita un'agenda capace di vedere nei contesti italiani degli ambiti privilegiati di sperimentazione di nuovi percorsi di ricerca e azione che potrebbero essere significativi anche nel contesto europeo.

Questo lavoro è iniziato nel 2007 grazie a un assegno di ricerca del Dipartimento di Architettura e Pianificazione (oggi Dipartimento di Architettura e Studi Urbani) del Politecnico di Milano, è proseguito con due assegni di ricerca all'Università IUAV di Venezia ed è tuttora in corso, soprattutto per quanto riguarda gli approfondimenti teorici sulle *mixing policy*, nell'ambito di un progetto Marie Curie finanziato dall'Unione Europea alla Bartlett School of Planning dell'University College di Londra. Si tratta di un arco temporale molto lungo nel corso del quale diversi amici e colleghi mi hanno aiutata a ragionare sui temi che propongo.

Matteo Bolocan Goldstein, Carlotta Fioretti, Gabriele Pasqui, Camilla Perrone, Filomena Pomilio e Carla Tedesco hanno letto e commentato la prima stesura del testo. Li ringrazio per aver trovato il tempo di farlo dentro vite spesso complicate e perché lo hanno fatto con affetto.

Grazie a Pier Luigi Crosta, Francesca Gelli, Liliana Padovani, Luigi Mazza, Mike Raco e Luciano Vettoreto per il supporto a Milano, a Venezia e a Londra. A Davide Buldrini e Brigida Proto che mi hanno aiutata a tradurre la strana lingua che si usa “a Bruxelles”.

Molti ricercatori, professionisti, politici, amministratori, attivisti e giornalisti, mi hanno offerto testimonianze preziose per comprendere le dinamiche in atto nelle città che ho scelto di studiare. Il riferimento ai loro contributi è riportato nelle note che accompagnano il testo. Sono grata a tutte queste persone per il tempo che mi hanno dedicato.

Inoltre, non avrei potuto affrontare temi e problemi di luoghi dove non ho vissuto senza il supporto di alcuni “complici” che mi hanno aiutata a orientarmi rapidamente nelle loro città. La responsabilità di ciò che ho scritto è esclusivamente mia, ma grazie a Michele Bertani e Adriano Martinnelli a Verona; Cristina Ricossa, Giacomo Scanzi e Mauro Torri a Brescia; Francesco Gastaldi a Genova; Cristiana Rossignolo e Marco Santangelo a Torino; Barbara Maculan a Padova. E ancora, a Genova, credo che lo sguardo puntuale e appassionato di Paolo Arvati non mancherà solo a me.

Antonio Poidomani di FrancoAngeli mi ha supportata con professionalità e gentilezza.

Gigi Vitale ha realizzato le tavole cartografiche, ma io lo ringrazio soprattutto per i nostri luoghi che non si trovano su queste mappe.

Il quadro riprodotto in copertina è di Jose Lasheras. Grazie per questo regalo che mi riporta nel tuo mondo magico, a Summerhill Road.

Grazie alle mie famiglie – ai grandi e ai piccoli – che cercano di starmi dietro su sentieri non sempre lineari. Un pensiero più forte per Antonio, il babbo, che se n'è andato come ha vissuto: senza perdere la sua tenacia, innamorato della vita.

Stefano, sai bene che, senza di te, tutto sarebbe sempre molto più difficile. Non c'è ringraziamento per l'amore e per la quotidianità inusuale che hai costruito con me. Certamente, non ci annoiamo.

1. Quartieri “etnici”, integrazione territoriale e sviluppo urbano

1.1. Scelte di campo, luoghi e sguardi

Questo capitolo restituisce quattro studi di caso realizzati in alcuni quartieri di città medio-grandi del Nord Italia in cui il ruolo attribuito agli strumenti di governo del territorio nella gestione di problematiche legate anche (seppure non solo) alla presenza immigrata è chiaramente identificabile.

Si tratta di aree dove, a livello di quartiere, la presenza straniera nel tessuto residenziale e commerciale o nello spazio pubblico è rilevante per il contesto italiano o comunque visibile. Quartieri, come Veronetta a Verona o il Carmine a Brescia che hanno già visto in passato l'arrivo dell'immigrazione “interna” dalle aree montane o dall'Italia meridionale e che, negli ultimi anni, hanno dovuto confrontarsi con ondate migratorie “esterne”; approdi nella “città porto” come nel centro storico di Genova; presenze storicamente insediate come quella cinese in via Paolo Sarpi a Milano che risale agli anni Venti del Novecento, ma che solo nell'ultimo decennio si è rivelata più consistente e problematica.

Anche se i nuovi arrivati tendono a insediarsi prevalentemente in zone urbane periferiche e a basso costo, i casi prescelti permettono l'osservazione di aree centrali o semi-centrali delle città: territori inclusi o a ridosso di aree dove si giocano nuove agende di sviluppo urbano. Luoghi dunque dove la pressione immobiliare può farsi elevata e le dinamiche di inclusione-esclusione territoriale possono risultare più evidenti.

In ognuno dei quattro casi si è partiti da una descrizione del quartiere o dell'area urbana considerata; ci si è occupati delle forme di intervento prospettate e delle azioni attivate; si è cercato di inquadrare tali forme di intervento nel contesto più generale delle strategie di sviluppo e di governo del territorio delle città messe al centro dell'attenzione; sono stati approfonditi il discorso pubblico sull'immigrazione proposto a livello cittadino e l'eventuale contributo/ruolo attribuito alle politiche territoriali nella costru-

zione di tale dibattito. A quanto il discorso pubblico costruito a livello locale e nazionale possa condizionare le forme di intervento attivate in aree come quelle prescelte, spesso rimbalzate nelle cronache nazionali e internazionali, potrebbe essere dedicato un intero saggio per ognuno dei casi presi in considerazione. Per questo, ci si è limitati ad “accompagnare” ogni esperienza con le citazioni di alcuni articoli tratti da quotidiani diffusi in tutta Italia: una sorta di piccolo testo parallelo che si propone di dare almeno un’idea delle rappresentazioni mobilitate dalla stampa per parlare dei luoghi messi sotto osservazione.

Si è scelto di circoscrivere l’indagine a processi avviati da tempo e dei quali possono essere osservati alcuni esiti, limitando lo sguardo all’operato di Giunte comunali che hanno concluso il proprio mandato o che sono prossime a concluderlo. Nel caso di Giunte insediate di recente sono stati introdotti solo brevi accenni alle continuità o meno dei processi attivati in precedenza, anche con riferimento a eventuali cambiamenti negli orientamenti politici e nel dibattito pubblico sull’immigrazione.

Una volta operate queste ricostruzioni, ci si è interrogati sugli strumenti di governo del territorio mobilitati e su quale sia lo sguardo specifico e il valore aggiunto che chi si occupa di pianificazione può portare nell’osservazione delle dinamiche in atto.

1.2. Immigrati e governo del territorio in quattro centri storici

1.2.1. Veronetta: tra dinamiche di quartiere e una nuova strategia di sviluppo della città

Banlieue Verona. Inchiesta su come cambia una città

Immigrati sempre più numerosi. Convivenza sempre più difficile. E negozi ceduti dagli italiani agli stranieri. Viaggio nel quartiere ghetto di Veronetta, ieri Terronetta, dove la globalizzazione avanza. Nonostante la Lega.

Fabrizio Gatti, *L’Espresso*, 28 ottobre 2010

Una banlieue a Verona?

Veronetta si trova oltre l’Adige rispetto al centro storico di Verona, ma in una posizione semi-centrale e interna alle mura¹. Mura che negli ultimi

¹ La ricostruzione delle dinamiche e dei processi di pianificazione attivati negli ultimi anni a Verona è stata possibile grazie alle testimonianze di Adriano Martinelli, responsabile del settore Urbanistica del Comune di Verona; Elena Ballini di ATER – Azienda territoriale

anni hanno assunto una dimensione centrale nelle strategie di valorizzazione della città storica. La tradizione turistica della città è stata infatti ulteriormente consolidata nel 2000 quando Verona è stata inclusa nel Patrimonio dell'Unesco grazie alla sua struttura urbana e al patrimonio architettonico che la contraddistingue, ma soprattutto perché rappresenta in modo significativo e per alcuni versi eccezionale nel contesto europeo il concetto di città fortificata grazie all'articolazione e alla complessità del suo sistema murario.

Veronetta si pone in termini territoriali e architettonici in continuità con il tessuto urbano del centro storico. Il quartiere si trova a dieci minuti a piedi dall'arena e dalle attrattive turistiche note a livello internazionale.

L'università ha iniziato a insediarsi in quest'area dagli anni Settanta del secolo appena concluso, espandendo progressivamente la propria presenza. Tuttavia, Veronetta è sempre stata percepita come una periferia, soprattutto per la composizione economico-sociale dei suoi abitanti. Tra questi, immigrati dal meridione d'Italia nel dopoguerra, dai paesi meno sviluppati del nostro dalla seconda metà degli anni Novanta quando "terronetta" diventa, per alcuni, "negronetta". La posizione a ridosso del centro, la presenza dell'università, i caratteri del tessuto urbano e gli edifici storici rendono però questo quartiere ben lontano dall'immagine della *banlieue* richiamata nell'articolo apparso su *L'Espresso* del quale si è riportato l'incipit in apertura. Veronetta non è neppure un ghetto: la popolazione di origine immigrata non supera il 21% dei 10.000 abitanti della zona e vede la compresenza di persone provenienti da paesi e continenti diversi tra i quali spiccano Marocco, Nigeria, Ghana, Sri Lanka, Cina e Albania². Il quartiere è sicuramente interessato da situazioni di degrado fisico che riguardano gli edifici, gli alloggi e lo spazio pubblico. Presenta il più alto tasso della città di famiglie unipersonali (single e studenti), così come è elevata la presenza di persone anziane (Comune di Verona, 2011). Sono inoltre già visibili tracce di *gentrification* nelle vie più vicine all'Adige e all'Università e in presenza dei palazzi più antichi e di pregio architettonico.

Un aspetto che "fa problema" nel dibattito cittadino è la progressiva sostituzione delle attività commerciali di vicinato con esercizi gestiti da immigrati. Il fenomeno è significativo, seppure concentrato su un numero ri-

per l'edilizia residenziale; Lorenza Santolin di AGECE – Azienda gestione edifici comunali; Gloria Albertini, ricercatrice che ha concentrato la propria attenzione sulle trasformazioni delle aree militari presenti a Veronetta.

² L'allusione ai ghetti, in letteratura, compare con riferimento ad aree dove, a livello di quartiere, la popolazione straniera supera ampiamente il 70%, spesso con una forte presenza mono-etnica (Finney e Simpson, 2009; Marcuse e Van Kempen, 2000).

dotto di vie³. Tuttavia, la presenza di esercizi gestiti da italiani rimane maggioritaria anche in una delle arterie principali del quartiere – via XX Settembre – che risulta la strada maggiormente interessata da questo fenomeno e la percentuale di negozi gestiti da stranieri si attesta attorno al 34%. Le vie mantengono inoltre un tessuto commerciale articolato dove la presenza di call center, money transfer e rivenditori di kebab è associata a negozi che vendono accessori o generi alimentari di vario tipo non necessariamente connotati dal punto di vista etnico, alcune macellerie *halal* e dei bar. La stessa presenza commerciale italiana è differenziata: piccoli supermercati e discount si alternano a macellerie, panetterie e fruttivendoli, librerie, bar tradizionali e altri più “innovativi”, associati ad attività artistico-culturali. È presente anche una confetteria aperta qualche anno fa da un’imprenditrice che ha visto nella presenza straniera un’opportunità: «bambini e matrimoni: una risorsa in crisi profonda nei quartieri a maggioranza italiana», ha spiegato ai giornalisti de *L’Espresso*. Situazioni non dissimili sono rilevabili negli altri assi commerciali portanti di Veronetta, che scorrono parallelamente all’arteria principale.

Di giorno l’area è molto vissuta e la presenza immigrata sembra spaventare soprattutto le persone anziane sia per il disorientamento di fronte ai rapidi cambiamenti in atto, sia per l’aggressività del discorso pubblico emerso in città. Il senso di insicurezza deriva soprattutto dagli episodi di ubriachezza, molestie e disturbo alla quiete pubblica di gruppi marginali di immigrati, in alcuni casi dediti alla microcriminalità. Episodi spesso concentrati in zone circoscritte, che funzionano talvolta anche da alloggio precario (Bertani, 2006)⁴. Le persone più giovani stanno invece superando la diffidenza verso gli stranieri e alcuni negozi sono frequentati anche da italiani, soprattutto laddove i prodotti in vendita non hanno alcuna connotazione etnica. Contrariamente a quanto avviene in altre realtà simili delle quali si parlerà delle pagine che seguono come il quartiere del Carmine a Brescia o il centro storico di Genova, stupisce invece l’incapacità del tessuto commerciale portato dagli immigrati – in particolare della ristorazione *take away* e *low cost* – di intercettare la popolazione studentesca.

³ In mancanza di intrecci tra dati qualitativi e quantitativi presso l’amministrazione, è stata operata una selezione delle vie commerciali principali e maggiormente caratterizzate dalla presenza straniera e sono stati effettuati dei rilievi diretti (cfr. Briata, 2011b).

⁴ Molte delle considerazioni su come si vive oggi a Veronetta derivano dalla collaborazione con Michele Bertani, sociologo presso l’Università di Verona, attento osservatore delle dinamiche del quartiere come studioso e abitante. Le informazioni contenute nel suo contributo del 2006 sono dunque aggiornate alla situazione attuale.

In termini generali, è possibile affermare che la percezione di disagio con riferimento alla presenza straniera così come è descritta “dall’esterno” – in particolare dai media e dalle agende di policy promosse negli ultimi anni a livello locale – sia peggiore rispetto a quella effettivamente vissuta “all’interno”. Al tempo stesso, sono gli abitanti e gli esercenti italiani a ritenere che sia importante non dare troppa enfasi alle situazioni problematiche e, come è avvenuto in altre realtà del nostro paese interessate da fenomeni simili di stigmatizzazione, anche a Veronetta sono emerse negli ultimi anni iniziative spontanee promosse dalle associazioni e dai commercianti locali finalizzate a proporre immagini meno negative del quartiere⁷.

Da un approccio integrato alla “politica delle ordinanze”

Un’analisi delle politiche che agiscono sulla dimensione territoriale proposte per Veronetta da quando la presenza immigrata ha iniziato a “fare problema” permette di registrare alcuni cambiamenti forse solo in parte imputabili ai mutamenti avvenuti nel governo della città⁸.

Dal 2002 al 2007 Verona è stata governata da una giunta di centro-sinistra che ha provato a riproporre a Veronetta l’approccio integrato già sperimentato nell’area periferica di Borgo Nuovo attraverso la realizzazione di un Contratto di quartiere. La stessa Giunta aveva inserito il quartiere tra i progetti strategici prioritari nel contesto del Piano Strategico “Verona 2020”, fortemente voluto da questa amministrazione. Uno studio di fattibilità per un Contratto di quartiere da realizzare a Veronetta è stato messo a punto dal Comune in collaborazione con Studio Guglielma (Comune di Verona, 2006), un’associazione che si occupa di progettazione partecipata e

⁵ Questo riferimento a descrizioni e dinamiche “interne” e “esterne”, che verrà ripreso più volte nell’ambito del volume, viene proposta nella consapevolezza che la distinzione tra “ciò che sta dentro e ciò che sta fuori” da un territorio, non è mai definibile in termini assoluti: si tratta di costrutti strategici messi in atto dagli attori in gioco (compreso il ricercatore che a tali distinzioni si affida) per operare delle semplificazioni utili a prefigurare corsi d’azione (e di ricerca) piuttosto che altri.

⁶ Lucia Bertell e Lara Corradi di Studio Guglielma, così come Andrea Lauria, architetto esperto in processi partecipativi e abitante di Veronetta mi hanno aiutata ad andare oltre alcune visioni consolidate del quartiere.

⁷ Si pensi, ad esempio, alla “Festa del buon vicinato di Veronetta” dedicata alle varie culture presenti nella zona, promossa a partire dal 2010 da associazioni ed esercenti locali.

⁸ L’arco temporale a cui si fa riferimento riguarda gli anni di governo della Giunta di centro-sinistra guidata dal 2002 al 2007 da Paolo Zanotto e quelli della Giunta di centro-destra guidata da Flavio Tosi dal 2007 al 2012. Flavio Tosi è stato confermato alle elezioni del 2012 ed è il Sindaco tuttora in carica.

che aveva già promosso l’iniziativa “Veronetta si-cura”, nella quale il tema della sicurezza era declinato in termini di convivenza e coesione delle diverse popolazioni presenti nella zona (De Vita, 2010).

Questo patrimonio di studi, ipotesi di intervento e politiche è andato perdendosi a partire dal 2007 con l’elezione a Sindaco di Flavio Tosi, esponente della Lega Nord. La sicurezza dell’intera città e, in particolare, di Veronetta, è stata uno dei cavalli di battaglia della campagna elettorale di Tosi, facendo rimbalzare questa situazione locale anche nelle cronache nazionali. Una visione della sicurezza che si è concretizzata nella presenza costante di volantini della polizia, nell’installazione di telecamere nelle aree più problematiche, così come nell’emanazione di una serie di ordinanze che hanno colpito soprattutto le attività svolte nei call center (Semprebon, 2013) e limitato gli orari di apertura degli esercizi e la somministrazione di bevande alcoliche. Queste ultime regole hanno colpito anche i bar gestiti dagli esercenti italiani.

A dicembre 2010, l’amministrazione ha inoltre lanciato un *Piano per il centro storico* che include anche Veronetta. Il piano propone una serie di regole estetiche per i fronti commerciali e pone dei limiti alle attività “in contrasto” con la tutela dei valori artistici, storici e ambientali della città. Per le attività di produzione e somministrazione di “cibi etnici” si prescrive il divieto di nuove aperture entro un raggio di 300 metri da quelle già esistenti. Queste norme sono state successivamente integrate all’inizio del 2012: a fronte del «numero eccessivo di richieste, in continuo aumento⁹» la Giunta comunale, su proposta dell’Assessore alle attività economiche, ha approvato una modifica al regolamento per l’insediamento delle attività commerciali, con riferimento a quelle di produzione artigianale e vendita d’asporto di cibi etnici. Il provvedimento prevede, all’interno del “centro storico”, il divieto di apertura di nuove attività e il divieto di trasformazione di attività esistenti «al fine di tutelare maggiormente il centro storico, patrimonio dell’Unesco e in generale la città, quarto capoluogo turistico d’Italia¹⁰».

Ciò che più colpisce della “politica delle ordinanze e dei regolamenti” non è tanto la necessità, talvolta legittima, di regolare alcuni usi nelle aree commerciali, ma l’incapacità di pensare ad ambiti sicuramente problematici della città in una dimensione integrata. A Veronetta i problemi sono infatti ben più ampi del decoro dei fronti commerciali – ad esempio, la scarsa qualità dello spazio pubblico che sicuramente presenta un livello di degrado

⁹ Intervista all’Assessore alle attività produttive Enrico Corsi, *L’Arena*, 22.02.2012.

¹⁰ Cfr. nota 9 di questo capitolo.