UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA

Facoltà di Ingegneria

Dipartimento di Pianificazione Territoriale

Dottorato XXII ciclo
Tecnologie e Pianificazione Ambientale

Settore scientifico disciplinare - ICAR 20

I futuri della città: la *città solidale*

Coordinatore

prof. Sergio d'Elia

Supervisore

prof. Mauro Francini

Dottoranda

ing. Maria Colucci

A.A. 2008-2009

INDICE

INTRODUZIONE 5

CAPITOLO 1
I fenomeni migratori e il paesaggio urbano 12

1.1 Il processo di integrazione delle popolazioni immigrate nei contesti urbani di accoglienza 13

1.2 Dai modelli di regolazione della convivenza interetnica … 20

1.3 … Ai modelli insediativi delle popolazioni immigrate..... 25

1.4 Le specificità del caso italiano 28

1.4.1 L'universo delle politiche migratorie..... 29

1.4.1.1 Il quadro normativo di riferimento..... 30
1.4.1.2 Le leggi regionali in tema di immigrazione..... 34
1.4.1.3 Le politiche di integrazione promosse dagli enti locali..... 37

1.4.2 La popolazione immigrata in Italia..... 39

1.4.2.1 I motivi della presenza..... 40
1.4.2.2 Le caratteristiche della presenza..... 43
1.4.2.3 Le differenze territoriali..... 44
1.4.2.4 Le principali cittadinanze..... 46
1.4.2.5 Le seconde generazioni..... 49

1.4.3 Le modificazioni indotte nell'ambiente urbano..... 50

CAPITOLO 2
La dimensione normativa nel governo delle trasformazioni urbane..... 56

2.1 L'evoluzione del piano urbanistico 58

2.1.1 Dall'ottocento alla legge n. 1150/42 58

2.1.2 La nuova forma del piano 61

2.2 La componente regolamentativa 64

2.2.1 Le caratteristiche del Regolamento edilizio *64*

2.2.2 I recenti orientamenti delle regioni *66*

2.3 La questione dei servizi **68**

2.3.1 Verso una ridefinizione degli standard urbanistici *68*

2.3.2 Gli attuali indirizzi legislativi regionali *72*

CAPITOLO 3
La dimensione partecipativa nei processi di pianificazione **75**

3.1 Dal modello razionale comprensivo, alla pianificazione partecipata **77**

3.2 Le caratteristiche dei modelli partecipativi **87**

3.2.1 I differenti livelli di partecipazione *87*

3.2.2 La struttura di un modello partecipativo *93*

3.2.3 Approcci e tecniche *94*

3.3 Opportunità e minacce all'approccio partecipativo **105**

3.3.1 Gli indirizzi normativi orientati all'inclusività *105*

3.3.2 I principali impedimenti alla diffusione della partecipazione *109*

CAPITOLO 4
Un percorso partecipato per la definizione di adeguate politiche urbane in contesti multiculturali **113**

4.1 Strutturazione di un modello procedurale a supporto della pianificazione partecipata **115**

4.1.1 Il laboratorio territoriale *116*

4.1.2 Il mediatore culturale *119*

4.1.3 Le analisi quantitative *121*

4.1.4 Le analisi qualitative *122*

4.1.5 Gli strumenti di sensibilizzazione e animazione *125*

4.1.6 La definizione dello scenario urbano interculturale *126*

4.2 Dalla teoria alla pratica: l'esperienza di Crotone **129**

4.2.1 La scelta del contesto *129*

4.2.2 Il laboratorio territoriale di Crotone *133*

4.2.3 Elaborazione delle analisi quantitative: l'ambito provinciale *137*

4.2.4 Alcuni approfondimenti in merito all'inserimento lavorativo *144*

4.2.5 Indagini di dettaglio con riferimento ai contesti comunali interessati *148*

4.2.5.1 Comune di Crotone *148*
4.2.5.2 Comune di Cirò Marina *150*
4.2.5.3 Comune di Cutro *151*
4.2.5.4 Comune di Isola di Capo Rizzuto *152*
4.2.5.5 Comune di Rocca di Neto *153*
4.2.5.6 Comune di Strongoli *154*

4.2.6 Elaborazione delle analisi qualitative *155*

4.2.6.1 Percorso di migrazione e situazione al momento dell'arrivo ... *158*
4.2.6.2 Condizione abitativa *160*
4.2.6.3 Servizi rivolti agli stranieri *161*
4.2.6.4 Associazioni e luoghi di ritrovo *162*
4.2.6.5 Condizione lavorativa *163*

4.2.7 Definizione di indirizzi, principi e soluzioni possibili per uno scenario urbano interculturale *164*

4.2.7.1 L'articolazione del workshop EASW *165*
4.2.7.2 Le criticità emerse *166*
4.2.7.3 Le schede propositive elaborate *168*

CAPITOLO 5
Elementi per il governo della qualità urbana 170

5.1 La nuova tessitura dei bisogni per una coerente articolazione dei servizi171

5.2 Il ripensamento degli standard urbanistici in termini qualitativi 174

5.2.1 La questione dell'accessibilità ***178***

5.2.2 Il tema della sicurezza urbana ***182***

5.3 La qualità nei servizi rivolti agli immigrati 183

5.3.1 La percezione della qualità dei servizi ***183***

5.3.2 La definizione di fattori, indicatori e standard di qualità ***186***

5.3.3 Lo strumento utile alla valutazione: l'indagine di Customer Satisfaction ***196***

5.3.3.1 Gli step metodologici fondamentali *196*

5.3.3.2 L'intervista quantitativa come strumento utile alla raccolta delle informazioni..... 198
5.3.3.3 Alcuni accorgimenti operativi 199

CONCLUSIONI 201

APPENDICE I - Strumenti di pianificazione comunale, standard urbanistici e partecipazione: la legislazione regionale vigente in materia di governo del territorio. 210

APPENDICE II - Attuazione della legge n. 328/2000 nelle regioni italiane: normative e atti programmatori regionali, aggiornati al 2006 230

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI 241

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di ricerca si inserisce all'interno del dibattito interdisciplinare che interessa i temi della città interetnica e multiculturale, ponendosi come obiettivo ultimo la definizione di standard di qualità urbana, utili a garantire il soddisfacimento dei bisogni, espressi o inespressi, e dei desideri di un *nuovo* target di popolazione.

Una delle principali questioni connesse al fenomeno migratorio si riferisce, infatti, all'esigenza di ripensare la fisionomia della città, in funzione delle esigenze specifiche legate alla presenza di gruppi etnici diversi all'interno del contesto urbano, i quali vivono ed usano gli spazi in modo differenziato e sono portatori di interessi personali, che si traducono in bisogni specifici soprattutto in termini di servizi legati a cultura, religione, formazione scolastica, inserimento lavorativo, assistenza sanitaria, attività ricreative, e via discorrendo. Da tali considerazioni discende la necessità di effettuare una ricognizione sottile e concreta dei destinatari dei servizi e della loro domanda - attraverso strategie conoscitive che siano efficaci e penetranti, quindi partecipative - al fine di realizzare un'offerta idonea.

L'obiettivo consiste, in estrema sintesi, nella trasformazione della *città delle differenze* nella *città solidale*, fondata sul principio base della esaltazione dell'identità della città stessa. L'identità che si vuole celebrare non è quella strettamente legata ai caratteri originari della città, bensì il risultato della presenza armoniosa di individualità differenti e spesso contrastanti. Città solidale, dunque, come sinonimo di armonia; armonia come sinonimo di giustizia, armonia come sinonimo di confronto in cui primeggia il dialogo, armonia come strada per creare e ricreare l'equilibrio fra l'uomo e i suoi vicini, la famiglia, il quartiere, la città, il paese. Questo presupposto ci rende consapevoli del fatto che la città deve ritrovare il suo ruolo originario di "luogo della socializzazione", e si parlerà quindi non *della* identità, bensì *delle* identità.

Il fulcro della questione risiede nella presa di coscienza della natura strutturale e consolidata del fenomeno dell'immigrazione, abbandonando la convinzione che sia un fatto congiunturale e passeggero; tale consapevolezza deve indurre a coniugare le esigenze della pianificazione e i problemi legati alle identità delle popolazioni, immigrate e locali, rivedendo la tradizionale concezione di pianificazione.

Difatti, i fenomeni migratori racchiudono in sé, ed implicano, un complesso sistema di configurazioni culturali e simboliche, di pratiche sociali ed economiche che determinano le strategie di azione dei soggetti coinvolti, i quali sono indotti a

muoversi secondo razionalità locali e globali al tempo stesso, all'interno di un processo generale di negoziazione e di revisione da cui nulla e nessuno viene escluso.

Il processo di ricerca e di costruzione della città solidale trova spunto nella *epistemologia della complessità* (Sandercock, 2004). Questa teoria poggia le sue basi sui principi dell'ascolto (delle comunità), del dialogo (tra le comunità), dell'esperienza (delle comunità locali), dell'evidenza simbolica dei luoghi (per la comunità); tali principi si contrappongono al modello di pianificazione razionale e comprensivo e nascono dall'idea che esistono molteplici modi di conoscere la realtà che ci circonda e, in funzione dei luoghi e delle comunità in cui si opera, è necessario che vengano usati alcuni modi di conoscere piuttosto che altri. L'epistemologia della complessità - o della molteplicità - intende riscoprire e rivalutare le forme di conoscenza in tutte le sue manifestazioni, oltrepassando il limite della pianificazione tradizionale sulla conoscenza oggettiva fatta di analisi scientifiche ed empiriche e abbracciando quindi i concetti di conoscenza locale, conoscenza tacita, conoscenza intuitiva, conoscenza contemplativa, conoscenza simbolica, conoscenza comunicativa.

Secondo questo approccio all'analisi cognitiva l'urbanista, il pianificatore o comunque colui al quale è affidato il compito di elaborare il disegno della città, si carica di grande responsabilità perché deve essere capace di ascoltare la città e sopratutto le "voci dai confini", quindi non solo quelle più forti, con attenzione e in modo critico. «Possiamo sentire le parole, ma non afferrarne il significato. Possiamo sentire ciò che si vuole dire, ma non capire ciò che è importante. Possiamo sentire ciò che è importante, ma trascurare la persona che parla. Quando ascoltiamo, però, possiamo, allo stesso tempo, imparare e nutrire relazioni. Possiamo generare una differenza ascoltando o non ascoltando e, come risultato, possiamo esserne ritenuti responsabili» (Forester, 1998).

In definitiva, uno dei temi cruciali sul quale convergono, in qualche maniera, tutti gli altri è quello della partecipazione. Devono essere le comunità, con la loro diversità, a gestire e modificare lo spazio urbano condividendo con gli altri, nella partecipazione, la propria esperienza di vita. La solidarietà è il risultato della partecipazione, poiché quest'ultima permette il confronto continuo tra il cittadino autoctono ed il migrante, "costringendoli" a pensare insieme ad un agire comune.

In relazione alla componente temporale della città solidale, essa ha più a che fare con il processo in divenire che con il raggiungimento e l'essere, dando vita ad una realtà urbana in continua evoluzione che non può essere definita entro regole rigidamente stabilite. Il nuovo modo di pensare e vivere lo spazio urbano, dipende da tutti coloro che lo abitano; i tempi e gli spazi della città influiscono sulla vita di tutti,

sulla quotidianità e sulla materialità ed ecco perché devono essere i cittadini nel loro complesso i soggetti della pianificazione: una pianificazione plurale e diffusa nel senso della interazione fra diversità. In altri termini la pianificazione deve regolare ed esaltare le diversità esistenti, non annullarle in un indistinto partecipato bensì dare forma ad una uguale partecipazione, per costruire un progetto di società da rinnovare continuamente nella sua attuazione. L'obiettivo finale dell'interazione progettuale non è così né un compromesso né una combinazione di interessi, ma una riflessione critica in divenire, una attività elaborativa di riflessione sul modello di città, sui mutamenti in corso, sulle dinamiche sociali e culturali e sui futuri della città.

La ricerca del futuro rappresenta, inoltre, un artificio per conoscere il presente, o meglio per comprenderlo; l'azione prefigurativa costituisce di per sé una tappa fondamentale del processo di indagine sul presente. Il processo di conoscenza così immaginato comporta come sbocco naturale l'elaborazione di diversi possibili futuri. Come suggerisce il *Marco Polo* di Calvino ne "Le città invisibili", si tratta di «cercare e saper riconoscere chi e che cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio».

Partendo da tali presupposti, nonché dalle esperienze che scaturiscono da alcune attività di ricerca condotte all'interno del Laboratorio di Pianificazione Territoriale dell'Università della Calabria, ci si è posti l'obiettivo di definire prima il processo e poi gli strumenti che consentano il passaggio dall'attuale *città delle differenze* alla futura *città solidale*.

In particolare, all'interno del primo capitolo, l'attenzione viene rivolta gli aspetti di maggiore interesse in merito alle dinamiche del fenomeno migratorio, dando spazio in primo luogo al processo di integrazione delle popolazioni immigrate nei contesti urbani di accoglienza, sulla base dei differenti modelli di acculturazione presenti in letteratura, che indicano i cambiamenti rispetto ai modelli culturali originari che si manifestano nel momento in cui gruppi o individui di culture differenti entrano in contatto (*Modello di Acculturazione Monodimensionale* di Gordon nel 1964, *Modello di Acculturazione Bidimensionale* di Berry nel 1989, *Modello di Acculturazione Interattiva* di Bourhis e collaboratori nel 1997, *Modello di Acculturazione basato sulla Concordanza* di Piontkowski, Rohmann e Florack nel 2002, *Modello Esteso dell'Acculturazione Relativa* di Navas nel 2005).

In secondo luogo, vengono analizzati i modelli di regolazione della convivenza interetnica che si sono affermati in differenti paesi quali il Canada (identità multiculturale), gli Stati Uniti (*melting pot*), la Germania (lavoratore ospite), la Gran Bretagna (articolazione gerarchica della differenza), la Svizzera (rispetto delle

minoranze), la Francia (assimilazione culturale), l'Olanda (minoranza etnica), la Spagna (pluralismo culturale sviluppato), e l'Italia (modello di civiltà).

Dopodiché, viene approfondita la forma assunta dagli insediamenti delle comunità straniere nei contesti metropolitani internazionali (*enclave* etnica, ghetto, *ethnoburbs*), in termini di dinamiche segregative, dimensione spaziale, densità di popolazione, localizzazione urbana, economia, grado di stratificazione interna, interazioni, tensioni, comunità. Infine, si esplicitano le caratteristiche specifiche del caso italiano per quanto concerne il quadro normativo di riferimento, le politiche locali messe in campo, le caratteristiche strutturali del fenomeno e le geografie insediative.

Alla luce di queste premesse, nel secondo capitolo l'attenzione si rivolge alla dimensione normativa del governo delle trasformazioni in ambito urbano, delineando l'attuale crisi del piano urbanistico nella veste introdotta dalla legge n. 1150/42, ovvero come strumento di zonizzazione poco flessibile e incapace di cogliere le dinamiche dei processi di trasformazione in atto e le relazioni che sono alla base della vitalità di un territorio. Nella maggior parte delle realtà urbane, infatti, lo sviluppo dell'assetto della città é determinato da fattori socio-economici il cui livello di complessità e di instabilità nel tempo non trova riscontro in una sua adeguata interpretazione a monte, nelle previsioni di piano ed in una necessaria flessibilità temporale e decisionale degli strumenti di pianificazione. In questi contesti, particolare attenzione deve essere riservata alla definizione dell'attrezzatura collettiva a scala locale, che è chiamata a riassumere il ruolo qualificante dell'azione pubblica, identificandosi come bene necessario al soddisfacimento del fabbisogno condiviso e collettivo.

Partendo dal presupposto che lo strumento utile alla regolazione di tale fenomeno in ambito urbano è il Regolamento edilizio, si sostanzia quindi un'attenta disamina delle caratteristiche che questo strumento assume in funzione delle diverse leggi urbanistiche regionali e, in seguito, maggiore attenzione viene dedicata all'evoluzione del concetto di standard, da quantitativo a qualitativo. Nella legislazione urbanistica italiana, infatti, gli standard urbanistici sono da sempre associati a specifiche quantità di spazi - intesi come requisito minimo - da riservare alle funzioni pubbliche, impostando la problematica da un punto di vista esclusivamente quantitativo. In tal senso in ambito accademico si discute da tempo in merito alla scarsa adeguatezza, rispetto alle attuali esigenze delle comunità urbane, degli standard urbanistici così come definiti dal D.I. 1444/1968, inducendo ad un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico appunto da quantitativo - inteso come attuazione

astratta del principio di uguaglianza di tutti i cittadini - a qualitativo, ovvero prestazionale - inteso come risposta articolata a bisogni differenziati.

Parallelamente si vuole sottolineare l'evidente e sempre crescente necessità di adottare forme di interazione e di negoziazione fortemente inclusive nel governo della città. A riprova di ciò, nell'arco degli ultimi vent'anni si è consolidato un importante spostamento di attenzione dai *prodotti* delle attività di governo del territorio (piani, programmi, progetti, regole e realizzazioni) ai *processi* con cui essi possono essere gestiti, spesso determinanti per il buon esito dei risultati; difatti, sempre più frequentemente, all'interno dei processi decisionali si ricorre ad approcci partecipativi, mediante il coinvolgimento diretto delle comunità al fine di giungere ad una più ampia condivisione delle scelte. Si attua, in tal modo, un articolato processo di interazione sociale e istituzionale, basato su intese, concertazioni e scambi di conoscenza, che va ben oltre la necessità di soddisfare i bisogni e i desideri della popolazione, caratterizzandosi come un apprendimento reciproco fra i molteplici attori coinvolti, un processo di comprensione delle diversità e di crescita delle stesse popolazioni (Borri, 1994).

Pertanto, all'interno del terzo capitolo vengono approfonditi gli aspetti connessi alla dimensione partecipativa nei processi di pianificazione. L'attenzione si focalizza, in primo luogo, sull'evoluzione dal modello razionale comprensivo di pianificazione al modello di pianificazione partecipata; successivamente si approfondiscono le caratteristiche dei modelli partecipativi, partendo dallo studio dei differenti livelli di partecipazione, da cui scaturiscono differenti approcci e tecniche che sottolineano di volta in volta gli obiettivi del processo inclusivo in termini di informazione e comunicazione, consultazione, collaborazione e coinvolgimento attivo; in ultimo vengono analizzate le procedure formali che prevedono o incoraggiano processi inclusivi.

Nello specifico caso in esame, la costruzione del percorso partecipato vuole essere orientata ad individuare e favorire un processo che indirizzi l'inserimento degli immigrati, i quali costituiscono un fattore di multiforme continuità, e al tempo stesso renda la città permeabile alle diverse utilizzazioni, arricchendola di spazi multiuso. In tal senso, il conseguimento della cosiddetta sostenibilità sociale deve procedere contestualmente a quello della sostenibilità ambientale ed economica, poiché «l'una non può essere raggiunta a spese delle altre» (Khan, 1995).

In questa direzione, nel quarto capitolo, seppur partendo dal presupposto che definire un processo partecipato applicabile su tutti i territori, indipendentemente dalle caratteristiche - strutturali, sociali, economiche, etc. - che contraddistinguono gli stessi, è un errore di partenza, sono stati definiti alcuni elementi imprescindibili, da

integrare e/o variare nella espletazione degli intenti, per una coerente attivazione di un processo partecipato a supporto delle politiche urbane, nonché delle pratiche di pianificazione orientate all'integrazione sociale e spaziale all'interno del contesto urbano delle diverse "componenti culturali" e, in termini più generali, al conseguimento della qualità urbana.

Gli obiettivi del modello procedurale risiedono essenzialmente: nella ricognizione sociale del contesto, rendendo possibile una prima azione di conoscenza del territorio, dei suoi problemi, delle sue risorse; nella raccolta di informazioni, privilegiando i punti di vista dei vari portatori di interesse e utilizzando strumenti appropriati alla mobilitazione e alla partecipazione degli stessi; nella conoscenza del contesto problematico, a partire dalle diverse rappresentazioni ed interpretazioni, e nella identificazione del problema sentito come comune; nella individuazione degli attori sociali da coinvolgere nel processo di trasformazione; nella promozione di processi di cambiamento sociale e nella valutazione dell'efficacia e dell'impatto degli interventi.

In tal senso si prevede l'integrazione di tecniche della ricerca quantitativa con tecniche derivanti dall'approccio qualitativo, considerate di pari importanza al fine di giungere ad un quadro di analisi più articolato e ricco, dal momento che la combinazione di tecniche differenti consente di riconoscerne i rispettivi punti ciechi.

Con l'intento di raggiungere e dare voce ai soggetti più marginali della comunità, per tenere conto delle diverse rappresentazioni e percezioni del territorio e, in seguito, progettare e orientare gli interventi, vengono quindi individuati gli *step* utili alla realizzazione del processo partecipato (implementazione di un laboratorio territoriale, elaborazione delle analisi quantitative, elaborazione delle analisi qualitative, definizione del quadro conoscitivo delle dinamiche che influenzano i processi di integrazione degli immigrati nel contesto in esame, definizione di indirizzi, principi e soluzioni possibili per uno scenario urbano interculturale).

Una volta definito il modello procedurale a supporto della pianificazione partecipata in contesti multiculturali, si è proceduto all'individuazione del contesto di riferimento per l'implementazione dello stesso, con l'intento di definire adeguate politiche urbane per l'inserimento e l'integrazione sociale e spaziale della componente immigrata. La scelta è ricaduta sulla Calabria e nello specifico sull'area del Crotonese (che comprende i Comuni di Crotone, Cirò Marina, Cutro, Isola Capo Rizzuto, Rocca di Neto e Strongoli), caratterizzata da flussi migratori relativamente notevoli.

L'esperienza condotta all'interno del laboratorio territoriale di Crotone ha consentito di sottolineare l'importanza di un approccio partecipativo nell'ambito dei processi di pianificazione orientati alla definizione di specifiche politiche urbane. Il

laboratorio stesso ha assunto una funzione di notevole valore, configurandosi come il luogo e lo strumento utile al dialogo interculturale - volto non solo al riconoscimento dei modi di vivere, principi e valori comuni, ma sopratutto delle differenze che connotano ogni cultura dell'abitare - alla condivisione e allo scambio di saperi ed esperienze professionali, nonché alla promozione della conoscenza della città e delle sue trasformazioni, nell'ottica di perseguire uno sviluppo equilibrato e sostenibile della stessa e dare risposta alle esigenze di maggiore complessità e rilevanza.

I risultati conseguiti hanno, inoltre, messo in luce la necessità di riflettere sulla ridefinizione dei servizi urbani, nel tentativo di configurare un ambiente di qualità, le cui fondamenta risiedono nel superamento della concezione di standard urbanistico quantitativo a favore di una nuova visione dello stesso in termini prestazionali.

Partendo, dunque, dalla consapevolezza che al fine di assicurare una diversa e migliore qualità urbana l'attenzione deve essere rivolta in via prioritaria alla ridefinizione dei bisogni, sulla base dei quali è necessario definire una coerente articolazione dei servizi urbani e delineare la dimensione qualitativa degli standard ad essi connessi, all'interno del quinto capitolo vengono approfondite le caratteristiche prestazionali del contesto urbano nella sua interezza, in termini di accessibilità, di piena fruibilità e sicurezza per tutti i cittadini di ogni età e condizione, nonché di equilibrata e razionale distribuzione delle diverse funzioni nel territorio. Nello specifico, partendo dai servizi urbani classicamente intesi, la riflessione viene estesa agli spazi pubblici in generale, classificati sulla base delle differenti funzioni che gli stessi assolvono (attesa, esclusione, istruzione, passaggio, relazioni strumentali, scorrimento, sosta e relax, stoccaggio, trasporto, visione).

In ultima analisi, con riferimento ad un particolare target di utenti, gli immigrati residenti, l'attenzione viene rivolta ad alcune categorie di servizi urbani (i servizi sociali, l'assistenza integrata, i centri di aggregazione ed i servizi di trasporto), in merito ai quali vengono definiti criteri e modalità utili all'esplicitazione di *fattori, indicatori* e *standard di qualità*.

CAPITOLO 1

I fenomeni migratori e il paesaggio urbano

In conseguenza all'influenza crescente dei processi globali, al dinamismo e all'intensità dei movimenti e delle relazioni, si può affermare che oggi assumano grande importanza all'interno dei contesti urbani le differenze di provenienza, cultura, età, genere, preferenze sessuali, organizzazione familiare, capacità fisica, stili di vita e di comportamento, aggiungendosi a quelle più tradizionali relative a reddito e ricchezza, lavoro e classe, influenza e potere.

La natura sempre più differenziata della città si riflette nella sua organizzazione fisica, i cui elementi distintivi sono «dispersione, discontinuità, frammentazione», e sociale, caratterizzata da «incertezza, scomposizione, mobilità, conflitto». Allo stesso tempo, «sono sottoposte a radicali cambiamenti, le tradizionali "costruzioni sociali" delle città (famiglia, comunità, identità collettive, appartenenze sociali tradizionali) e le loro corrispondenti forme spaziali (casa, vicinato, rione, quartiere). Cambiano per così dire rapidamente "le grammatiche della vita", le regole della vita sociale, e si modificano "le grammatiche spaziali della città" (sistema della residenza, aggregazioni dell'edificato, organizzazione dello spazio pubblico, relazione tra dominio privato e dominio pubblico)» (Paba, Perrone, 2004).

In particolare modo, nell'attuale contesto europeo l'integrazione delle popolazioni immigrate rappresenta una interessante sfida soprattutto per quei paesi da cui in passato sono partiti ingenti flussi migratori, come la Svezia, l'Italia, la Spagna e più di recente anche la Polonia. In linea generale il significato del termine integrazione cambia a seconda della prospettiva da cui si osserva: per gli immigrati significa portare avanti un processo di apprendimento di nuove culture e abitudini, accedere ad un nuovo lavoro e cercare un alloggio adeguato, mentre per la società di accoglienza lo stesso termine indica la necessità di inserire i nuovi arrivati nelle strutture sociali già esistenti, estendere servizi o crearne di nuovi. I sopra citati processi di integrazione si svolgono soprattutto a livello urbano, attraverso esperienze realizzate dalle amministrazioni comunali quasi sempre in assenza di un quadro di insieme, regionale o nazionale, che disciplini gli interventi da mettere in atto. La mancanza di coordinamento istituzionale si riflette sulla scarsa qualità dei servizi offerti e sulle pesanti conseguenze indotte dalla mancata integrazione di numerosi gruppi di immigrati; in conseguenza a ciò la coesione urbana e sociale di interi quartieri delle

città viene minata, dando vita agli episodi di disordine e violenza che sono sotto gli occhi di tutti.

Oltre tre milioni di immigrati raggiungono, infatti, ogni anno i paesi dell'Ocse[1] ma con l'aumento del numero di immigrati diminuisce il livello di integrazione, dal momento che alle politiche nazionali di gestione dei flussi migratori non si accompagnano adeguate politiche rivolte all'integrazione, le quali vengono pertanto lasciate alla libera iniziativa e alla sensibilità dei comuni in sinergia con Ong, associazioni, sindacati e imprese no-profit. Di riflesso è proprio nel contesto urbano che si avvertono le pesanti ricadute di tali carenze.

Partendo da tali presupposti, appare ovvia la necessità di approfondire gli aspetti di maggiore interesse in merito alle dinamiche del fenomeno migratorio, dando spazio in primo luogo al processo di integrazione delle popolazioni immigrate nei contesti urbani di accoglienza, in secondo luogo ai modelli di regolazione della convivenza interetnica e, successivamente, alla forma assunta dagli insediamenti delle comunità straniere, sottolineando infine le caratteristiche specifiche del caso italiano (in termini di quadro normativo di riferimento, politiche locali messe in campo, caratteristiche strutturali del fenomeno e geografie insediative).

1.1 Il processo di integrazione delle popolazioni immigrate nei contesti urbani di accoglienza

L'aumento dei flussi migratori, insieme alle accresciute opportunità di comunicazione e di scambio scaturite dalla globalizzazione e dalle nuove politiche europee, produce un complesso quadro sociale all'interno dei contesti urbani

[1] La creazione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, da cui l'acronimo OCSE, nasce dall'esigenza di dar vita a forme di cooperazione e coordinamento in campo economico tra le nazioni europee nel periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale; in seguito si evolve superando il ruolo di organizzazione europea e allargando la sua azione verso obiettivi di integrazione e cooperazione economico-finanziaria tra i maggiori paesi del cosiddetto Occidente.
Gli Stati membri dell'OCSE sono Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea del Sud, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria.
La struttura istituzionale comprende un consiglio composto da un rappresentante per ogni paese, un comitato esecutivo composto dai rappresentanti di delegazioni permanenti di 14 membri eletti annualmente, i comitati e i gruppi di lavoro specializzati, le delegazioni permanenti dei paesi membri sottoforma di missioni diplomatiche dirette dagli ambasciatori, il segretariato internazionale a disposizione dei comitati e degli altri organi.

contemporanei, caratterizzati dalla presenza sempre maggiore entro uno stesso territorio di gruppi culturali estremamente differenziati.

Tale complessificazione della realtà, che si manifesta tanto a livello individuale quanto di gruppo, mette in luce la necessità di riflettere sul tema dell'*integrazione*, che peraltro risulta al centro del dibattito europeo e - sebbene con una certa lentezza e tra innumerevoli contrapposizioni ideologiche - sempre più avvertito anche in Italia.

Il duplice significato del termine integrazione, in qualità di *status*/traguardo e di processo attraverso il quale si mira a raggiungerlo, induce all'impossibilità di darne una definizione univocamente condivisa e alla consapevolezza che, in qualità di processo, coinvolge e dipende da una molteplicità di variabili contingenti, quali fattori *oggettivi* (condizioni territoriali, ambientali, lavorative, sociali, culturali, relazionali, etc.) e *soggettivi* (approccio individuale al contesto di arrivo e aspettative nei confronti della società di accoglienza, condizionati anche dalla propria cultura di origine, dalle esperienze personali e dai progetti migratori, nonché dalla durata della permanenza).

Alla luce di queste premesse, risulta utile in via prioritaria sottolineare l'importanza dei cosiddetti processi di *acculturazione* che hanno luogo all'interno delle società multiculturali.

La classica definizione del termine *acculturazione* indica i cambiamenti rispetto ai modelli culturali originari che si manifestano nel momento in cui gruppi o individui di culture differenti entrano in contatto (Redfield, Linton, Herskovitz, 1936). Questa definizione implica il superamento dell'idea originaria secondo cui l'acculturazione coinvolge solo il gruppo dei nuovi arrivati, e dunque la consapevolezza di trovarsi di fronte ad un processo bidirezionale in cui ciascun gruppo è modificato dalla presenza e dall'influenza dell'altro.

A tal proposito va ricordato che il processo di acculturazione può essere considerato sia come fenomeno generico di gruppo, sia come fenomeno individuale distinto. Difatti molto spesso accade che, seppur nell'osservazione del gruppo si riscontrano segni omogenei di acculturazione, i soggetti all'interno della comunità possono differire significativamente nel proprio livello di acculturazione e variare nel modo in cui si sono adattati alla cultura della società ospitante. Le comunità di immigrati spesso si trovano di fronte alla scelta di rimanere legati alla propria cultura, che rappresenta una minoranza, o di immergersi nella cultura ospitante e la natura di tale processo dipende da una serie di fattori come le condizioni storico-politiche del paese, l'integrazione dei gruppi interagenti e le caratteristiche psicologiche individuali. In merito all'ultimo punto è evidente come ciascun individuo reagisca in maniera diversa; infatti, mentre alcuni possono rifiutare completamente la nuova

cultura, altri possono dimenticare la propria e adottare la nuova, oppure vacillare tra le due culture senza sentire alcun senso di appartenenza né per l'una né per l'altra, altri ancora possono accettare le diverse identità culturali in maniera più o meno profonda fino all'acquisizione di un'autentica personalità biculturale o multiculturale.

Nel panorama scientifico gli studi sui processi di acculturazione costituiscono uno dei principali orientamenti che la psicologia ha fornito al tema dei rapporti tra gruppi etnici diversi all'interno dei contesti multiculturali. Tale orientamento, derivante dagli studi antropologici, trova una consolidata tradizione soprattutto nel contesto nord-americano, dove è stato ampiamente elaborato all'interno della prospettiva della psicologia interculturale.

Si ricorda in primo luogo il Modello di Acculturazione Monodimensionale di M. Gordon (1964), che, prendendo in considerazione solo i cambiamenti culturali subiti dagli immigrati, ipotizza che gli stessi si muovano lungo un *continuum* che va dal mantenimento della propria cultura all'adozione della cultura ospitante, raggiungendo il biculturalismo quando si trovano al centro di tale continuum. Secondo questo modello il processo di acculturazione implica, dunque, un cambiamento unilaterale in cui gli immigrati vengono assorbiti dalla comunità ospitante e i problemi riscontrati durante il percorso sono da attribuire all'incapacità o all'impossibilità degli stessi.

Qualche anno più tardi particolare interesse suscita il Modello di Acculturazione Bidimensionale di J. Berry (1989), che per la prima volta propone di trattare l'identità culturale degli immigrati e quella della comunità ospitante come fattori indipendenti, piuttosto che come estremi di un continuum, partendo dal presupposto che l'identità immigrata e quella ospitante non sono gli opposti di un'unica dimensione, ma due processi che si sviluppano separatamente lungo dimensioni ortogonali. Tale modello consiste, pertanto, in una valutazione separata ma interconnessa dei due domini culturali estremi: in una dimensione si osserva l'attaccamento alla cultura di origine, lungo un continuum che va dall'immersione totale alla completa opposizione e al rifiuto; in un'altra dimensione si valuta l'adesione alla cultura dominante in base al livello di partecipazione e di contatto che i soggetti hanno con il paese ospitante. Le due dimensioni, misurate separatamente, consentono ai soggetti di esprimere in modo unitario i differenti aspetti culturali.

In tal senso, vengono individuate differenti strategie di acculturazione che indicano il modo in cui gli immigrati hanno intenzione di interagire con la società ospite, dando risalto in modo particolare all'importanza che gli stessi ascrivono alla propria identità culturale (ad esempio linguaggio, tradizioni e abitudini quotidiane) e alle loro relazioni con il gruppo di maggioranza della società ospite.

Se si rappresentano questi due tipi di relazioni su due assi ortogonali si ottengono quattro quadranti, che corrispondono ad altrettante strategie di acculturazione: *assimilazione, integrazione, separazione e emarginazione*. Le suddette strategie sono basate sull'assunzione che gli immigrati hanno la libertà di scegliere le modalità di interazione con gli autoctoni, trascurando la realtà riferita alle persone con grandi differenze culturali che non vengono ben accettate nella società ospite e, non avendo l'opportunità di scegliere spontaneamente una strategia di acculturazione, vengono forzate a seguirne una specifica.

Secondo il modello di Berry la strategia di *integrazione* riflette il desiderio di mantenere i valori fondamentali della propria cultura e, nel contempo, adottare le caratteristiche di base della società ospitante. È una strategia che si caratterizza per il pluralismo culturale e per la coesistenza di diversi sistemi di valori, che può essere adottata nelle società che seguono una politica multiculturale come il Canada, l'Olanda o la Nuova Zelanda. Differentemente, la strategia di *assimilazione* implica un alto grado di contatto con il gruppo ospitante e di accettazione della relativa cultura, a discapito delle relazioni con il proprio gruppo di appartenenza e del mantenimento della cultura di origine. Quando, invece, i membri di un gruppo etnico optano per il rigetto della cultura della maggioranza, a favore del mantenimento esclusivo della propria, si parla di strategia di *separazione*. Questo accade, ad esempio, quando i membri di un gruppo con caratteristiche fisiche diverse da quelle della maggioranza - come i Coreani in Canada, i Turchi in Germania o i Marocchini in Italia - diventano vittime di pregiudizi e discriminazione e si sentono costretti a rimanere separati. Infine, la strategia di *emarginazione* è caratterizzata da una mancanza di contatto sia con il gruppo di origine che con il gruppo ospitante e da un rifiuto tanto della cultura ospitante quanto di quella di origine.

L'atteggiamento degli immigrati nei confronti del contatto interculturale e del mantenimento della propria cultura d'origine determina, dunque, il loro orientamento verso il processo di acculturazione; la comunità ospite adotta a sua volta un orientamento all'acculturazione che dipende, anche in questo caso, dall'atteggiamento nei confronti del contatto interculturale e della cultura d'origine del gruppo di immigrati.

A tal proposito, per quanto concerne i differenti orientamenti che possono essere riscontrati nella comunità ospitante, in letteratura si distinguono essenzialmente quattro approcci: l'*orientamento assimilazionista*, in base al quale si chiede agli immigrati l'abbandono delle proprie radici e della propria identità a favore di un completo assorbimento nella cultura della società ospitante; l'*orientamento segregazionista*, secondo cui agli immigrati è concesso il mantenimento della propria

cultura d'origine, a patto che venga chiaramente segnata una linea di demarcazione tra gli stessi e la comunità ospitante; l'*orientamento integrazionista*, secondo cui agli immigrati è concesso il mantenimento della propria cultura d'origine e allo stesso tempo è richiesto di adottare le caratteristiche preminenti della cultura ospitante; l'*orientamento esclusionista*, che nega agli immigrati la possibilità di adottare le caratteristiche della cultura ospitante. In qualità di evoluzione estrema di quest'ultimo orientamento, recenti ricerche individuano anche l'*orientamento individualista*, in base al quale sia gli immigrati sia gli appartenenti alla comunità ospitante vengono considerati come individui e non come appartenenti ad un gruppo specifico, ne consegue che il processo di acculturazione è considerato esclusivamente in funzione di capacità o limiti personali.

Sulla scorta dell'esperienza americana, in seguito anche alcuni paesi dell'Europa occidentale, tra i quali l'Italia, hanno mostrato un rilevante interesse nei confronti di questo ambito di ricerca. Rifacendosi alla definizione classica del concetto di acculturazione e allo schema bidimensionale elaborato da Berry, i più recenti modelli hanno in particolare cercato di integrare la natura bidirezionale e le implicazioni al tempo stesso individuali e collettive dei processi di acculturazione. Un esempio in questa direzione è fornito dal Modello di Acculturazione Interattiva - Interactive Acculturation Model, IAC - di Bourhis e collaboratori (1997), in cui gli esiti del contatto intergruppi vengono analizzati all'interno di un framework che prende in considerazione diverse prospettive - come il punto di vista degli immigrati e delle comunità etniche presenti nel contesto ospitante, nonché le caratteristiche dello stesso contesto - e diversi possibili livelli di analisi (nazionali, istituzionali ed individuali). Secondo quanto sostenuto dagli stessi autori, il suddetto modello cerca, infatti, di integrare in un unico schema di riferimento sia l'orientamento di acculturazione adottato dai membri delle minoranze immigrate e dalla stessa comunità di immigrati presenti sul territorio ospitante, sia le aspettative che gli ospitanti hanno rispetto alle modalità con cui gli immigrati dovrebbero integrarsi nel nuovo contesto, queste ultime connesse a loro volta con le politiche migratorie e di integrazione adottate dagli stati ospitanti. La combinazione tra questi due orientamenti, il primo riferito alle minoranze immigrate e il secondo agli autoctoni, conduce a tre differenti esiti sul versante delle relazioni interculturali: *consensuale*, *problematico* e *conflittuale*. Le relazioni di tipo consensuale sono caratterizzate da comunicazioni positive tra gli appartenenti alle diverse culture, da atteggiamenti e stereotipi positivi, da una bassa tensione intergruppi e da scarsi segnali di disagio legato allo stress da acculturazione. Secondo gli autori, questo tipo di relazioni tende a prevalere quando la società ospitante e le minoranze immigrate condividono lo stesso orientamento verso

l'acculturazione e quando l'orientamento condiviso è caratterizzato dall'integrazione, dall'assimilazione o dall'individualismo. La mancata congruenza tra l'orientamento della società ospitante e quello delle minoranze immigrate genera, al contrario, relazioni di tipo problematico o conflittuale, destinate non raramente a sfociare in forme anche violente di discriminazione sociale.

L'idea che immigrati e autoctoni possano avere un diverso livello di controllo sul processo di acculturazione, che nel modello analizzato viene implicitamente ricondotta all'influenza in tal senso esercitata dalle ideologie derivanti dalle politiche di integrazione adottate dagli stati ospitanti, è stata più ampiamente sviluppata da Piontkowski, Rohmann e Florack (2002) nel Modello di Acculturazione basato sulla Concordanza - Concordance Model of Acculturation, CMA - in cui si parla più direttamente di gruppo dominante e di gruppi dominati. Secondo questo modello gli autoctoni, in qualità di gruppo dominante, hanno il compito di controllare i processi di acculturazione e di decidere in ultima istanza se gli immigrati, in qualità di gruppi dominati, possono o meno mantenere la propria cultura e possono o meno avere relazioni con la cultura dominante. Una decisione che si declina in funzione di alcune variabili direttamente riconducibili ai presupposti della Teoria dell'Identità Sociale - Social Identity Theory, SIT (Tajfel, 1981) - quali il *bias* a favore del proprio gruppo di appartenenza, la percezione della somiglianza *ingroup-outgroup*, il grado di contatto intergruppi e la percezione della rigidità/permeabilità dei confini tra i gruppi, nonché in relazione al gruppo culturale considerato. Come Bourhis, anche Piontkwoski ha individuato tre diverse tipologie di relazione interetnica, derivanti dalla relazione tra gli orientamenti di acculturazione espressi dagli ospitanti e dagli ospitati: consensuale, conflittuale e problematica. Rispetto al modello precedente, però, viene evidenziata la necessità di distinguere gli esiti che potrebbero derivare da una discordanza sul possibile mantenimento della cultura di origine degli immigrati da quelli legati alla questione del contatto e della partecipazione alla cultura ospitante.

Vari studi condotti in diversi paesi europei[2] hanno confermato la validità predittiva di entrambi i modelli, pur riconoscendone al tempo stesso alcuni limiti. Per come recentemente evidenziato da un gruppo di ricercatori spagnoli (Navas et alii,

[2] Si vedano a tal proposito:
Jasinska-Lahti I., Liebkind K., Horenczyk G., Schmitz P., (2003) *The interactive nature of acculturation. Perceived discrimination, acculturation attitudes and stress among ethnic repatriates in Finland, Israel and Germany*, in "International Journal of Intercultural Relations", Elsevier;
Zick A., Wagner U., Van Dick R., Petzel T., (2001) *Acculturation and prejudice in Germany. Majority and minority perspectives*, in "Journal of Social Issue", Wiley;
Kosic A., Manetti L., Sam D. L., (2005) *The role of majority attitudes towards out-group in the perception of the acculturation strategies*, in "International Journal of Intercultural Relations", Elsevier.

2005), uno dei limiti riguarda la necessità di prendere in considerazione vari aspetti o domini della realtà socio-culturale con i quali sia la maggioranza autoctona sia le minoranze immigrate devono confrontarsi, al fine di strutturare specifici atteggiamenti e/o specifiche pratiche di acculturazione; l'altro limite è riferito alla distinzione tra diversi piani di realtà e più in particolare tra le strategie di acculturazione preferite (situazione ideale) e quelle realmente adottate (situazione reale) da entrambi i gruppi.

A riguardo Navas (2005) introduce il Modello Esteso dell'Acculturazione Relativa - Relative Acculturation Extended Model, RAEM - che prevede un maggiore grado di complessità, sottolineando l'importanza delle differenze fra i diversi gruppi culturali, e prende in considerazione una serie di fattori, quali le variabili di natura psicosociale (come le dinamiche *ingroup-outgroup*), le variabili demografiche (età, genere, etc.), gli indicatori comportamentali (uso della lingua e dei mezzi di comunicazione, la partecipazione degli immigrati nella comunità, etc.), le strategie di acculturazione preferite (situazione ideale) e quelle realmente adottate (situazione reale) dai gruppi coinvolti.

Nello specifico, lo spazio socio-culturale, all'interno del quale i contatti tra i gruppi possono realizzarsi, viene suddiviso in sei differenti domini disposti lungo un ipotetico *continuum* che li organizza a seconda della loro posizione centrale o periferica nella cultura di appartenenza: il sistema politico, che definisce le relazioni di potere tra i gruppi; il lavoro; l'area economica; la famiglia, all'interno della quale avvengono i processi di riproduzione biologica e trasmissione culturale; le relazioni sociali; la rappresentazione della realtà in forma di ideologia.

La distinzione tra ambiti centrali e periferici dello spazio di incontro tra autoctoni e immigrati consente di ipotizzare diverse soluzioni dell'incontro interculturale. In particolare negli ambiti legati alle scelte lavorative ed economiche, in cui le strategie di integrazione e di assimilazione tenderebbero ad essere privilegiate sia dagli autoctoni che dagli immigrati, si ha un più facile processo di adattamento reciproco, nelle aree intermedie si verifica una maggiore resistenza al cambiamento e nei restanti ambiti di contatto inter-culturale, in cui gli immigrati tenderebbero a preferire soluzioni di separazione mentre gli autoctoni tenderebbero all'assimilazione o all'integrazione, si hanno relazioni potenzialmente molto più conflittuali.

Il modello di Navas, pur sottolineando l'importanza degli aspetti qualitativi nei processi di acculturazione in misura decisamente maggiore rispetto agli altri modelli precedentemente descritti, non contempla ancora una analisi del contesto e dei significati all'interno dei quali si strutturano gli esiti del contatto intergruppi. Infatti, la dimensione contestuale considerata, anche qualora ipotizzata a livello teorico,

viene utilizzata soltanto come schema interpretativo generale applicato ai risultati ottenuti, privilegiando il livello istituzionale e nazionale, ma trascurando le caratteristiche dei contesti locali in cui gli esiti dei processi di acculturazione tendono più concretamente a realizzarsi.

Proprio con riferimento a tali caratteristiche, alcuni autori (Phinney, Horenczyk, Liebkind, Vedder, 2001) giustificano il legame non particolarmente stretto e congruente tra le politiche migratorie adottate dagli stati ospitanti e i processi di integrazione delle minoranze immigrate. A tal proposito, sulla base dei risultati raggiunti in alcune ricerche transnazionali (Progetto ICSEY - International Comparative Studies of Ethnocultural Youth[3]; Progetto MIRIPS - Mutual Intercultural Relations in Plural Societies[4]), tra le caratteristiche dei contesti locali che possono incidere sui processi di integrazione delle minoranze etniche nei contesti ospitanti, alcuni autori (Berry, Phinney, Sam, Vedder, 2006) hanno messo in risalto l'importanza della dispersione o della concentrazione di particolari gruppi in specifiche zone geografiche (Umana-Taylor, Diversi, Fine, 2002), della rete di relazioni amicali e familiari in cui essi sono inseriti (Kosic, Kruglansky, Pierro, Manetti, 2004), degli atteggiamenti e delle attività promosse dalle associazioni e dalle istituzioni locali - in modo particolare dalla scuola – e, più in generale, delle variabili di natura sociologica.

1.2 Dai modelli di regolazione della convivenza interetnica …

Per come già sottolineato in precedenza, nell'ambito dei processi di integrazione degli immigrati è fondamentale richiamare l'importanza del ruolo delle politiche migratorie adottate dagli stati ospitanti. A tal proposito, di particolare interesse risultano i modelli di regolazione della convivenza interetnica che si sono affermati in

[3] Il progetto ICSEY si basa sullo studio delle variabili psicologiche, socio-culturali ed educative nei processi di adattamento etnico-culturale degli adolescenti, al fine di stabilire una correlazione tra le suddette variabili che induca al successo del processo di adattamento e, quindi, all'integrazione. L'obiettivo generale del progetto consiste, infatti, nell'ampliamento delle conoscenze in materia di adattamento e di integrazione dei migranti di seconda generazione nella società di accoglienza. Il programma di ricerca comprende i seguenti paesi: Australia, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Israele, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo, Svezia, Regno Unito e gli Stati Uniti.

[4] Il progetto MIRIPS nasce al fine di affrontare, prevenire o porre rimedio ai conflitti etnico-religiosi che hanno luogo nell'ambito delle relazioni interculturali, rivolgendo l'attenzione non solo alle relazioni tra i gruppi ma anche alle relazioni all'interno dello stesso gruppo. Il gruppo di ricerca, composto da partecipanti afferenti a circa 30 paesi, si rivolge principalmente ai processi psicologici ed educativi e alla relativa influenza degli stessi, adottando una prospettiva eco-culturale in cui esplorare anche il ruolo dell'economia e della politica.

differenti paesi quali il Canada, gli Stati Uniti, la Germania, la Gran Bretagna, la Svizzera, la Francia, l'Olanda, la Spagna e l'Italia.

Il Canada, essendo originariamente un paese d'immigrazione, ha definito la sua identità in chiave esplicitamente multiculturale. Nello specifico, per multiculturalismo canadese, basato anche su ragioni storiche che si riflettono nella moderna suddivisione del paese in due aree, una anglofona ed una francofona, si intende una politica di pluralismo culturale che prevede la coesistenza integrata al posto dell'assimilazione dei diversi gruppi etnici, la cui presenza riveste un'importanza non soltanto economica ma soprattutto in termini di arricchimento culturale reciproco. In altre parole, il multiculturalismo canadese si attua tentando di valorizzare il pluralismo etnico e culturale e favorendo la convivenza tra gruppi di origine diversa. Questo modello si è sviluppato dopo un lungo processo storico a partire dal 1967 con l'introduzione di un "sistema a punti" che, premiando le competenze dell'individuo immigrato, tendeva ad eliminare ogni forma di discriminazione razziale ed etnica anche indiretta. Successivamente, nel 1969, viene riconosciuto il bilinguismo integrale tra francese e inglese, insieme a forme elevate di autogoverno alle popolazioni native. La conclusione del processo di definizione di tale modello si raggiunge nel 1988, con l'emanazione del Canadian Multiculturalism Act, che sancisce le caratteristiche multiculturali del Canada in un contesto di bilinguismo integrale ed attribuisce al governo locale l'attuazione delle forme possibili di convivenza e cooperazione tra i vari gruppi culturali. Questa esperienza, però, non è priva di problemi dal momento che l'uguaglianza tra comunità culturali non viene riconosciuta tale da chi si autopercepisce come appartenente ad una civiltà più elevata (è il caso della comunità francofona) e fonda la propria identità storica sul fatto di essere anche co-fondatori del paese.

Il modello degli Stati Uniti, nuova patria di immigrati, può essere racchiuso simbolicamente nel celebre motto "*e pluribus unum*" (da molti uno solo), utile al fine di dare conto sia dell'autonomia degli stati nel funzionamento dello stato federale, sia della nascita dell'uomo nuovo americano, frutto della fusione di culture diverse. In questa seconda accezione gli Stati Uniti non dovrebbero essere considerati tanto un'unione di stati, quanto un'insieme di culture, razze, religioni e nazioni senza territori propri. Da qui l'orizzonte simbolico e insieme ideologico del *melting pot*, che comunque mantiene come carattere irrinunciabile il riferimento alla cultura originaria, bianca, anglo-sassone e protestante, dei padri fondatori. I problemi più rilevanti per il modello americano sono scaturiti, in tempi relativamente recenti, dalla massiccia immigrazione proveniente dall'America Latina, in grado, date le dimensioni quantitative e l'omogeneità culturale, di trasformare interi stati in comunità dalle

caratteristiche profondamente diverse da quelle prospettate nel modello del *melting pot*, giungendo a modificare profondamente la stessa composizione generale degli Stati Uniti. Il modello d'integrazione americano, basato essenzialmente sul principio del patriottismo costituzionale, può essere suddiviso in due fasi, vale a dire illusione e disillusione. Il periodo dell'illusione è rappresentato dal simbolo dell'*homo novus*, interpretato propriamente come accesso al paradiso ed edificazione della società in quanto "comunità dei santi". Nel periodo della disillusione, invece, l'ingestibile complessità di etnie e culture provoca il ripiegamento verso lo stato di nazioni, basato sulla concessione dei diritti in cambio del rispetto delle regole.

Il modello tedesco si è tradizionalmente fondato sul concetto di *gastarbeiter*, il lavoratore ospite, figura idealtipica di quella fase delle migrazioni dirette verso il nord d'Europa, la cui presenza sul suolo tedesco veniva giustificata solo sulla base delle attività lavorative svolte e trovava il suo epilogo nel rientro dello straniero nella terra d'origine. L'immigrazione in quel periodo - l'immediato dopoguerra - era infatti strettamente funzionale alle esigenze di rilancio dell'economia del paese ospite, e la percezione dello straniero era quella di un mero prestatore di lavoro. Le politiche dell'immigrazione si basavano su una stretta regolazione dei flussi in ingresso, sull'integrazione professionale, sull'incentivazione dei rimpatri (in particolare per i soggetti disoccupati) ed eventualmente sulla promozione di una rotazione delle presenze, idonea ad inibire la stabilizzazione degli insediamenti immigrati. A dispetto di queste premesse le presenze straniere si sono, in numerosissimi casi, tramutate in definitive, generando consistenti flussi di riunificazione familiare e dando vita a vaste comunità straniere non di rado orientate all'auto-imprenditorialità, anche come strategia di risposta ai problemi occupazionali emersi con l'esaurirsi del processo di ricostruzione post-bellica. È importante sottolineare che, fino a tempi recenti, in Germania gli immigrati sono stati considerati semplicemente come stranieri, determinando in tal modo il mantenimento della loro situazione giuridicamente precaria, economicamente flessibile e socialmente indeterminata. Tutto questo deriva dalla cultura politica tedesca[5], che induce a trascurare l'appartenenza ad uno stato privilegiando l'appartenenza al popolo in quanto tale; ne deriva che i tedeschi abitanti territori anche lontani vengono costituzionalmente definiti come potenziali cittadini, al contrario dei lavoratori ospiti ai quali difficilmente è data tale opportunità. In altri termini, il modello tedesco esprime la paura della contaminazione, che incita a

[5] In Germania il formarsi della nazione ha di gran lunga preceduto la formazione dello stato unitario (costituitosi solo nel 1871), inducendo l'affermarsi di caratteristiche ascritte su basi etniche mitologicamente rielaborate della cultura nazionale secondo cui la nazione è fondata sulla terra e il sangue, costituendo così l'irriducibile specificità del popolo tedesco.

tracciare una distinzione tra tedeschi e stranieri, impedendo a questi ultimi il radicamento sul territorio tedesco e rimarcandone la provvisorietà della permanenza.

Il modello di integrazione britannico, basandosi su una cultura pragmatica che riconosce i particolarismi etnico-culturali e ne promuove l'autonomia, si estrinseca sia nel rifiuto dei grandi principi civilizzatori propri dell'ideologia stato-nazionale francese sia nell'accettazione convinta del fatto che gli immigrati non saranno in ogni caso dei "buoni britannici". Se quindi un modello totalmente inclusivo mira simbolicamente a trasformare la natura dell'immigrato, il modello britannico basato sull'accettazione dell'irrecuperabile diversità tende ad essere percepito come un'articolazione gerarchica della differenza. La gerarchia risiede nell'implicito riconoscimento della superiorità della civiltà britannica, che rifiuta il contatto con gli immigrati concedendo loro ampi spazi separati e distinti per lo sviluppo differenziato delle proprie specificità. Da questo discende la principale problematica connessa a tale modello d'integrazione, che consiste nella persistenza nel tempo di un effettivo sviluppo separato, anche se articolato come uno sviluppo sociale in armonia con le proprie tradizioni.

Il modello di integrazione adottato dalla Svizzera scaturisce dalla sua natura di Stato federale, i cui fondamenti prevedono un alto livello di autonomia e di democrazia diretta sostenuta dai singoli individui in ciascuno dei 26 cantoni. Con quattro lingue ufficiali (francese, tedesco, italiano e romancio) ed una elevata percentuale di immigrati, la Svizzera è uno dei paesi europei in cui risulta maggiormente affermato il rispetto delle minoranze e dei diritti umani, da cui deriva un modello di integrazione che si fonda su politiche differenziate che favoriscono le particolarità e le minoranze, pur non facilitando in alcuni casi il contatto. Al contrario del modello francese, le minoranze vengono protette anziché integrate secondo un paradigma universalistico in cui le diversità coesistono autonomamente, consentendo nella sostanza una maggiore autonomia dei gruppi etnico-culturali presenti nel territorio. Va, però, ricordato che le politiche restrittive in entrata si fondano sulla logica cosiddetta "dei tre cerchi" che differenzia le tipologie di immigrati: libera circolazione per i cittadini provenienti dall'Unione Europea (primo cerchio), maggiori restrizioni per gli immigrati provenienti da Stati Uniti, Canada ed Europa dell'est (secondo cerchio), barriere per quanto concerne gli arrivi da tutti gli altri paesi (terzo cerchio).

Il modello francese si fonda sulla concessione della cittadinanza politica sulla base dell'assimilazione culturale, prevedendo che gli immigrati non utilizzino la propria identità etnico-culturale come risorsa strategica per un'integrazione non subalterna, bensì abbandonino la stessa per diventare "buoni francesi". Un siffatto processo

sfocia naturalmente nell'assimilazione per quanto concerne gli ideali, le tradizioni, le regole comuni, la lingua e i valori; in cambio lo stato estende agli immigrati tutti i diritti tramite la *naturalizzazione*, vale a dire la concessione della cittadinanza, che premia l'avvio di tale processo e ne intende favorire il completo sviluppo. Il modello assimilazionista francese entra però in crisi all'aumentare della distanza culturale tra i nuovi immigrati e gli autoctoni. Se, infatti, l'integrazione di immigrati provenienti da paesi come l'Italia, la Spagna, il Belgio e il Portogallo può avvenire in un arco temporale definito e in maniera tale da poter controllare i conflitti culturali derivanti dall'ingresso dei nuovi attori sulla scena, l'arrivo di flussi di immigrati di lingua araba e di religione musulmana rende il processo assimilazionista più complesso e problematico, essendo per questi ultimi sempre più intollerabile il fatto che l'acquisizione di alcuni diritti fondamentali debba dipendere da un meccanismo di scambio per cui si ottiene la cittadinanza rinunciando alla propria identità culturale.

L'Olanda si riconosce invece nel modello della *minoranza etnica*, cioè nella scelta di istituzionalizzare, attraverso la "creazione" di gruppi minoritari, la marginalità di quelle componenti dell'immigrazione meno integrate dal punto di vista culturale e da quello strutturale. La creazione dei gruppi viene vista come funzionale alla legittimazione delle richieste delle minoranze e, quindi, alla promozione dell'uguaglianza con gli autoctoni. In linea di principio questo approccio appare ispirato da ideali di grande apertura[6], ma la sua applicazione non è risultata esente da effetti negativi. La creazione delle minoranze su basi di etero-definizione può finire, paradossalmente, con il rafforzarne la segregazione, a causa soprattutto della loro insufficiente capacità di azione politica; inoltre, l'esistenza di canali partecipativi specificamente destinati agli stranieri può divenire un palliativo da parte della società ospitante per non aprire le proprie istituzioni agli stranieri stessi, accentuando il loro isolamento.

Per quanto concerne la Spagna, divenuta solo di recente un paese d'immigrazione, il modello di integrazione si basa sulla presenza ormai accettata di un pluralismo culturale sviluppato, anche in termini di utilizzo di lingue diverse, e sulla persistenza, seppure soggetta a critiche e revisioni, di un'identità culturale ancora estremamente forte. Da qui deriva l'ideale di super-nazione fondata sulla civiltà cattolica e occidentale, che integra e comprende le nazioni particolari costituenti la sua unità. In questo contesto è immediato comprendere le problematiche legate alle profonde differenze religiose e storiche, scaturite in seguito all'immigrazione marocchina,

[6] L'Olanda si distingue, tra l'altro, per aver concesso agli stranieri residenti il diritto di voto a livello locale.

all'inizio determinata principalmente dalla ricerca di posti di lavoro ma trasformatasi rapidamente in stanzialità.

L'Italia, infine, divenuta paese d'immigrazione solo in tempi molto recenti, è caratterizzata da un'immigrazione legata a fattori di espulsione da altri paesi piuttosto che a caratteristiche di attrazione nel paese di approdo (facendo le dovute eccezioni per l'immigrazione albanese). In particolare, le prime ondate migratorie si registrano negli anni settanta, quando il paese si considera ancora come fonte di emigrazione e di conseguenza non è in grado di attuare politiche di chiusura delle frontiere. Solo a partire degli anni ottanta, quando l'Italia riconosce di essere diventata meta di flussi migratori, l'attenzione viene rivolta alla legislazione in materia (legge Craxi-De Michelis 943/1986, legge Martelli 39/1990; legge Turco-Napolitano 40/1998; legge Bossi-Fini 189/2002), la quale oscilla tra il riconoscimento dei diritti e il collegamento esplicito del fenomeno migratorio alle prestazioni economiche. Tutto questo è direttamente riconducibile alla cultura politica italiana. Come nel caso della Spagna, il modello d'integrazione italiano si basa su un modello di civiltà; a differenza della prima, però, l'Italia è divenuta uno stato-nazione molto più tardi e il modello di civiltà non risulta legato a un ordinamento imperiale, se non nella retorica fascista degli anni trenta del Novecento. Pertanto la costruzione dell'identità nazionale viene costituita mediante la capacità di includere gli immigrati per mezzo di una civiltà che si autopercepisce superiore proprio sulla base delle sue capacità di inclusione. Il modello di integrazione italiano si verifica esclusivamente nella società a livello di stato, mentre i meccanismi d'integrazione verticale risultano deboli, con il rischio di giungere a tensioni pericolose, anche in vista dell'assenza di mediazioni istituzionali in grado di gestire i problemi che possono sorgere direttamente a livello sociale.

1.3 … Ai modelli insediativi delle popolazioni immigrate

Le differenti pratiche abitative degli immigrati esprimono le diverse interpretazioni dello spazio individuale e collettivo, contribuendo inevitabilmente alla trasformazione dell'immagine urbana. Ogni individuo, infatti, pur ricercando una nuova identità e una progressiva integrazione con la società d'arrivo, porta con sé l'esperienza e il ricordo del suo luogo d'origine, di un'organizzazione spaziale, sociale e culturale diversa, in cui era inserito e rispetto a cui aveva sviluppato un senso di identità. La trasformazione urbana che inevitabilmente ne deriva è la testimonianza visibile attraverso cui si esprime la complessità delle relazioni con la

nuova società, ponendosi come espressione di un rinnovato rapporto tra locale e globale (Russo Krauss, 2006). Partendo da tali presupposti, risulta utile una preventiva analisi delle tradizionali forme assunte dagli insediamenti delle comunità straniere nei contesti metropolitani, rivolgendo l'attenzione in primo luogo alla *enclave etnica* e al *ghetto*, che rappresentano le due modalità insediative più di frequente considerate dalla letteratura sui migranti.

Il primo modello, che in realtà appartiene alla storia delle migrazioni del passato, è quello definito *colonia etnica*, con cui si indica il risultato di una immigrazione di massa in una determinata area di un paese straniero. Il termine colonia è solitamente riferito a regioni che si presentavano, all'arrivo degli immigrati, vergini o comunque poco popolate; per estensione esso può essere impiegato per descrivere i raggruppamenti di connazionali in determinate aree o quartieri delle grandi città, ai quali si è soliti riferirsi con appellativi come *Little Italy* o *China Town*. Questi raggruppamenti, funzionali al bisogno di reciproco sostegno soprattutto nelle fasi iniziali del progetto migratorio, hanno storicamente rappresentato il crogiuolo privilegiato per la costituzione delle cosiddette *enclave etniche* e per l'avvio di forme di imprenditorialità su base etnica (le cosiddette *economie etniche*).

Il ghetto, d'altro canto, essendo caratterizzato da una propria specifica forma di stratificazione sociale, da un proprio sistema di potere e di influenza e dalla frequenza di fenomeni di anomia sociale, raffigura la condizione di segregazione sociale e spaziale in cui spesso vivono gli immigrati in conseguenza delle loro condizioni di povertà e di estraneità agli usi e ai costumi della società d'accoglienza. La sostanziale differenza rispetto alle *enclave* etniche è rappresentata dal fatto che queste ultime, essendo espressione non tanto dell'ostilità esterna quanto della solidarietà tra gruppi di immigrati che reinterpretano e riutilizzando i luoghi della città a seconda delle proprie specifiche esigenza, producono una segregazione soltanto parziale e comunque porosa.

Negli ultimi decenni, al fine di descrivere una nuova modalità insediativa alla quale non corrispondevano né la definizione di ghetto né quella di *enclave*, la sociologa Wei Li (1998) propone il modello dell'*ethnoburb*, costituito da concentrazioni volontarie di gruppi immigrati, rappresentate da complessi di residenze e distretti commerciali nelle zone periferiche delle grandi aree metropolitane, funzionanti secondo una propria struttura interna socio-economica, non necessariamente alternativa rispetto a quella del territorio ospitante. L'*ethnoburb* è, in estrema sintesi, la manifestazione spaziale del caratteristico dinamismo dei

migranti contemporanei, fortemente legati alle proprie tradizioni culturali, ma al tempo stesso orientati al successo economico e imprenditoriale[7].

Tabella 1. 1 - Analisi comparativa dei tradizionali modelli insediativi

Indicatori	***Modelli insediativi***		
	Ghetto	*Enclave*	*Ethnoburb*
Dinamiche	Segregazione forzata	Segregazione forzata e volontaria	Segregazione volontaria
Dimensione spaziale	Piccola scala	Piccola scala	Dalla piccola alla media scala
Densità di popolazione	Alta	Alta	Media
Localizzazione	Centro urbano	Centro urbano e periferie	Periferie
Economia	Non principalmente su base etnica	Servizi e imprese di proprietà su base etnica	Settori ad alta intensità di lavoro
Grado di stratificazione interna	Minimo	Medio	Elevato
Interazioni	Principalmente all'interno del gruppo	Principalmente all'interno del gruppo	All'interno del gruppo e tra i gruppi
Tensioni	Tra i gruppi	Principalmente inter-gruppo	Inter e intra-gruppo
Senso di comunità	Principalmente interna	Principalmente interna	Sia interna che esterna

Fonte: Wei Li (1998)

Molte ricerche e censimenti (Frey, 1995; Frey, Farley, 1996; Ellis, Wright, 1998), condotti di recente negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei, hanno messo in rilievo l'ancora attuale progressiva costruzione e produzione di *enclave* e aree urbane riservate o quasi esclusivamente vissute e occupate da specifici gruppi immigrati. Ciò mette in luce il ricorso a politiche e strategie progressivamente sempre più segreganti per la popolazione immigrata, che hanno luogo sia nei quartieri interni delle grandi aree urbane, progressivamente riconquistati e bonificati dalla classe egemone con relativa espulsione delle componenti di origine straniera (secondo il fenomeno della *gentrification*[8]), sia nei sobborghi e nei satelliti delle grandi città, mediante la

[7] Basti pensare al fenomeno degli *Asian Mall*, centri commerciali di vastissime dimensioni interamente gestiti da cinesi, tipico delle periferie delle grandi città nordamericane.

[8] Con il termine *gentrification* si intende quell'insieme di processi decisionali e gestionali che determinano la progressiva trasformazione di importanti porzioni del tessuto urbano di una data metropoli, per recuperarle sul mercato immobiliare ristrutturandole e, di conseguenza,

costruzione di *bidonvilles* o quartieri dormitorio etnicamente contraddistinti nelle estreme periferie delle città.

In tali casi, il luogo deputato a svolgere le attività lavorative e quello relativo alla residenza rappresentano i due principali indicatori dell'avvenuta o mancata integrazione degli immigrati nel contesto urbano d'accoglienza, così come i percorsi di fruizione dei servizi e i luoghi di socialità. D'altro canto, i "confini" tra i gruppi all'interno dello spazio urbano sono spesso volontariamente creati e difesi dalle diverse comunità straniere, come forma di resistenza all'assimilazione, quindi di conservazione della diversità, oppure come forma di rivendicazione di diritti.

Mentre buona parte delle esperienze nordamericane di integrazione dei migranti nello spazio urbano di accoglienza presentano ancora oggi forti elementi di segregazione abitativa, in Italia, escludendo i contesti metropolitani, tale fenomeno è fortemente limitato. Allo stesso modo, mentre nel caso nordamericano si verifica l'insorgere di conflitti interetnici per il controllo e la riconoscibilità di porzioni del territorio urbano (Krase, La Cerra, 1996), in Italia i processi di insediamento stabile degli immigrati mostrano tendenzialmente una forte solidarietà interetnica tra gruppi con diverse appartenenze religiose e culturali (ad esempio: Porta Palazzo a Torino, Esquilino a Roma). Nel complesso, infatti, la situazione italiana è caratterizzata principalmente da conflittualità tra gruppi immigrati di nazionalità varia e popolazione autoctona avente condizioni economiche e capitale sociale più sfavorevoli, per ciò che attiene all'uso differenziato degli spazi pubblici, nonché all'espressione di attività culturalmente e socialmente connotate (luoghi di preghiera, associazioni, attività commerciali, spazi abitativi, locali di ritrovo). Alcuni esempi sono rappresentati dal caso di Padova, in cui i cittadini hanno fatto richiesta di innalzare un muro intorno a un quartiere caratterizzato da una forte presenza immigrata, e di Brescia, in cui gli autoctoni hanno rivendicato violenze sociali e private associate immediatamente ad attori di fede islamica.

1.4 Le specificità del caso italiano

Il fenomeno migratorio in Italia si inserisce perfettamente all'interno di quello che viene comunemente definito il *modello mediterraneo* (Censis, 2000; Caritas, 2000); la principale caratteristica è rappresentata, infatti, dalla storia migratoria di tipo *new*

espungendone tutte le componenti pauperistiche e potenzialmente devianti rispetto a un modello abitativo egemone. Si intende altresì, con questo termine, anche l'insieme di processi sociali e politici di contestazione e resistenza portati avanti dalle comunità socialmente o etnicamente marginali cacciate da queste aree urbane recuperate.

wave (European Observatory, 2001), per cui da paese di emigrazione negli anni del dopoguerra, si è verificata una inversione, sostanzialmente a partire dagli anni '70 e con una evoluzione molto rapida, a paese di immigrazione.

Gli sbocchi occupazionali sono dovuti in misura massiccia, oltre che al tradizionale traino economico del comparto industriale[9], a settori quali il lavoro agricolo stagionale e il settore dei servizi alla persona (lavoro domestico, assistenza agli anziani e ai bambini), con una cospicua presenza degli immigrati in lavori precari e nell'economia informale. La consistente dimensione dell'economia informale nel sistema economico nazionale agisce come *pull factor*, tanto che le consistenti componenti irregolari dell'immigrazione in poco tempo hanno indotto la strutturazione di notevoli canali di ingresso clandestino.

L'immigrazione italiana ha, inoltre, carattere polimorfo e policentrico (Censis, 2000), dal momento che origini e provenienza sono molto eterogenee, la gamma di cause e di motivazioni è molto variegata, e le diverse componenti hanno differenti distribuzioni territoriali; difatti si registra una accentuata presenza femminile in alcuni gruppi nazionali, favorita anche dai particolari tipi di domanda di lavoro (lavoro domestico, servizi alle persone).

Alla luce di quanto esposto, al fine di comprendere le modificazioni indotte dai fenomeni migratori all'interno dell'organizzazione urbana, risulta evidente la necessità di analizzare in maniera maggiormente dettagliata l'universo delle politiche migratorie che stabiliscono le condizioni di ingresso e di permanenza, nonché le caratteristiche strutturali di tale presenza.

1.4.1 L'universo delle politiche migratorie

Nella ricca categoria delle politiche migratorie, si possono distinguere essenzialmente tre tipologie di intervento: le politiche di immigrazione, che stabiliscono le condizioni di ingresso e di soggiorno in uno stato, nonché, di riflesso, di espulsione e allontanamento; le politiche per gli immigrati, che invece si rivolgono a quanti sono stati ammessi a risiedere sul territorio e riguardano l'accesso ai servizi e ai diritti; le politiche per i migranti, che si riferiscono a stranieri il cui status giuridico è problematico perché entrati nel paese senza autorizzazione[10]. Ciascuno di questi tre sottoinsiemi si caratterizza al suo interno come un complesso di leggi, norme,

[9] Decisamente importante nelle regioni del centro-nord.
[10] Tra questi vi possono essere soggetti che non sono espellibili, come nel caso di richiedenti asilo, vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale e minori non accompagnati.

regolamenti, atti amministrativi, ma anche, soprattutto a livello locale, di progetti e pratiche che riguardano aspetti specifici.

Ne deriva che per ricostruire il quadro delle politiche migratorie in Italia è necessario andare al di là della descrizione del complesso normativo, il quale, pur rappresentando un elemento essenziale, non esaurisce la molteplicità degli interventi adottati da amministrazioni di diverso livello sul tema. L'obiettivo è, dunque, quello di ricostruire a grandi linee il quadro delle principali politiche internazionali, nazionali e regionali, analizzando in seguito le diverse azioni messe in campo dagli enti locali.

In realtà, come del resto hanno messo in luce diversi studi sul *policy-making* delle politiche migratorie in Italia, quest'ordine lineare rispecchia poco l'evoluzione di fatto degli interventi in tema di immigrazione nel nostro paese. Molte iniziative, infatti, soprattutto nell'ambito delle politiche per gli immigrati e per i migranti, si sono andate delineando come evoluzione di pratiche adottate da associazioni del terzo settore, prima, e da amministrazioni locali, in seguito, per rispondere a problemi concreti ed emergenze di diverso tipo. Di fronte a un fenomeno nuovo e per molti versi inaspettato in un paese tradizionalmente di grande emigrazione, le politiche sembrano infatti aver preso forma sul campo, dal contatto tra attori e problemi, molto prima che le leggi nazionali riuscissero a mettere a fuoco possibilità concrete di intervento.

1.4.1.1 Il quadro normativo di riferimento

Nell'ambito delle politiche migratorie, occorre innanzitutto delineare le principali caratteristiche del contesto normativo internazionale, a partire dalla dichiarazione dell'ONU che assume un elevato valore morale e politico, comprendendo in primo luogo la dichiarazione universale di uguaglianza di fronte alla legge, il diritto ad un giudice indipendente ed imparziale, il divieto di trattamenti disumani e il principio di irretroattività della legge penale. Allo stesso tempo, notevole importanza riveste la convenzione n. 143 del 24 giugno 1975 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) relativa alle migrazioni in condizioni abusive e alla promozione di pari opportunità e uguale trattamento dei lavoratori migranti, ratificata dallo Stato italiano con legge 10 aprile 1981 n.158. La suddetta convenzione impegnava in primo luogo a combattere le migrazioni clandestine, ma anche ad assicurare ai lavoratori comunque presenti sul territorio italiano un trattamento basato su criteri di umanità, garantendo agli stessi in ogni caso i diritti fondamentali della persona ed assicurando nel caso di migrazione legittima situazioni di sostanziale parità con i cittadini lavoratori.

Nel contesto normativo comunitario, il trattato costitutivo della Comunità Europea, stipulato nel 1957, non prevedeva nessuna norma specifica in tema di immigrazione; il problema veniva affrontato in prima istanza con il trattato di Roma, che affermava in linea di principio il diritto alla libertà di movimento finalizzata allo svolgimento di attività lavorativa, e successivamente tra il 1974 e il 1976 in occasione di un programma a favore dei lavoratori migranti portato avanti dalla Commissione Europea, il cui esito consisteva nell'affermazione della parità di trattamento in materia di condizioni di vita e di lavoro. A questo punto, nonostante fosse chiara la necessità di procedure di comunicazione e di consultazione tra gli stati membri in tema di politiche migratorie, si decise di mantenere una linea di cooperazione intergovernativa, pervenendo in data 14 giugno 1985 all'accordo di Schengen e alla sua convenzione di applicazione in data 19 giugno 1990. Si creò, in tal modo, un'unica frontiera esterna ed una disciplina unitaria in tema di visti d'ingresso, diritto di asilo e controllo alle frontiere esterne. In seguito, con la convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 venivano fissate alcune regole in tema di diritto di asilo, mentre con il trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 si sancivano gli obblighi di cooperazione tra gli stati in tema di asilo, ingressi e controlli alle frontiere; inoltre l'accordo di Politica Sociale (APS), annesso al trattato sottoforma di protocollo, conferiva al Consiglio la possibilità di adottare all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del parlamento europeo e del CSE, prescrizioni minime in tema di condizioni di impiego. Il trattato di Amsterdam si spinge oltre, definendo alcune competenze CE su basi programmatiche e linee di intervento che attengono al partenariato con i paesi di origine, all'integrazione e alla gestione dei flussi. Infine, la Carta di Nizza del 7 dicembre 2000 affronta temi come il divieto di discriminazione, il diritto al ricongiungimento familiare, la priorità dei cittadini comunitari nelle offerte di lavoro, l'unificazione in un unico titolo di permessi, contratti di lavoro e permessi di soggiorno.

Per quanto concerne il contesto normativo nazionale, il 1986 rappresenta una svolta nella storia dell'immigrazione straniera verso l'Italia, dal momento che per la prima volta viene approvata una legge che riconosce la presenza di lavoratori extra-comunitari, ponendosi esplicitamente l'obiettivo di regolarne lo status giuridico e di programmarne gli ingressi; fino ad allora, infatti, le uniche norme in vigore erano quelle del Codice di Pubblica Sicurezza del 1935, che si limitava ad assoggettare lo straniero a una serie di controlli discrezionali da parte delle autorità di polizia. La legge n. 943/1986 (legge Craxi-De Michelis) - anche in attuazione della sopra citata convenzione OIL del 1975 - definisce il «lavoratore extracomunitario legalmente residente sul territorio» come soggetto di diritti, a cui deve essere assicurato il pieno

accesso alla sanità, ai servizi sociali, alla scuola e alla casa, nonché la protezione della cultura e della lingua di origine (art. 1). Successivamente venne approvata la legge n. 39 del 28 febbraio 1990 (legge Martelli) che, pur con l'intento di dare risposta all'esigenza di una sistematica disciplina in materia di immigrazione, proponendosi di individuare strumenti che consentissero quanto meno la gestione delle emergenze, presentava ancora caratteri di frammentarietà.

Il primo quadro organico di norme viene introdotto con la legge 6 marzo 1998 n. 40 (legge Turco-Napolitano), alla base del Testo Unico sull'immigrazione[11], la quale introduce una definizione integrale di straniero, stabilisce dei criteri di parità di trattamento, introduce il concetto di quote massime, collega il permesso di soggiorno con l'avviamento al lavoro e la sussistenza di condizioni sociali di garanzia e stabilisce dei criteri in materia di trattamento previdenziale degli immigrati.

Il quadro normativo attuale è caratterizzato dalla legge 30 luglio 2002 n.189 (legge Bossi-Fini), che in parte tende ad effettuare un collegamento tra la presenza dello straniero e la sua occupazione lavorativa, unificando anche a livello amministrativo i due momenti e introducendo il cosiddetto contratto di soggiorno. Tale normativa tende a privilegiare determinati canali che possano garantire un'immigrazione maggiormente integrata, per mezzo della costituzione - nell'ambito delle quote - di liste preferenziali con cittadini stranieri di origine italiana o con paesi dove siano avviati programmi di formazione unitamente ad istituzioni italiane, stabilendo al tempo stesso la penalizzazione dell'immigrazione di quei paesi che non collaborano nel controllo dei flussi migratori. La nuova legge si pone, infatti, l'obiettivo di controllare il fenomeno migratorio in ambito internazionale, prevedendo anche l'utilizzo di mezzi militari e la dotazione di mezzi di sorveglianza per quei paesi disponibili al controllo dei flussi migratori. Appare chiara l'ispirazione a criteri di maggiore severità nei confronti dell'immigrazione irregolare, che porta tra le altre cose alla restrizione di diritti come il ricongiungimento familiare e l'ottenimento della carta di soggiorno, inasprendo notevolmente le sanzioni penali.

Il 15 marzo 2007 il Consiglio dei Ministri approva il disegno di legge (Amato-Ferrero) che delega al Governo «la disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero». I punti essenziali del disegno di legge che modificano la legge Bossi-Fini sono: a) la durata del decreto flussi che, con l'intento di fissare le quote di stranieri da ammettere in Italia, da annuale diventerà triennale, in modo da consentire una programmazione più rispondente alle necessità di medio e lungo

[11] Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

periodo, pur permanendo la possibilità di rivedere annualmente l'entità dei flussi; b) l'introduzione di un canale privilegiato per l'ingresso dei lavoratori altamente qualificati, al di fuori delle quote stabilite per i flussi, prevedendo altresì la concessione rapida di un permesso di soggiorno della durata massima di 5 anni per i soggetti particolarmente qualificati nei campi della ricerca, della scienza, della cultura, dell'arte, dell'imprenditoria, dello spettacolo e dello sport; c) la figura dello *sponsor* (enti e organismi istituzionali, associazioni imprenditoriali e professionali), che potrà consentire l'ingresso di immigrati per motivi di lavoro, nell'ambito delle quote, dando garanzie di carattere patrimoniale sul loro sostentamento e sul loro eventuale rimpatrio, nonché autorizzando lo straniero ad entrare regolarmente in Italia per cercare lavoro e al datore di lavoro di assumere il lavoratore straniero dopo averlo impiegato in prova; d) la riconduzione della giurisdizione riguardante reati penali commessi dall'immigrato nell'alveo del giudice ordinario, in un'ottica di garanzia per i diritti della persona; e) l'introduzione, per rendere effettive le espulsioni, di programmi specifici di rimpatrio volontario e assistito, dei quali potranno usufruire gli immigrati che collaborano alla propria identificazione, beneficiando di una riduzione dei tempi di divieto di reingresso in Italia; f) il superamento degli attuali "Centri di permanenza temporanea e assistita" (CPT), strettamente connesso al nuovo sistema delle espulsioni che porterà ad una diminuzione, secondo le previsioni del Ministero dell'Interno, del numero di soggetti destinati agli stessi centri, agevolandone il progressivo svuotamento; tali strutture rimarranno esclusivamente per coloro i quali si sottraggono all'identificazione e/o sono nella fase di transito tra l'espulsione deliberata e la sua attuazione, mentre gli stranieri in condizioni di bisogno saranno accolti in strutture di accoglienza vera e propria nelle quali la permanenza avrà durata limitata.

Successivamente, il 21 maggio 2008, il Consiglio dei Ministri approva il "pacchetto sicurezza" - composto da un decreto legge, un disegno di legge e tre decreti legislativi - all'interno del quale molte sono le disposizioni che intervengono in materia di immigrazione. Nello specifico, il decreto legge contiene nuove norme al fine di contrastare l'immigrazione clandestina, prevedendo l'ampliamento dei reati per i quali è prevista l'espulsione e l'introduzione dell'aggravante della clandestinità, nonché la confisca degli immobili affittati ad immigrati irregolari seguita da pene severe per i proprietari. Il disegno di legge prevede, invece, una disciplina più rigorosa in merito all'acquisizione della cittadinanza a seguito di matrimonio, l'introduzione del reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato, la subordinazione dell'iscrizione anagrafica alla verifica da parte dei comuni delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile di residenza, l'attuazione di norme più

severe per i *Money Transfer* - che dovranno probabilmente verificare il possesso del permesso di soggiorno da parte dei clienti del servizio - e il prolungamento della permanenza nei "Centri di Identificazione ed Espulsione" fino a un periodo di 18 mesi, anticipando la direttiva rimpatri in fase di definizione avanzata in sede di Unione europea. Per quanto concerne infine i tre decreti legislativi, il primo stabilisce alcune condizioni limitative all'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare[12], il secondo prevede l'introduzione di norme più restrittive in materia di richiesta di asilo politico, il terzo dispone alcune novità per quanto riguarda l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari, introducendo alcune specificazioni rispetto ai motivi imperativi di pubblica sicurezza.

1.4.1.2 Le leggi regionali in tema di immigrazione

La prima ondata di leggi regionali sull'immigrazione si colloca tra il 1988 e il 1996; fino ad allora, infatti, era stato preso in considerazione esclusivamente il fenomeno dell'emigrazione, peraltro richiamato ancora nei titoli di molte di queste prime leggi (vedi tabella 1.2). Nonostante già la legge n. 943/1986 prevedesse che le regioni avrebbero dovuto istituire, entro sei mesi, organismi consultivi degli stranieri simili nella composizione alla Consulta nazionale, l'attività legislativa regionale viene di fatto generata dalla legge n. 39/1990, la quale prevedeva inoltre, per la prima volta, un budget specifico a favore delle regioni per l'istituzione e il funzionamento dei cosiddetti centri di prima accoglienza.

Gli orientamenti generali di queste leggi sono fortemente influenzati dalla legge n. 943/1986 per ciò che attiene all'equiparazione dei lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani per il godimento dei diritti sociali e civili, pur affermando allo stesso tempo il rispetto della specificità e della diversità culturale dei gruppi immigrati. In termini di indirizzi operativi, le leggi regionali prevedono essenzialmente misure di assistenza e supporto che riguardano diversi ambiti di *policy*, quali: l'inserimento lavorativo, l'insegnamento della lingua italiana, la formazione professionale, l'integrazione scolastica dei figli degli immigrati, le azioni di preservazione dell'identità etnico-culturale, l'accesso alla sanità. In ogni caso, le principali linee d'intervento sono rivolte all'accoglienza abitativa e al tema dell'associazionismo e della partecipazione pubblica. Per quanto concerne il primo

[12] Per il coniuge è richiesta l'età minima di diciotto anni e che non sia legalmente separato; per i figli maggiorenni si richiede che l'impossibilità di provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita dipenda da ragioni oggettive derivanti da una condizione di invalidità totale; per i genitori si richiede che non abbiano altri figli nel Paese di origine ovvero, se ultra-sessantacinquenni, che gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

punto, oltre alla previsione di apposite strutture per la prima accoglienza degli immigrati, si interviene sulla questione dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, seguendo due posizioni contrapposte, infatti mentre alcune regioni prevedono l'estensione agli stranieri senza condizioni, altre richiedono agli stessi un periodo di residenza variabile da due a tre anni. In merito alla questione della partecipazione pubblica e dell'associazionismo, tutte le leggi regionali prevedono l'istituzione di una consulta per l'immigrazione; si tratta di consulte di nomina, i cui membri non sono eletti ma designati dalle associazioni di stranieri, le quali devono essere iscritte in appositi albi regionali. Nelle consulte si prevede la presenza di rappresentanze dei sindacati e dei datori di lavoro e, in alcuni casi, delle organizzazioni che operano a favore degli immigrati; alcune leggi prevedono anche la partecipazione di esperti e di rappresentanti del mondo accademico, nonché dei ministeri nazionali.

Tabella 1. 2 - Le prime leggi regionali in tema di immigrazione

1988	Lombardia - legge n. 38/1988 "Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie"
1989	Piemonte - legge n. 64/1989 "Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte"
1990	Abruzzo - legge n. 10/1990, "Interventi a favore dei cittadini abruzzesi che vivono all'estero e dei cittadini extracomunitari che vivono in Abruzzo" Calabria - legge n. 17/1990, "Interventi regionali nel settore della emigrazione e dell'immigrazione" Emilia Romagna - legge n. 14/1990 "Iniziative regionali a sostegno dell'emigrazione e dell'immigrazione. Nuove norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione" Friuli Venezia Giulia - legge n. 46/1990 "Istituzione dell'ente regionale per i problemi dei migranti" Lazio - legge n. 17/1990 "Provvidenze a favore degli immigrati extracomunitari" Liguria - legge n. 7/1990 "Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie" Puglia - legge n. 29/1990 "Interventi a favore dei lavoratori extracomunitari in Puglia" Sardegna - legge n. 46/1990 "Norme di tutela e promozione di condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna" Toscana - legge n. 22/1990 "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana" Trentino Alto Adige (Provincia autonoma di Trento) - legge n. 13/1990 "Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria" Umbria - legge n. 18/1990 "Intervento a favore degli immigrati extracomunitari" Veneto - legge n. 9/1990 "Interventi nel settore immigrazione"
1994	Campania - legge n. 33/1994 "Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da paesi extracomunitari"
1995	Valle d'Aosta - legge n. 51/1995 "Interventi per la promozione di servizi a favore dei cittadini extracomunitari"
1996	Basilicata - legge n. 21/1996 "Intervento a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della Commissione regionale per l'immigrazione"

Fonte: Ministero dell'Interno (2007)

Dopo la prima ondata di leggi regionali in tema di immigrazione, associata sostanzialmente all'attuazione della legge Martelli, in seguito all'introduzione del TU sull'immigrazione e soprattutto della legge Bossi-Fini, soltanto quattro regioni - Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Liguria - hanno approvato nuove leggi in materia[13]. Gli elementi caratterizzanti le leggi prese in esame consistono nella previsione di una programmazione intersettoriale e integrata, nella piena equiparazione degli stranieri con i cittadini italiani per quanto riguarda l'accesso all'edilizia residenziale pubblica così come ai servizi in generale (servizi sociali, sanitari, educativi e di formazione professionale), nonché nell'istituzione di nuove consulte intese come assemblee rappresentative dell'associazionismo di e per gli immigrati.

Per quanto concerne il primo punto, va sottolineato come la normativa regionale più recente assegni ad un settore specifico la responsabilità di coordinare gli interventi per gli immigrati e, al tempo stesso, appaia decisamente orientata al riconoscimento della piena parità degli stranieri nell'accesso ai servizi, che, nel caso di sanità e istruzione scolastica, si traduce in pieno accesso anche per quanti sono presenti temporaneamente o in posizione non regolare. Riguardo alla questione della casa, prioritaria nei primi anni Novanta, tutte le nuove leggi prevedono l'accesso paritario all'edilizia residenziale pubblica nonché ai servizi delle agenzie sociali. In tema di partecipazione politica, si verifica essenzialmente la riproposta delle consulte di nomina, organizzate secondo il modello del tavolo concertativo che vede la partecipazione di tutti gli attori potenzialmente interessati sul territorio, includendo dunque, oltre alle associazioni di stranieri, le organizzazioni del terzo settore che si occupano di immigrazione, le parti sociali e i rappresentanti degli enti locali. Di fatto, però, anche queste consulte, al pari di quelle precedenti, hanno una rilevanza piuttosto limitata nei processi decisionali, dal momento che le leggi non prevedono che i pareri derivanti dalle stesse debbano considerarsi vincolanti e/o obbligatori.

Altre regioni, invece - in particolare Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Calabria - hanno affrontato la questione in sede di riforma dei rispettivi statuti regionali, prevedendo sostanzialmente l'impegno della regione a promuovere l'estensione del diritto di voto agli immigrati regolarmente residenti sul territorio.

[13] Abruzzo (l.r. n. 46 del 13 dicembre 2004, «Interventi a sostegno degli stranieri immigrati»); Emilia Romagna (l.r. n. 5 del 24 marzo 2004, «Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati»); Friuli Venezia Giulia (l.r. n. 5 del 4 marzo 2005, «Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini immigrati stranieri»); Liguria (l.r. n. 7 del 20 febbraio 2007, «Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati»).

1.4.1.3 Le politiche di integrazione promosse dagli enti locali

Come messo in luce da numerosi studi di merito, in Italia le politiche di integrazione degli immigrati hanno preso concretamente forma essenzialmente a livello locale; infatti nel corso degli anni Ottanta, pur mancando un coerente quadro legislativo, nelle principali città del nord, le amministrazioni locali iniziano ad attrezzarsi per far fronte alla crescita costante della presenza straniera, abbastanza integrata nel tessuto economico ma non in quello sociale. Si delinea così un percorso che, partendo dalla gestione dell'emergenza e con particolare attenzione all'accoglienza abitativa, si rivolge in seguito alle modalità di accesso ai servizi, con l'introduzione sempre crescente di mediatori culturali, e infine alla partecipazione politica e associativa. Con riferimento a ciascuna di queste tre fasi, che raramente si presentano in sequenza lineare, va sottolineato che ogni contesto urbano mostra specifiche dinamiche di sviluppo delle politiche per gli immigrati, che possono dipendere da differenti fattori, relativi alle tradizioni di *welfare* e intervento sociale, nonché alla pressione dei flussi migratori e ai cicli di politicizzazione a livello di dibattito pubblico.

È evidente come le grandi città del centro-nord, in modo preminente, abbiano dovuto affrontare il problema dell'accoglienza e dunque dell'emergenza abitativa, con l'obiettivo iniziale di placare le tensioni riguardanti insediamenti più o meno legali di immigrati stranieri. Ad esempio, a Milano l'occupazione di edifici comunali da parte della comunità eritrea induce la giunta comunale ad approvare, nel 1982, una delibera che prevede anche per gli stranieri residenti più bisognosi l'assegnazione di alloggi senza il contributo statale; a Bologna, invece, in seguito alla sanatoria del 1986, la pressione degli immigrati sempre più numerosi in condizioni abitative di estrema precarietà viene affrontata con un "piano speciale" (nel 1989 il comune stanzia un miliardo di lire per l'allestimento di centri di accoglienza in alcune scuole in disuso, già occupate da gruppi di stranieri).

Le politiche di accoglienza abitativa risultano invece decisamente più scarse nelle aree del centro e del sud d'Italia, nonostante le situazioni di emergenza fossero altrettanto rilevanti, come ad esempio l'occupazione della fabbrica Pantanella a Roma o le baraccopoli nelle campagne della zona di Casal di Principe nel casertano. Tuttavia, la maggiore disponibilità di risorse abitative abbandonate, la prevalenza di una presenza immigrata di tipo temporaneo e la forte tensione sul mercato abitativo, anche per la popolazione italiana, sembrano aver scoraggiato l'emergere di politiche *ad hoc*.

In ogni caso, le politiche di accoglienza rappresentano soltanto una parte degli interventi dei comuni a favore degli immigrati; nel corso degli anni, infatti, le amministrazioni hanno promosso misure dirette a favorire in qualche modo l'adattamento dei servizi alle specificità di tipo linguistico e culturale dell'utenza straniera. In questo quadro si collocano, ad esempio, l'esperienza del Centro stranieri di Milano, nato nel 1989 per ospitare le attività delle associazioni di stranieri, i corsi di alfabetizzazione per adulti e gli interventi di inserimento scolastico per i minori, nonché quella del "Centro di documentazione-laboratorio per un'educazione interculturale" (Cd-Lei) di Bologna, costituito nel 1992 con l'obiettivo di promuovere interventi in materia di educazione interculturale. Inoltre, sono numerosi i comuni che hanno aperto appositi uffici o sportelli per gli stranieri; secondo un'indagine dell'Anci sui comuni con più di quindicimila abitanti, nel 2001 il 61,2% disponeva di uno sportello informativo dedicato agli immigrati. Altrettanto diffusa risulta l'introduzione di mediatori culturali, presenti nel 66,7% dei servizi offerti dai comuni del nord, nel 26,3% di quelli del centro e solo nel 6,2% di quelli del sud.

Accanto alle politiche di accoglienza e accesso ai servizi, l'attenzione è rivolta principalmente alla partecipazione politica ed associativa degli immigrati, con particolare riferimento alle città del nord. Un chiaro esempio è rappresentato dalla istituzione nel 1986 nel comune di Milano della "Consulta cittadina per l'immigrazione", riproposta in seguito anche a Torino, che però entra in crisi nel giro di pochi anni a causa della mancanza di reali contatti con le comunità di stranieri residenti, determinando così una scarsa rappresentatività, spesso limitata a pochi *leader* e personalità note ai politici locali. Nella prima metà degli anni Novanta, si iniziano a sperimentare forme di elezione dei rappresentanti degli immigrati come le consulte elettive comunali, che nel 2005 raggiungono il numero di 24 (15 al nord, 8 al centro e una al sud), alle quali vanno aggiunte le consulte elettive istituite da alcune amministrazioni provinciali (Rimini, Ferrara e Bologna). Nei comuni delle regioni del centro-sud appare invece decisamente più diffusa la figura del consigliere aggiunto eletto direttamente dagli stranieri residenti, come nel caso di Ancona, Macerata, Lecce, Pescara e L'Aquila.

Tali strumenti di partecipazione e rappresentanza per gli stranieri sembrano tuttavia avere una rilevanza discutibile, visti i limiti che caratterizzano la figura del consigliere aggiunto e la rilevanza decisamente marginale delle consulte nei processi decisionali, cui si aggiunge la scarsa visibilità sulla scena pubblica dovuta all'incapacità finanziaria di promuovere iniziative o attività autonome; per tali motivi, alcuni comuni - come Forlì, Ragusa, Genova, Venezia, Torino e Ancona - hanno

deciso di rivolgere l'attenzione verso iniziative mirate al riconoscimento del voto amministrativo.

1.4.2 La popolazione immigrata in Italia

Nel corso degli ultimi decenni l'Italia, a lungo paese d'emigrazione, è divenuta una delle principali destinazioni nello scenario europeo[14], nonostante un quadro politico teso a regolamentare gli ingressi e il livello di sviluppo relativamente basso del paese; difatti, mentre nel 1991 si contavano sul suolo italiano circa 350.000 residenti stranieri, pari allo 0,6% della popolazione totale, oggi si stimano in circa 3,9 milioni di stranieri, pari al 6,5% della popolazione. L'immigrazione straniera in Italia ha inoltre acquisito caratteri sempre più precisi, con l'affermarsi di tre collettività principali - rumena, albanese e marocchina - e di una concentrazione maggiormente alta nelle aree più dinamiche del paese, come il centro-nord che accoglie l'88% degli stranieri residenti. Le motivazioni che hanno indotto una crescita così elevata sono da attribuirsi essenzialmente all'alto livello di reddito e ai bassi tassi di disoccupazione che caratterizzano molte aree del paese, alla consistente economia sommersa, alla persistente bassa fecondità che si è avuta nella popolazione autoctona tra il 1991 e il 2007, al basso livello di mobilità interna tra il Mezzogiorno e il centro-nord, al sistema di *welfare* non adeguato.

Partendo, dunque, dal presupposto che quanto sta avvenendo in Italia è stato in precedenza sperimentato da molti altri paesi europei e d'oltreoceano, in diversi dei quali gli italiani stessi sono stati immigrati, risulta utile effettuare una valutazione maggiormente dettagliata della presenza straniera nel nostro paese, focalizzando l'attenzione in particolare sulle caratteristiche demografico-strutturali e sociali.

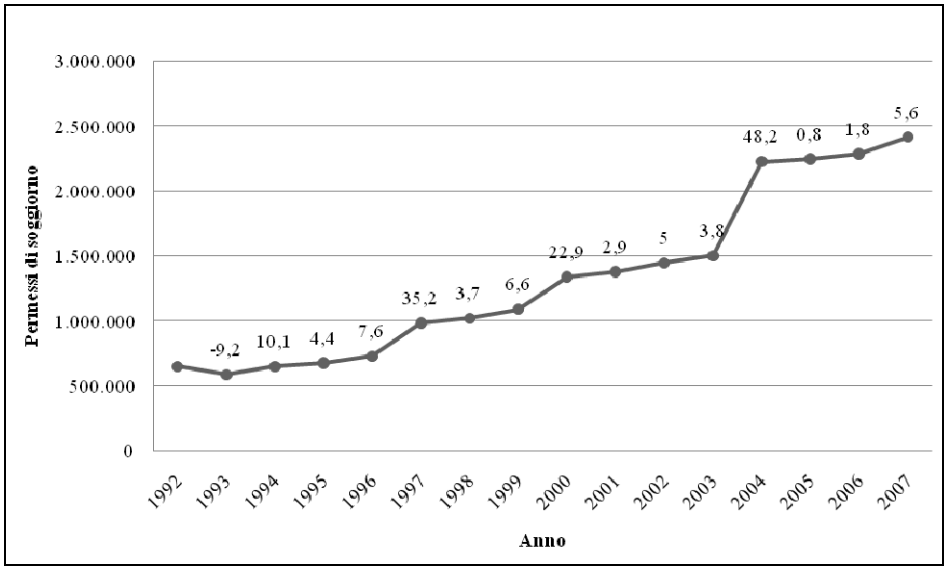
I dati che si hanno a disposizione provengono essenzialmente dal censimento della popolazione realizzato dall'Istat nel 2001, dalla rilevazione dei permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura e forniti dal Ministero dell'Interno (che formano la componente regolare) e dalla rilevazione sui bilanci demografici annuali degli stranieri iscritti in anagrafe (che registra la componente stabile dell'immigrazione). Come è ovvio la natura stessa di tali fonti determina una serie di difficoltà in termini di completezza delle informazioni raccolte; ad esempio, i permessi di soggiorno

[14] Nel 2007 il rapporto annuale sull'immigrazione della Caritas Migrantes - che dal 1990 costituisce il riferimento principale per osservatori, politici, giornalisti e operatori attivi nel settore dell'immigrazione - segnala una presenza regolare sul territorio italiano di circa tre milioni e settecentomila immigrati, ponendo l'Italia tra i primi paesi in Europa per numero di presenze straniere.

forniscono una quantificazione incompleta della popolazione straniera regolare, dal momento che i minorenni stranieri non necessitano di un permesso individuale e sono, quindi, il più delle volte, a carico dei genitori. Ad ogni modo, le informazioni relative ai permessi di soggiorno, disponibili a partire dal 1992, rappresentano una preziosa fonte informativa al fine di delineare l'evoluzione temporale dei flussi, nonché la genesi del progetto migratorio individuale e/o familiare, prendendo in considerazione i motivi della concessione del permesso di soggiorno.

Come è evidente dalla figura 1.1, riportata di seguito, le variazioni più rilevanti si registrano nella seconda metà degli anni Novanta e nel 2004, per effetto dei provvedimenti di regolarizzazione che hanno interessato quasi esclusivamente gli stranieri originari dei paesi a forte pressione migratoria (Europa centro-orientale, Africa, Asia - ad eccezione di Israele e Giappone - e America centro-meridionale). Le regolarizzazioni determinano allo stesso tempo delle variazioni in senso negativo, in particolare nel 1993 quando, in occasione del primo rinnovo, lo straniero non è in grado di dimostrare la sussistenza dei requisiti che avevano consentito il rilascio del permesso.

Figura 1. 1 - Permessi di soggiorno, dal 1992 al 2007, e variazioni percentuali annue



Fonte: elaborazioni dati Istat

1.4.2.1 I motivi della presenza

Attraverso l'analisi temporale dei permessi di soggiorno, si nota come il motivo predominante della presenza sia rappresentato dal lavoro, tuttavia sono i motivi familiari che hanno determinato l'aumento della popolazione immigrata. Negli ultimi

quindici anni, infatti, il peso relativo di questa componente sul totale delle presenze con permesso di soggiorno è più che raddoppiato (dal 14,2% al 31,6%), testimoniando l'importanza assunta da tali ingressi sul totale dell'immigrazione. In ogni caso, nel 2007 gli immigrati titolari di un permesso di soggiorno per lavoro sono la grande maggioranza (60,6%) e negli anni l'apporto di questo tipo di permessi è rimasto sostanzialmente uguale.

Il fenomeno dei ricongiungimenti familiari vede come protagonista la componente femminile dell'immigrazione, difatti il 48,3% delle donne presenti in Italia nel 2007 sono titolari di un permesso di soggiorno per motivi di famiglia; differentemente la componente maschile fa registrare una proporzione di tali permessi decisamente più bassa, sebbene negli ultimi anni si registri una crescita in tal senso (dal 4,2% nel 1992 al 14,6% nel 2007). Questa componente femminile raggiunge il picco massimo nella zona nord-est del paese, in cui nel 2007 più della metà dei permessi di soggiorno concessi a donne straniere è per motivi di famiglia (53,5%).

Tabella 1. 3 - Permessi di soggiorno per motivo della presenza e sesso, dal 1992 al 2007

Anno	*Totale Maschi*	*Totale Femmine*	*% M per lavoro*	*% F per lavoro*	*% M per famiglia*	*% F per famiglia*	*% M per altro*	*% F per altro*
1992	389.885	259.050	78,3	45,9	4,2	29,3	17,6	24,9
1993	329.969	259.488	76,1	41,4	5,5	33,1	18,4	25,5
1994	359.318	289.784	77,2	42,3	5,6	33,8	17,2	23,9
1995	362.824	314.967	76,0	41,2	6,6	35,5	17,5	23,3
1996	384.620	344.539	76,1	41,0	7,4	37,1	16,5	21,9
1997	554.318	431.702	81,6	47,4	6,6	35,1	11,9	17,5
1998	564.283	458.613	80,3	45,1	7,5	37,6	12,2	17,3
1999	582.568	508.252	77,5	41,1	9,6	42,5	12,9	16,4
2000	732.669	607.986	78,5	41,5	9,8	43,1	11,7	15,4
2001	745.836	633.913	78,2	40,1	10,4	45,5	11,3	14,4
2002	764.930	683.462	76,5	37,4	11,9	48,4	11,6	14,2
2003	777.076	726.210	74,4	34,6	13,4	51,5	12,2	13,9
2004	1.151.487	1.076.080	81,1	50,7	10,5	39,5	8,5	9,8
2005	1.141.731	1.103.817	78,8	46,5	12,3	43,8	8,9	9,7
2006	1.144.884	1.141.140	78,9	45,2	13,6	46,1	7,5	8,7
2007	1.198.452	1.216.520	77,8	43,6	14,6	48,4	7,6	8,0

Fonte: elaborazioni dati Istat

Prendendo successivamente in considerazione i primi quindici paesi per numero di permessi di soggiorno concessi al 1° gennaio 2007, si osserva che la comunità albanese è caratterizzata dal maggior numero di presenze legate a permessi di soggiorno per motivi di famiglia, seguita da Marocco, Tunisia, India e Serbia-

Montenegro. Per quanto concerne, invece, le nazionalità in merito alle quali la richiesta di permessi per motivi di lavoro risulta prevalentemente consistente, si evidenziano Senegal, Ucraina, Filippine e Ecuador, che contano più di 7 permessi per lavoro su 10; in questo caso la componente maschile varia da valori superiori o comunque prossimi al 90%, nel caso di senegalesi, egiziani, tunisini, marocchini, a valori intorno al 70% per peruviani e serbo-montenegrini.

In merito alla componente femminile, il numero di permessi per motivi di famiglia rappresentano il 92,4% tra le donne egiziane, l'83,2% tra le tunisine, il 75,8% tra le marocchine e il 73,1% tra le albanesi; questi alti valori percentuali sottolineano una tendenza alla stabilizzazione della presenza in Italia da parte di queste comunità, oramai caratterizzate da uno stadio maturo del loro processo migratorio. La proporzione più bassa di permessi di soggiorno per motivi di famiglia tra le donne immigrate è, invece, quella relativa alle comunità filippina e ucraina.

Tabella 1. 4 - Primi quindici paesi per numero di permessi concessi, 2007

Nazionalità	*Lavoro*	*Famiglia*	*Altro*	*Totale*	*% M lavoro*	*% M famiglia*	*% M altro*	*% F lavoro*	*% F famiglia*	*% F altro*
Albania	52,4	42,5	5,1	282.650	78,5	16,9	4,6	18,5	75,8	5,7
Romania	68,5	28,1	3,4	278.582	85,5	12,0	2,5	54,1	41,7	4,2
Marocco	63,3	34,8	1,9	258.571	85,8	12,3	1,9	25,0	73,1	1,8
Cina, Rep. Popolare	69,3	27,7	3,0	122.364	79,9	17,7	2,4	57,3	38,9	3,8
Ucraina	78,8	18,4	2,7	118.524	72,6	22,2	5,2	80,1	17,7	2,2
Polonia	69,4	24,1	6,4	78.930	79,5	12,1	8,3	65,4	28,9	5,7
Filippine	77,1	16,5	6,5	76.413	77,5	18,8	3,7	76,8	15,0	8,2
Tunisia	65,9	32,4	1,7	64.870	86,5	11,8	1,6	15,1	83,2	1,7
India	55,2	34,0	10,8	57.122	82,8	11,7	5,5	10,4	70,1	19,5
Serbia e Montenegro	51,7	35,3	13,0	55.701	70,4	13,8	15,8	26,4	64,3	9,3
Perù	69,0	26,5	4,5	52.133	69,9	26,2	3,8	68,5	26,7	4,8
Moldova	71,3	24,9	3,8	50.308	73,7	22,8	3,5	70,2	25,9	3,9
Ecuador	73,9	22,5	3,6	50.274	75,0	21,0	4,0	73,3	23,3	3,4
Senegal	85,5	13,4	1,1	49.805	94,4	5,0	0,7	29,9	66,5	3,6
Egitto	71,4	26,8	1,8	49.552	89,6	8,7	1,7	5,7	92,4	1,9
Totale	*60,6*	*31,6*	*7,8*	*414.972*	*77,8*	*14,6*	*7,6*	*43,6*	*48,4*	*8,0*

Fonte: elaborazioni dati Istat

Per quanto concerne la partecipazione lavorativa femminile, si osservano da un lato valori molto elevati tra ucraine, filippine ed ecuadoriane (rispettivamente, l'80,1%, il 78,8% e il 73,3%) e dall'altro valori sostanzialmente marginali, come nel caso delle donne egiziane (5,7%) ed indiane (10,4%).

1.4.2.2 Le caratteristiche della presenza

I dati anagrafici forniscono indicazioni sulla presenza immigrata che ha raggiunto un primo stadio di inserimento nel tessuto sociale urbano. In particolare, le percentuali di presenze straniere in rapporto alla popolazione locale consentono di stabilire un confronto tra le incidenze del fenomeno rilevate nei diversi anni a disposizione.

I dati disponibili rivelano che, così come avvenuto in altri Paesi europei in cui l'immigrazione ha radici più lontane nel tempo, in Italia gli stranieri iniziano da qualche anno a costituire quote rilevanti sul totale della popolazione, in particolare in alcune aree del paese. Al 1° gennaio 2007 si registra, infatti, un'incidenza del 5% di residenti stranieri sul totale della popolazione italiana, a fronte del 2,7% relativo al 2003.

Tabella 1. 5 - Popolazione straniera residente per ripartizione geografica e classi di età, 2007

Area	*Stranieri residenti*	*Composizione % per classi di età*				*Età media*	*Incidenza % della popolazione straniera sulla popolazione totale*				
		0-17	18-39	40-64	65+		0-17	18-39	40-64	65+	*Totale*
Nord-ovest	106.7218	23,6	49,7	24,7	1,9	29,8	10,3	12,1	4,8	0,6	6,8
Nord-est	802.239	23,9	50,0	24,3	1,7	29,5	10,7	12,6	5,0	0,6	7,2
Centro	727.690	21,5	48,7	27,2	2,6	31,3	8,5	10,8	5,0	0,8	6,3
Sud	244.088	18,4	48,6	30,3	2,6	32,6	1,6	2,7	1,6	0,3	1,7
Isole	976.87	21,1	45,5	30,4	2,9	32,1	1,7	2,2	1,4	0,2	1,5
Totale	*2.938.922*	*22,7*	*49,3*	*25,9*	*2,1*	*30,4*	*6,6*	*8,4*	*3,8*	*0,5*	*5,0*

Fonte: elaborazioni dati Istat

L'età media della popolazione straniera - in prevalenza minori e persone in età attiva e riproduttiva - si attesta intorno ai 30 anni, valore decisamente inferiore a quello relativo alla popolazione residente nel complesso (circa 42 anni). Inoltre, quasi un quarto degli stranieri residenti in Italia è minorenne e un cittadino straniero su due ha un'età compresa tra i 18 e i 39 anni, contro il 29,2% della popolazione totale nella stessa classe di età.

Tabella 1. 6 - Popolazione straniera residente per classi di età, dal 2003 al 2007

Età	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
0-17 anni	353.546	413.293	503.034	587.513	666.293
18-39 anni	805.635	1.060.886	1.263.217	1.356.182	1.449.770
40-64 anni	347.651	470.546	585.797	670.940	760.913
65 anni e più	42.541	45.434	50.109	55.879	61.946
Totale	*1.549.373*	*1.990.159*	*2.402.157*	*2.670.514*	*2.938.922*

Fonte: elaborazioni dati Istat

Rispetto alla composizione percentuale degli stranieri per classi di età nelle diverse ripartizioni territoriali, si nota come al nord la percentuale di minorenni sia allineata al dato nazionale, mentre al sud e nelle isole il dato è leggermente inferiore, rispettivamente il 18% e il 21%; inoltre in quest'area si presenta ben più significativa la fascia d'età over-quaranta.

Per quanto concerne le zone settentrionali, la popolazione straniera costituisce una parte rilevante della popolazione in età da lavoro; in particolare nel nord-ovest e nel nord-est, tra gli individui di età compresa tra i 18 ed i 39 anni, l'incidenza percentuale di stranieri sulla popolazione totale è quasi il doppio (12,1% e 12,6%) rispetto a quella che si osserva considerando tutte le classi di età, esclusa la componente minorile.

Nonostante l'età piuttosto giovane degli immigrati residenti in Italia rispetto agli anni precedenti, è interessante notare il graduale invecchiamento della popolazione straniera, che rispetto a 15 anni fa sembra concentrarsi maggiormente nelle classi d'età più mature, specialmente per gli uomini.

1.4.2.3 Le differenze territoriali

È da sempre noto che in Italia la quota di stranieri sul totale della popolazione nelle regioni centro-settentrionali è molto più elevata che in quelle meridionali; in queste aree, inoltre, la popolazione straniera cresce molto rapidamente, a differenza del sud. Questa estrema disomogeneità nella distribuzione territoriale della presenza straniera, crescente con il passare del tempo, viene sottolineata dai dati forniti dall'Istat, che al 1° gennaio 2007 conta più dell'88% della popolazione straniera al centro-nord, di cui ben un quarto in Lombardia, seguita da Veneto, Lazio ed Emilia-Romagna.

Il divario tra le due zone del nostro paese dipende essenzialmente da processi di mobilità interna degli stranieri, tuttavia sembra delinearsi un cambiamento nella destinazione di molti sistemi migratori, che non fanno più del sud il punto di partenza

per ulteriori trasferimenti interni, ma si dirigono sempre più direttamente al nord. Diretta conseguenza è il mutamento radicale della geografia delle migrazioni, tanto da poter considerare di fatto trascurabile la presenza straniera nelle regioni meridionali del paese, escludendo alcuni contesti particolari, mentre la presenza straniera nelle aree del nord risulta progressivamente molto vicina a quella dei grandi paesi di immigrazione.

Tabella 1. 7 - Cittadini stranieri residenti per regione, dal 2003 al 2007

Regione	*2003*		*2007*		*Variazione 2003-2007*
	Numero	%	Numero	%	%
Lombardia	378.507	4,2	728.647	7,6	92,5
Emilia-Romagna	163.838	4,1	317.888	7,5	94,0
Veneto	183.852	4,0	350.215	7,3	90,5
Umbria	32.362	3,9	63.861	7,3	97,3
Trentino-Alto Adige	35.794	3,8	61.674	6,2	72,3
Marche	54.660	3,7	99.285	6,5	81,6
Friuli Venezia Giulia	43.498	3,7	72.462	6,0	66,6
Toscana	127.298	3,6	234.398	6,4	84,1
Lazio	167.480	3,3	330.146	6,0	97,1
Piemonte	127.563	3,0	252.302	5,8	97,8
Liguria	41.920	2,7	80.735	5,0	92,6
Valle d'Aosta	2.949	2,4	5.534	4,4	87,7
Abruzzo	24.348	1,9	48.018	3,7	97,2
Sicilia	50.890	1,0	78.242	1,6	53,7
Calabria	18.374	0,9	35.216	1,8	91,7
Puglia	35.092	0,9	51.242	1,3	46,0
Molise	2.500	0,8	4.834	1,5	93,4
Campania	43.202	0,8	98.052	1,7	127,0
Sardegna	11.686	0,7	19.445	1,2	66,4
Basilicata	3.560	0,6	6.726	1,1	88,9
Totale	*1.549.373*	*2,7*	*2.938.922*	*5,0*	*89,7*
Nord-ovest	550.939	3,7	1.067.218	6,8	93,7
Nord-est	426.982	4,0	802.239	7,2	87,9
Centro	381.800	3,5	727.690	6,3	90,6
Sud	127.076	0,9	244.088	1,7	92,1
Isole	62.576	0,9	97.687	1,5	56,1

Fonte: elaborazioni dati Istat

Per quanto concerne la distribuzione degli stranieri per regione di residenza, si nota che nel 2007 la percentuale di stranieri sul totale dei residenti è aumentata, rispetto al 2003, in modo rilevante in Campania, Piemonte, Umbria, Abruzzo e Lazio,

specialmente in riferimento alla media italiana; di contro, la crescita si mostra più lieve per quanto concerne la porzione di stranieri residenti in Puglia, Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia. Con riferimento al 2007 le regioni in cui si osserva un'alta incidenza di stranieri residenti sulla popolazione totale sono Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Umbria con un'incidenza straniera maggiore del 7%; mentre nelle regioni dell'Italia meridionale e insulare la presenza straniera si attesta, in media, intorno all'1,6%.

1.4.2.4 Le principali cittadinanze

Finora l'attenzione è stata rivolta alla popolazione immigrata nel suo complesso, come se fosse un aggregato omogeneo per origine e caratteristiche. Ovviamente non è così. A tal proposito, i flussi migratori diretti verso il nostro paese non solo sono cambiati rispetto al volume, ma anche e soprattutto nella loro composizione interna in termini di appartenenza alle diverse comunità.

La compresenza di diverse origini e diversi tempi nelle immigrazioni italiane è ben visibile dal cambiamento continuo nelle dimensioni delle diverse provenienze nazionali, così come è rilevante sottolineare un processo di lenta strutturazione dei sistemi migratori. È piuttosto chiaro, infatti, che sia andato progressivamente riducendosi il livello di frammentazione della popolazione immigrata, vista la crescita del grado di concentrazione nazionale degli stranieri. Nel 1970 le prime dieci nazionalità costituivano il 13% del totale degli stranieri presenti; tale valore raggiunge il 19% nel 1980, il 40% nel 1990, il 50% nel 2000 ed il 58% ad oggi.

Pertanto, sebbene l'Italia sia un paese in cui centinaia di nazionalità si combinano nei flussi migratori, si assiste negli ultimi decenni a un processo di strutturazione e di consolidamento selettivo di alcuni flussi e, parallelamente, alla scomparsa di altri.

Analizzando i dati relativi ai permessi di soggiorno si nota come nel 1992 la presenza straniera fosse caratterizzata da un numero consistente di cittadini comunitari (tedeschi, britannici e francesi figuravano tra i 10 gruppi nazionali più numerosi), i quali al 1° gennaio 2007 non risultano più nei primi posti della graduatoria; si osserva, inoltre, il progressivo prevalere delle migrazioni est-ovest su quelle nord-sud. In più, la percentuale di marocchini, tunisini e filippini risulta diminuita nel corso degli ultimi anni rispetto ad altre comunità; viceversa, risulta fortemente aumentata la quota percentuale degli albanesi, dei cinesi e dei rumeni, che al 1° gennaio 2007 sono una delle comunità più numerose (278 mila permessi), subito dopo la comunità albanese (280 mila permessi) e prima di quella marocchina (258 mila permessi).

Per quanto concerne il genere emergono interessanti caratteristiche per alcune delle comunità più rappresentate; infatti tra i cittadini provenienti da Marocco, Tunisia, Cina e Albania, risulta notevolmente diminuito rispetto al 1992 il divario numerico tra i sessi, soprattutto a seguito dei richiami familiari. Appare ovvio che, con riferimento a questi paesi, l'immigrazione va considerata come un fenomeno sempre più orientato al coinvolgimento della famiglia, indicando l'estendersi di progetti di lungo periodo e di insediamento definitivo in Italia.

Nel complesso, rispetto al 2002 le comunità maggiormente accresciute sono quelle provenienti dall'Europa centro-orientale, da alcuni paesi dell'Asia - in particolare Cina, Bangladesh e Pakistan - e dall'America centro-meridionale; mentre più contenuto risulta l'incremento dei cittadini provenienti dall'Africa settentrionale, marocchini e tunisini, nonostante si tratti di comunità di più antico insediamento in Italia.

Tabella 1. 8 - Popolazione residente per sesso e cittadinanza, 2007

Nazionalità	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*	*% totale*	*% donne*	*Variazione % nel periodo 2002-2007*
Albania	209.209	166.738	375.947	12,8	44,4	73,6
Marocco	205.852	137.376	343.228	11,7	40,0	59,3
Romania	162.154	180.046	342.200	11,6	52,6	260,1
Cina Rep. Popolare	76.739	68.146	144.885	4,9	47,0	108,1
Ucraina	23.058	97.012	120.070	4,1	80,8	843,2
Filippine	41.591	59.746	101.337	3,4	59,0	56,0
Tunisia	58.294	30.638	88.932	3,0	34,5	49,4
Macedonia	42.943	31.219	74.162	2,5	42,1	118,0
Polonia	20.516	51.941	72.457	2,5	71,7	141,7
India	42.275	27.229	69.504	2,4	39,2	95,7
Ecuador	27.004	41.876	68.880	2,3	60,8	350,8
Perù	25.884	40.622	66.506	2,3	61,1	94,4
Egitto	46.791	18.876	65.667	2,2	28,7	94,9
Serbia e Montenegro	35.624	28.787	64.411	2,2	44,7	18,3
Senegal	48.984	10.873	59.857	2,0	18,2	60,9
Sri Lanka	31.667	25.078	56.745	1,9	44,2	66,0
Moldova	19.488	36.315	55.803	1,9	65,1	700,2
Bangladesh	33.927	15.648	49.575	1,7	31,6	140,6
Pakistan	32.596	13.489	46.085	1,6	29,3	107,1
Germania	14.666	23.469	38.135	1,3	61,5	16,5
Altri paesi	273.811	360.725	634.536	21,6	56,8	49,5
Totale	*1.473.073*	*1.465.849*	*2.938.922*	*100,0*	*49,9*	*89,7*

Fonte: elaborazioni dati Istat

Per quanto riguarda il rapporto tra i sessi, esso appare sostanzialmente equilibrato (102 maschi per 100 femmine), anche se, come già accennato, in alcuni casi si registrano significative differenze: ad esempio, nel caso dei cittadini provenienti dall'Ucraina, dalla Polonia e dalla Moldavia si evidenzia un rapporto decisamente favorevole per le donne (rispettivamente 24, 39 e 54 maschi per 100 femmine); differentemente, tra i residenti provenienti da Senegal, Egitto, Pakistan e Bangladesh il rapporto volge a favore degli uomini (rispettivamente 22, 40, 41 e 46 donne ogni 100 uomini).

Rispetto alla struttura per età si nota che in generale circa i due quinti degli immigrati che hanno ottenuto un permesso di soggiorno hanno un'età compresa tra i 18 e i 39 anni, dato particolarmente indicativo per la comunità rumena. La comunità filippina, essendo quella più radicata e di più antica tradizione, conta più di un terzo degli stranieri con età superiore ai 45 anni.

Per quanto riguarda le singole regioni italiane, si notano delle ragguardevoli differenze nella distribuzione sul territorio della presenza delle singole comunità. Come già sottolineato in precedenza, un quarto dei permessi nel 2007 è stato rilasciato in Lombardia, ed è quindi in questa regione che si concentrano le quote più significative di immigrati. Nello specifico, più dei due quinti di peruviani ed ecuadoregni hanno ottenuto il permesso di soggiorno in Lombardia, principalmente in ragione del potere attrattivo della grande metropoli milanese, che richiama in misura considerevole comunità dedite al lavoro domestico o di assistenza familiare. Per quanto riguarda le altre comunità, più di un terzo e più di un quinto dei permessi di soggiorno a serbo-montenegrini e moldavi è stato concesso dalle questure venete. Con riferimento al centro Italia, circa un quarto dei permessi di soggiorno richiesti da immigrati provenienti da Polonia e Filippine è stato concesso in Lazio, confermando in tal modo il potere attrattivo della capitale per quelle comunità maggiormente dedite a lavori di collaborazione domestica e assistenza familiare. In Toscana la presenza cinese è piuttosto considerevole, specialmente nella provincia di Prato, tanto da essere il maggiore insediamento di tutta l'Europa. Per quanto riguarda la situazione nel sud Italia, più di un quinto dei permessi di soggiorno richiesti da ucraini è stato concesso in Campania, probabilmente in vista degli storici contatti tra il porto di Napoli e quello di Odessa.

Rispetto all'anzianità migratoria si sottolinea che oltre il 50% degli stranieri regolarmente presenti al 1° gennaio 2007 è in Italia da almeno 5 anni, e più di un quarto di questi da almeno 10 anni. In particolare, tra gli immigrati di più antica presenza si segnalano filippini, senegalesi e tunisini, nella metà dei casi in Italia da più di 10 anni, seguiti da albanesi, cinesi, serbi-montenegrini ed egiziani, in Italia da

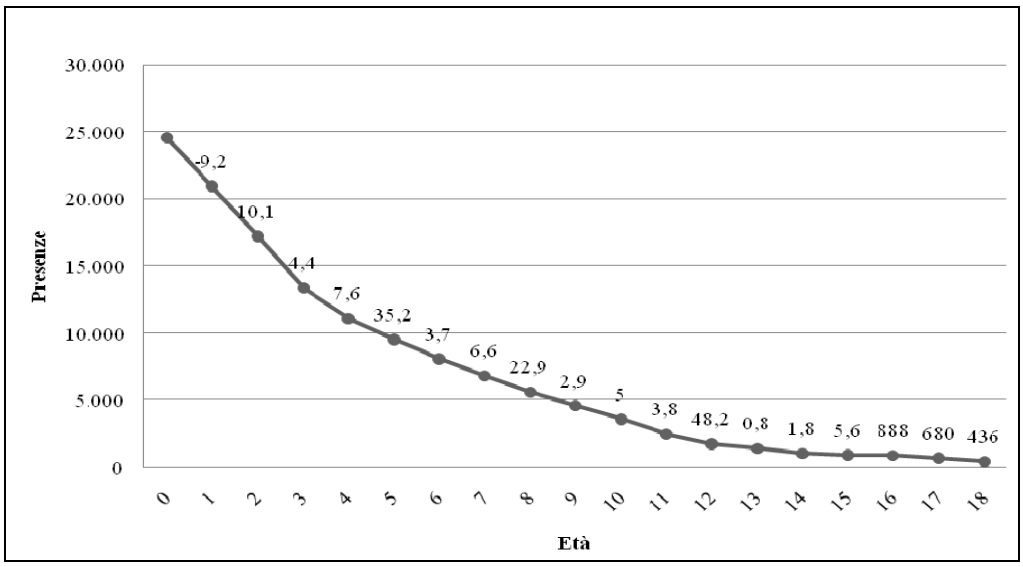
oltre 5 anni; di contro i paesi caratterizzati da una più recente immigrazione sono Moldavia, Ucraina, Romania ed Ecuador.

1.4.2.5 Le seconde generazioni

Come già anticipato, quasi un quarto degli immigrati residenti in Italia al 1° gennaio 2007 è costituito da minori. Questo dato, da imputarsi sia ai numerosi nati in Italia da genitori stranieri sia ai ragazzi arrivati a seguito di ricongiungimenti familiari, è piuttosto rilevante rispetto al passato, tanto da poter essere letto come un primo importante segnale tanto di progettualità a lungo termine quanto di integrazione con la società di accoglienza, dando vita alle cosiddette "seconde generazioni" di immigrati.

Partendo dal presupposto che prendendo come riferimento le fonti finora utilizzate risulta praticamente impossibile portare alla luce la componente minorile dell'immigrazione nella sua interezza, in quanto i minori non necessitano di un permesso individuale e sono il più delle volte a carico dei genitori, è tuttavia possibile prendere in considerazione i dati anagrafici della popolazione straniera al fine di ottenere informazioni in merito alle nascite.

Figura 1. 2 - Nati di cittadinanza straniera per anno di età, 2001



Fonte: elaborazioni dati Istat

Il numero dei nati per mille stranieri residenti in Italia è praticamente raddoppiato nel corso di poco più di dieci anni, passando da 11,6 nati per mille stranieri nel 1993 a 22,3 nati per mille nel 2004, raggiungendo nel 2006 valori prossimi a 22 nati per

mille. Inoltre, a livello territoriale, le regioni del nord e del centro risultano le più prolifiche e ciò potrebbe essere imputabile, tra le altre cose, ad una realtà economica che favorisce progetti migratori stabili e di lungo periodo.

Secondo gli ultimi dati resi disponibili dall'Istat (2007), nel complesso la seconda generazione di immigrati in Italia conta 398.000 presenze, pari al 13,5% del totale della popolazione straniera residente. In ogni caso tale fenomeno è ancora piuttosto recente, tanto da poter considerare seconde generazioni in senso stretto esclusivamente gli stranieri con età compresa tra gli 0 e i 5 anni (circa 286.000 presenze), quindi i bambini stranieri nati in Italia e i minori soggiornanti nel paese che non hanno ancora avviato il loro processo di scolarizzazione.

Prendendo, dunque, in esame i bambini stranieri tra gli 0 e i 5 anni residenti in Italia al 1° gennaio 2007 e rapportandoli ai residenti italiani della stessa fascia d'età, la situazione appare diversificata a seconda della zona geografica di residenza; in generale, a fronte di 100 bambini italiani tra 0 e 5 anni sono presenti circa 9 bambini stranieri. Nello specifico, al nord l'incidenza dei bambini stranieri è molto più accentuata e particolarmente evidente tra gli infanti (su 100 bambini di età compresa tra gli 0 e i 2 anni circa 15 bambini sono stranieri); la situazione è simile al centro, con un'incidenza dei bambini stranieri lievemente più bassa (circa 12 stranieri su 100 italiani); al sud e nelle isole la situazione si presenta alquanto diversa, con un'incidenza decisamente contenuta dei bambini stranieri (circa 2 stranieri su 100 italiani).

Le seconde generazioni di immigrati rappresentano da un lato un nodo cruciale dei fenomeni migratori, dall'altro una sfida per la coesione sociale e un fattore di trasformazione delle società riceventi (Ambrosini, Molina, 2006). Le seconde generazioni sono, infatti, la vera cartina di tornasole attraverso cui è possibile rilevare e valutare il grado d'integrazione delle popolazioni immigrate nel contesto sociale di arrivo, nonché il grado di accoglienza di queste da parte degli autoctoni.

1.4.3 Le modificazioni indotte nell'ambiente urbano

Alla luce dell'analisi condotta, risulta chiara l'impossibilità di ricondurre la presenza immigrata ad un'unica immagine semplificativa del sistema insediativo e delle sue relazioni con le dinamiche migratorie. Nello specifico, i contesti di inserimento si presentano estremamente diversificati, partendo da aree metropolitane e grandi città, passando per centri di medie dimensioni con popolazione invecchiata, per raggiungere campagne bisognose di manodopera, aree pastorali, nonché distretti

industriali pesanti (come il Bresciano) e leggeri (come il Maceratese-Fermano) ed infine regioni turistiche costiere e alpine. La presenza degli immigrati ha contribuito a modificare il volto dei contesti urbani di nuovo insediamento, depotenziando la tradizionale dimensione stanziale e autocontenuta dell'abitare. Ne sono un esempio i centri storici di grandi città come Genova, Torino, Brescia, Napoli, Palermo e Milano, così come quelli di piccole e medie città di Marche, Puglia, Emilia Romagna e Veneto; le periferie urbane e periurbane, in cui quartieri pubblici e privati sono sorti sulla spinta delle pressioni migratorie dal sud d'Italia e dalle zone rurali a partire dagli anni '50; i cosiddetti "territori della dispersione", localizzati lungo i pettini pedemontani prealpini, nei reticoli urbanizzati più densi della pianura asciutta padana, nella fascia costiera marchigiana e nelle piane più urbanizzate del Mezzogiorno; i territori rurali piemontesi, lombardi, veneti, marchigiani ed emiliani; i territori turistici, lungo le coste più interessate da una densa edificazione continua ed in alcune zone di fondovalle lungo le direttrici di accesso alle località di montagna.

Le dinamiche dell'inserimento degli immigrati vanno comprese sulla base dei diversi sistemi regionali e locali, tenendo conto delle differenze relative ai caratteri della presenza immigrata, ai contesti e al tipo di politiche locali, nonché sottolineando le connessioni a scala del territorio nazionale che queste differenze comportano[15]. Un altro dato da tenere presente è la relativa debolezza in Italia delle politiche integrative dell'immigrazione, causata da una insufficienza delle politiche *ad hoc*, ma ancor più dai limiti costituiti dalle condizioni di contesto e dalle comuni politiche di *welfare*.

In linee generali, la casa rappresenta la più critica delle condizioni urbane dell'inserimento degli immigrati. Nonostante la grande varietà di situazioni, il dato generale è un massiccio coinvolgimento degli immigrati in situazioni di disagio e di esclusione abitativa. Molti immigrati non poveri sono mal alloggiati, immigrati normalmente poveri sono spesso senza casa; le loro sistemazioni sono tendenzialmente peggiori o più costose di quelle accessibili alle popolazioni locali con le stesse caratteristiche di reddito.

Negli ultimi anni, è stato segnalato in diverse aree del paese un certo incremento di soluzioni propriamente abitative o di soluzioni "autonome" e un certo ridimensionamento delle soluzioni precarie e di quelle assistite. Quello che sta avvenendo è una relativa polarizzazione delle sistemazioni abitative, vale a dire un miglioramento per gli immigrati stabilizzati o comunque inseriti e, al tempo stesso, una persistente precarietà o un peggioramento per le altre componenti più deboli o all'inizio del percorso migratorio.

[15] In questi anni le progressioni nei percorsi di inserimento per molti immigrati sono coincise con gli spostamenti territoriali dal sud al nord del paese.

Le evoluzioni di questi anni sono l'effetto combinato di cambiamenti nei dati dell'immigrazione e di cambiamenti che si sono verificati nei mercati e nell'offerta abitativa. Sul versante della popolazione immigrata, diversi fattori hanno contribuito alla trasformazione della domanda abitativa: la stabilizzazione di notevoli quote della popolazione; la crescita della componente famiglie, dovuta ai ricongiungimenti oppure alla formazione di nuove famiglie; la diversa composizione dei nuovi arrivi, che comprende nuove figure dotate di risorse motivazionali ed educative più modeste rispetto a quelle tipiche delle fasi precedenti. Per quanto riguarda l'offerta, dati rilevanti sono il relativo peggioramento del mercato dell'affitto e la scarsa innovazione del quadro istituzionale per quanto riguarda la domanda marginale.

L'insediarsi delle famiglie implica domanda di case, nel senso di sistemazioni e tipologie propriamente abitative, piuttosto che di strutture di accoglienza; la crescita di questo tipo di domanda è in realtà rafforzata da tutti i cambiamenti che sono tipici della "seconda fase" dell'immigrazione (i processi di stabilizzazione, ma anche le progressioni individuali che possono verificarsi anche in assenza di progetti di stabilizzazione). La crescita della domanda urta però contro la cronica ristrettezza dell'offerta e contro il relativo peggioramento che, nel frattempo, si è verificato nel mercato in molte aree urbane.

La debolezza delle politiche abitative sociali in generale, alle diverse scale, ha costituito la principale ragione delle difficoltà abitative degli immigrati. Due aree si sono rivelate particolarmente critiche: l'estrema ristrettezza di un'offerta accessibile e l'insufficiente trattamento dei processi in cui si intrecciano povertà abitativa e rischi di marginalizzazione o di esclusione sociale.

Ad ogni modo, va sottolineato che l'inserimento urbano degli immigrati in Italia non corrisponde alle immagini che dominano il discorso pubblico e il dibattito disciplinare sullo spazio urbano dell'immigrazione, dibattito dominato dal tema della *concentrazione/segregazione* residenziale. Certamente le situazioni sono diverse a seconda dei contesti regionali, delle circostanze dell'insediamento e delle varie componenti dell'immigrazione, ma nel complesso l'insediamento degli immigrati stranieri all'interno delle nostre città manifesta modelli scarsamente concentrativi (Lanzani, 1998). Naturalmente questo non significa che l'insediamento sia territorialmente indifferenziato, ovvero che non si possano identificare aree con una maggiore presenza residenziale di immigrati o aree connotate dalla presenza immigrata, tuttavia si tratta di variazioni territoriali contenute, se paragonate a quelle delle grandi città di altri paesi; inoltre, e soprattutto, le presenze non assumono di solito le forme cui il dibattito sulla concentrazione fa riferimento associandole a rischi di segregazione.

Nel caso di Roma, ad esempio, gli ingenti flussi migratori degli ultimi anni hanno dato luogo alla formazione di aree di concentrazione residenziale, distribuite all'interno dello spazio urbano non casualmente, ma secondo un certo grado di strutturazione, sia etnica che socio-economica. Tale fenomeno non consente, tuttavia, di sostenere l'esistenza di ghetti di immigrati o, più in generale, di una netta separazione residenziale fra stranieri e italiani. Difatti, la maggioranza dei membri di tutti i principali gruppi etnici presenti, ad eccezione dei cittadini bangladesi, risiede in aree urbane etnicamente proporzionate, vale a dire in zone la cui composizione etnica non si discosta molto dalla composizione etnica complessiva della città nella sua interezza. Inoltre, la presenza di aree significative di concentrazione etnica non equivale mai a un totale isolamento residenziale degli immigrati stranieri; al contrario, anche nei casi di concentrazione più intensa, gli stranieri vivono comunque in vicinati composti prevalentemente da cittadini italiani o di nazionalità diverse dalla propria (Ministero dell'Interno, 2007).

La scarsa concentrazione dell'insediamento immigrato nelle città italiane può essere facilmente collegata ad alcune specificità tipiche del quadro italiano, connesse in via prioritaria alla grande eterogeneità in merito all'origine etnica/nazionale dell'immigrazione, ad un mercato abitativo meno segregativo che in altri paesi, al fatto che non sia avvenuta una gestione etnica dell'edilizia sociale, al mix sociale che si riscontra tuttora nel tessuto urbano e alla scarsa concentrazione territoriale della povertà (Tosi, 2002).

D'altra parte, anche per altri paesi, in cui i fenomeni concentrativi sono ben più cospicui, sono state sollevate obiezioni sia sulla reale entità dei fenomeni concentrativi sia sulle loro conseguenze segregative. L'esagerazione nel sottolineare gli aspetti negativi dei processi di concentrazione, come anche l'eccessiva attenzione che viene prestata a questo fenomeno, spostano l'interesse verso il carattere ideologico del tema. Un sistema ideologico che si muove su un doppio registro: il rifiuto della concentrazione, per i rischi che comporta, e la celebrazione delle sue virtù, in qualche modo argomentando sulla supposta tendenza naturale degli immigrati a raggrupparsi.

In secondo luogo, l'accento convenzionale sulla concentrazione/segregazione rischia di non riconoscere l'importanza dei processi di segregazione e di esclusione che non hanno rilevanti o evidenti dimensioni spaziali, come la segregazione delle reti sociali o dei processi in cui le dimensioni spaziali sono importanti ma la cui base non è residenziale (un esempio è rappresentato dai processi relativi all'uso e all'appropriazione degli spazi pubblici).

Infatti, nel complesso in Italia, il quartiere e l'insediamento/localizzazione residenziale sembrano meno importanti nel costituire le basi attorno alle quali ruotano i problemi di inserimento e di coabitazione di quanto lo siano i processi di segregazione non spaziali[16] e, per quanto concerne gli spazi, la presenza negli spazi pubblici. È soprattutto attraverso l'uso degli spazi pubblici urbani che la presenza degli immigrati marca il territorio: da un lato vi è la presenza delle attività imprenditoriali, dei ristoranti, dei luoghi di ritrovo, e dall'altra, in qualche modo speculare e complementare alla loro scarsa visibilità residenziale, vi è l'uso intensivo, specifico e altamente visibile degli spazi pubblici della città (piazze, parchi, strade) come luoghi di incontro, di scambio di informazioni, di attività economica (Tosi, 2002).

Come sottolineato in precedenza, le politiche locali messe in campo mostrano una notevole varietà e una competizione tra strategie e concezioni differenti, evidenziando caratteristiche sostanzialmente riconducibili alla quantità di risorse messe in gioco e alle modalità di interazione tra attori istituzionali e non. Si va, infatti, da contesti in cui l'azione amministrativa si caratterizza per scarsità di risorse e di progettualità, ad altri in cui al pronunciamento sui principi e sugli aspetti formali da conferire alle politiche non segue, nei fatti, la predisposizione di strumenti per l'attuazione di iniziative concrete. Allo stesso modo, si passa da contesti in cui prevalgono meccanismi regolativi tesi al controllo sociale, alla base dei quali è più evidente la connessione diretta operata tra popolazioni straniere e problemi di ordine pubblico, ad altri in cui le istituzioni assumono generalmente un atteggiamento caritativo-assistenziale, più o meno paternalistico, nella produzione di soli servizi di prima accoglienza a beneficio delle fasce in condizioni più disagiate, fino a contesti in cui decisioni e azioni sembrano maggiormente concertate, così da impiegare e sviluppare le progettualità espresse da altri attori locali. Tale varietà di approcci è tanto più significativa se si pensa alla sostanziale omogeneità dei percorsi storici che hanno condotto all'attuale entità del fenomeno immigrazione nelle città italiane e deriva, generalmente, da una posizione *reattiva* più che *attiva* assunta da parte di decisori e operatori, rispetto a un fenomeno percepito come nuovo, emergente, instabile e inafferrabile entro gli schemi tradizionali d'azione e di distribuzione dei ruoli.

Prendendo in considerazione le sole politiche amministrative specificamente rivolte agli immigrati, la pur evidente varietà di approcci e stili non sembra, tuttavia, avere ripercussioni significative sulle condizioni complessive degli immigrati[17]; si

[16] L'isolamento, la separazione delle reti sociali degli immigrati.
[17] Ciò è confermato dal fatto che i servizi prodotti in un dato contesto non sembrano costituire mai un fattore di attrazione.

può affermare piuttosto che la presenza di popolazioni straniere ha effettivamente contribuito all'innovazione dei modi di operare in alcuni settori, come la scuola e la formazione in genere, ed ha comportato talvolta un adeguamento delle strategie comunicative o la creazione di servizi che arricchiscono il patrimonio pubblico della città.

Ciò che gran parte degli stranieri trova nelle città italiane, al di là dei servizi specifici, è pertanto una combinazione di politiche ordinarie, risorse messe in campo anche indipendentemente da processi decisionali istituzionalizzati, e fattori socio-culturali di cui il contesto è storicamente dotato. E tale combinazione interagisce con gli elementi più interni alle comunità, in base ai quali si formano reticoli etnici e si riproducono frammenti delle strutture sociali tipiche delle culture di origine.

Da una parte, quindi, va posta maggiore attenzione alla composizione dell'utenza delle politiche ordinarie, evidenziando il fatto che quelle di cui sembrano maggiormente beneficiare le popolazioni straniere sono connesse a mobilità, formazione, lavoro, telecomunicazioni, servizi bancari, commercio al dettaglio e semplificazione burocratica. D'altra parte sono da cogliere e favorire le diversità nei modi d'uso e le funzioni aggregative di spazi pubblici, spazi commerciali, strutture per il tempo libero, servizi di quartiere o parrocchiali, in quanto solo attraverso una pluralità di pratiche d'uso un dato luogo viene "costruito" socialmente come bene comune urbano.

CAPITOLO 2

La dimensione normativa nel governo delle trasformazioni urbane

Nell'arco della storia la città ha subito notevoli trasformazioni in termini sia organizzativo-funzionali che programmatico-gestionali, passando dalla *città industriale* ottocentesca alla *città fordista*, fino alla cosiddetta *città post fordista*, con cui si designa l'organizzazione della città fino ai giorni nostri. Conseguentemente sono mutati gli obiettivi e i contenuti della pianificazione urbana e territoriale: se inizialmente l'esigenza principale era quella di governare l'espansione, in seguito l'attenzione si sposta prevalentemente verso la riqualificazione, la pianificazione dei servizi, la tutela e la salvaguardia ambientale.

Nello specifico, gravi problemi attinenti alla sfera sociale, ambientale ed economica, insieme a difficoltà connesse all'accesso alle grandi reti di trasporto, allo sviluppo della ricerca e alla diffusione delle moderne tecnologie, sono spesso segni distintivi dei contesti urbani contemporanei, in conseguenza del crescente aumento della popolazione urbana, della pressione dei flussi migratori, dei fenomeni di disagio e degrado sociale e fisico. Ne risulta un paesaggio urbano ricco di fenomeni contrapposti, quali ricchezza e povertà, integrazione e disintegrazione, equilibrio e squilibrio, ordine e disordine, cooperazione e competizione, innovazione e conservazione, che danno vita ad una crisi multidimensionale della città che occorre senza dubbio affrontare dando luogo ad un rapporto di stretta interrelazione tra la pianificazione urbana e la pianificazione dei servizi - entrambe connesse, in termini più generali, con la politica del *welfare* locale - al fine di individuare traiettorie di sviluppo urbano che consentano di innalzare il livello di qualità della vita.

Come è ovvio, si tratta di una profonda trasformazione della forma urbana, la cui conferma è rappresentata dall'attuale crisi del piano urbanistico, nella veste introdotta dalla legge n. 1150/42, come strumento di zonizzazione poco flessibile e incapace di cogliere le dinamiche dei processi di trasformazione in atto e le relazioni che sono alla base della vitalità di un territorio. Nella maggior parte delle realtà urbane, infatti, lo sviluppo dell'assetto della città é determinato da fattori socio-economici il cui livello di complessità e di instabilità nel tempo non trova riscontro in una sua adeguata interpretazione a monte, nelle previsioni di piano ed in una necessaria flessibilità temporale e decisionale degli strumenti di pianificazione.

In questo contesto, particolare attenzione deve essere riservata alla definizione dell'attrezzatura collettiva a scala locale, che è chiamata a riassumere il ruolo qualificante dell'azione pubblica, identificandosi come bene necessario al soddisfacimento del fabbisogno condiviso e collettivo.

Attualmente questo fabbisogno non è più individuabile attraverso l'applicazione di procedure analitiche classiche, ma richiede il ricorso a metodi investigativi più complessi, che si riferiscono alla quantificazione della domanda di servizi pubblici a livello locale, alla tipologia dei beni erogati che li soddisfano (i servizi) e alle caratteristiche dei luoghi che li ospitano (le attrezzature). Allo stesso modo, il prodotto di questa analisi, storicamente tradotto in prescrizioni normative e standard, viene messo in crisi dalla consapevolezza della sempre più eterogenea e labile realtà urbana, richiedendo modalità di programmazione, costruzione e gestione di attrezzature e servizi più aderenti alla richiesta di qualità.

A tal proposito, va sottolineato che nel corso degli ultimi anni le politiche nazionali e comunitarie hanno sempre più focalizzato la loro attenzione sul contesto urbano, veicolando una nuova energia progettuale che, partendo dalla città fisica, investe soprattutto il campo delle strategie e delle politiche per lo sviluppo urbano. In particolare, considerato che circa l'80% dei cittadini europei vive in aree urbane, il dibattito si basa sulle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, al fine di offrire alla popolazione una città attrattiva insieme ad un complesso equilibrato e integrato di servizi nonché di capitale relazionale, mirando in sintesi al raggiungimento di quella che viene comunemente chiamata *qualità urbana*[18].

Come è ovvio, esistono grandi differenze tra i sistemi metropolitani e i centri urbani minori, dal momento che a ciascuna dimensione è associata una specifica definizione di problemi e opportunità; in ogni caso il grado di sviluppo economico, la qualità dei servizi, la capacità di offrire stimoli a cittadini, imprese e investitori, nonché la capacità di promuovere il patrimonio naturalistico e culturale, anche in continuità e in forma integrata con il territorio, sono elementi alla base di un modello di sviluppo urbano efficiente e competitivo.

[18] Si ricorda, in tal senso, che la Programmazione comunitaria 2007-2013 è indirizzata a centrare gli obiettivi di Lisbona e Goteborg, che mirano in via prioritaria al raggiungimento di uno sviluppo durevole, alla crescita di competitività del sistema delle imprese e dei territori, al potenziamento delle infrastrutture fisiche e immateriali, con particolare riguardo a quelle delle comunicazioni, al conseguimento delle condizioni generali per lo sviluppo dell'imprenditorialità, alla qualificazione del capitale umano e dei servizi, al potenziamento dell'offerta e all'internazionalizzazione dei territori attraverso le attività di cooperazione.
Tali obiettivi chiamano senza dubbio in causa il ruolo delle città, dal momento che le politiche messe in campo hanno una buona probabilità di riuscita soltanto se le città ne sono i destinatari e i principali attuatori.

Alla luce di queste premesse, l'attenzione sarà di seguito rivolta innanzitutto all'evoluzione del piano urbanistico, nella forma e nei contenuti, e al conseguente mutamento della sua componente regolamentativa, rappresentata appunto dal Regolamento edilizio; in un secondo momento, sarà approfondita la questione dei servizi urbani all'interno del processo di pianificazione, inteso come momento di produzione del piano, ma anche di governo del territorio.

2.1 L'evoluzione del piano urbanistico

2.1.1 Dall'ottocento alla legge n. 1150/42

Il piano urbanistico, strumento principale delle trasformazioni in ambito urbano, ha subito una profonda evoluzione nel corso del tempo in vista di svariati fattori, legati essenzialmente allo sviluppo globale della società e dell'economia, alla crescita del sapere tecnico, nonché all'approvazione di nuove norme e strumenti che intervengono in modo parallelo nella regolamentazione delle azioni sull'ambiente e sul territorio. Le diverse fasi del percorso evolutivo hanno dato vita a differenti *tipi di piano*, in riferimento ai quali si può accogliere la distinzione di massima proposta da G. Di Benedetto (1977) in *ottocentesco, razionalista, post-razionalista*[19].

Il *piano ottocentesco*, orientato al risanamento delle condizioni edilizie ed igienico-sanitarie della città industriale, aveva essenzialmente il ruolo di disegnare le modalità della crescita urbana e della trasformazione delle parti esistenti che richiedevano un adeguamento alle nuove esigenze[20], con l'obiettivo di contenere la conflittualità tra gli interessi del singolo e quelli collettivi. Dal punto di vista dei contenuti l'attenzione era rivolta alla disposizione fisica degli elementi (distanze tra strada ed edifici, altezze, etc.), agli aspetti igienico-edilizi (dimensioni dei vani, dei cortili, etc.), al decoro degli edifici, alle modalità di cessione degli spazi pubblici, agli impegni economici e operativi reciproci tra pubblico e privato; tale meccanismo consentiva una grande precisione previsionale, soprattutto a livello architettonico, ma

[19] Altre distinzioni sono state introdotte all'interno del dibattito più recente sulla pianificazione in Italia. In particolare, Campos Venuti ha individuato, a partire dal secondo dopoguerra, tre *generazioni di piani*.

[20] Le principali esperienze pianificatorie del periodo mostrano che in alcuni casi il piano è prevalentemente funzionale alle esigenze di espansione dell'abitato, come nel Plan Cerdà di Barcellona (1859); in altri casi è predisposto soprattutto per ridefinire il tessuto urbanistico esistente, come nel Piano Haussmann (1853-1869); molti altri piani si rivolgono, invece, tanto al risanamento del centro antico quanto alla regolazione delle nuove espansioni, come nel Piano Giarrusso a Palermo.

allo stesso tempo comportava una grande rigidità esecutiva. La differenziazione sociale costituiva comunque una scelta costante, che passava per le diverse tipologie edilizie previste (e quindi per i diversi costi di accesso all'alloggio).

«Dal punto di vista metodologico possiamo parlare di una pianificazione per elementi: il tutto urbano viene scomposto negli elementi che fisicamente lo costituiscono, case, strade, piazze, canalizzazioni, ferrovie, parchi e giardini, edifici pubblici, opifici, e viene pianificato attraverso l'indicazione della distribuzione sul terreno di tali elementi ... Pianificare la città per elementi significa dunque definire esattamente le parti che devono essere realizzate dalla collettività e le parti che sono di assoluta competenza dei privati ... La conseguenza è che il processo di piano si riduce tutto alla redazione della planimetria di piano ... non occorrono, anzi sarebbero male accetti, ulteriori strumenti o atti intesi a definire più precisamente i modi dello sviluppo. Poche norme attuative ... bastano ad esaurire il quadro della strumentazione attuativa del piano. In coerenza con la sua natura di patto stipulato, poi, il piano ha validità a tempo indeterminato» (Di Benedetto, 1977).

In Italia la nascita del piano viene sancita dalla legge "sulle espropriazioni per pubblica utilità" (legge n. 2248 del 20 marzo 1865), che nell'allegato A prevedeva la facoltà per i Consigli Comunali di deliberare sui «regolamenti di igiene, edilità e polizia locale» (Fiale, 2006). Il successivo Regolamento di attuazione di tale legge, il Regio Decreto n. 2321 dell'8 giugno 1865, individuava come contenuto fondamentale del Regolamento Edilizio comunale «i piani regolatori dell'ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate». Solo alcuni giorni dopo veniva emanata la legge n. 2359 del 25 giugno 1865[21], relativa alle espropriazioni per causa di pubblica utilità, che costituì la disciplina fondamentale in campo urbanistico/edilizio, fino all'entrata in vigore della legge urbanistica nazionale n. 1150 del 17 agosto 1942. Nello specifico, gli artt. 86-92 della legge 2359/1865 disciplinavano i Piani regolatori edilizi, in qualità di strumenti facoltativi per i comuni aventi una popolazione superiore ai 10.000 abitanti, riferiti al centro abitato, o a parte di esso, con la funzione di tracciare «le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici» (art. 86); mentre gli artt. 93-95 disciplinavano i Piani di ampliamento, che, a differenza dei precedenti, facevano riferimento al territorio non ancora edificato e sul quale si prevedeva una futura attività edilizia.

[21] Legge abrogata per effetto del DPR 8 giugno 2001, n. 327 - *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 16 agosto 2001, Supplemento Ordinario n. 211.

Con gli anni «la distinzione tra piano regolatore, piano di ampliamento e piano di risanamento tende rapidamente a sfumare, i provvedimenti si compenetrano e si compongono variamente fino a produrre documenti che ... assumono una forma simile destinata a consolidarsi e a diventare quella tipica del piano urbanistico moderno» (Gabellini, 1996).

Il superamento del piano ottocentesco è legato ad alcune esperienze innovative relative ai primi decenni del XX secolo, basate sulla divisione del territorio in *zone*, con l'intento di rendere più precisa la localizzazione delle attività e allo stesso tempo più flessibile il disegno fisico. Ne consegue una nuova forma di piano, il *piano razionalista*[22], il cui elemento distintivo è lo strumento dello *zoning*, quindi la precisa individuazione di aree diverse destinate a ricoprire una specifica funzione urbana, in merito alle quali indicare le modalità edificatorie. L'ampia definizione dimensionale e la poco dettagliata articolazione normativa imponevano ulteriori specificazioni attraverso strumenti operativi di dettaglio relativi alle singole aree, i *piani attuativi*, con la conseguente necessità di una accurata *gestione* del piano, attraverso un ufficio di piano all'interno dell'amministrazione. Un siffatto approccio induceva, inoltre, all'esigenza di condurre delle indagini conoscitive preliminari, nonché di prestare attenzione alla componente temporale del piano, in quanto l'attuazione dello stesso si svolgeva in momenti successivi di pianificazione[23].

In Italia la comparsa di strumenti di pianificazione che applicano il concetto di *zoning* avviene sistematicamente a partire dal 1942, con la legge urbanistica n. 1150, che introduce il Piano Regolatore Generale, quale strumento da riferire all'intero territorio comunale, contrassegnando l'evoluzione verso il *modello post-razionalista*, caratterizzato da un ruolo poco progettuale da parte dell'ente pubblico, con conseguente realizzazione di piani indirizzati a consentire l'intervento privato in modo diretto, senza momenti intermedi di pianificazione attuativa.

«Perciò il piano è tutto contenuto in un disegno: la mappa delle diverse possibilità di sfruttare la trasformazione spaziale. In essa terreno per terreno viene indicato: se lo sfruttamento è possibile (e cioè se il terreno è fabbricativo oppure destinato ad

[22] La natura dello strumento risponde ai principi della "Carta di Atene", pubblicata nel 1943 a cura di Le Corbusier come sintesi delle discussioni condotte in occasione del Congresso Internazionale di Architettura Moderna (CIAM) del 1933, in base alla quale si può affermare che le funzioni che la città deve assolvere corrispondono ai bisogni dell'uomo, individuati in *abitare, lavorare, circolare, ricrearsi*.

[23] Una delle esperienze più significative è rappresentata dal Piano di Amsterdam del 1935, che, partendo da adeguate previsioni demografiche in funzione delle quali definisce spazi e attrezzature (abitazioni, posti di lavoro, verde, servizi, etc.), è composto dalla planimetria di piano e da una relazione contenente i risultati del processo analitico e le scelte progettuali in termini quantitativi, qualitativi e programmatici; la fase di gestione del piano è condotta da parte dell'amministrazione mediante un proprio specifico organismo di progettazione urbanistica.

infrastrutture o comunque ad uso pubblico); il modo in cui è possibile ...; la misura nella quale è possibile sfruttare (cubatura edificabile, altezza delle costruzioni, sviluppo planimetrico realizzabile). Il diverso modo dello sfruttamento, e cioè quel che si chiama la destinazione d'uso dei suoli, non è altro che la trasposizione del concetto razionalista di funzione urbana» (Di Benedetto, 1977).

Questa strutturazione del piano conduce ad un notevole ampliamento delle possibilità edificatorie e ad una sostanziale uniformità dei caratteri (anche sociali) della città, in conseguenza alla diffusione di tipi edilizi intensivi (palazzi, edifici alti); a questo si unisce una previsione di spazi e attrezzature pubbliche decisamente poco soddisfacente, con il risultato di espansioni urbane poco qualificate. Solo in seguito all'approvazione del decreto sugli standard (1444/1968), della legge 765/76 ("legge ponte") e della legge 10/1977 ("legge Bucalossi") sui suoli e la messa a disposizione di strumenti di intervento settoriali (piani per l'edilizia economica e popolare, per le aree produttive e la lottizzazione convenzionata), si riscontra un mutamento nelle caratteristiche del piano in termini di definizione di equilibrate possibilità edificatorie e adeguate attrezzature pubbliche.

La legge urbanistica nazionale n.1150/42 specifica, inoltre, le caratteristiche di due ulteriori strumenti reciprocamente complementari, sulla base dei quali si è storicamente attestata la regolamentazione urbanistico/edilizia italiana. Il primo è rappresentato dalle Norme tecniche di attuazione, utili al fine di specificare meglio il contenuto normativo del Piano Regolatore Generale e articolate in norme a carattere generale (principi ispiratori, lessico, nozioni, etc.), norme riferite alla zonizzazione (quantità e indici) e norme relative a speciali modalità di attuazione (piani e progetti particolareggiati, piani di settore e relative procedure di attivazione). Il secondo è il Regolamento edilizio, che ha il compito di indicare criteri e procedure per la disciplina delle opere edilizie e urbanistiche, l'ottenimento di concessioni e autorizzazioni, il rispetto di particolari caratteristiche dell'edilizia e del tessuto urbanistico esistente.

2.1.2 La nuova forma del piano

A partire dagli anni '70, diverse sono le sperimentazioni portate avanti con l'obiettivo di proporre una configurazione alternativa del piano, generate da una particolare attenzione verso temi di natura estremamente differenziata. In primo luogo, con l'obiettivo di ricercare un rapporto equilibrato tra crescita effettiva della popolazione e possibilità edificatorie, grande rilievo assume il *dimensionamento* del

piano, strettamente connesso al tema del *recupero*, rivolto prioritariamente a centri storici, ma anche a edifici particolarmente significativi ed aree dismesse. Allo stesso tempo, la dotazione di *servizi* e attrezzature pubbliche diviene una questione centrale, soprattutto a seguito del decreto sugli standard; così come la questione relativa all'*ambiente*, da considerare come elemento fondamentale sia nelle analisi sia nella definizione della qualità urbana[24].

Un esempio particolarmente significativo è rappresentato dal Piano del centro storico di Venezia, avviato nel 1981, che definiva, per ciascun tipo edilizio, due elementi, ossia le trasformazioni fisiche consentite (che andavano generalmente nella direzione del ripristino degli elementi della tipologia storica originaria) e la gamma (generalmente molto larga) delle utilizzazioni compatibili con quel tipo, tali da non stravolgerne l'assetto fisico e funzionale. Il piano, inoltre, perimetrava le porzioni di città in cui poter/dover effettuare operazioni più consistenti, per le quali stabiliva le caratteristiche fisiche e funzionali da rispettare nella formazione dei piani urbanistici attuativi. Mentre queste scelte avevano carattere di permanenza nel tempo, in occasione di ogni mandato amministrativo si doveva, invece, decidere cosa rendere effettivamente esecutivo nel periodo successivo (destinazioni d'uso ammesse nelle diverse tipologie strutturali, specifiche trasformazioni da rendere obbligatorie nel periodo considerato, piani attuativi da redigere), tenendo conto delle condizioni sociali, delle possibilità economiche, degli indirizzi politici e delle disponibilità degli operatori (Salzano, 2003).

Questa esperienza vede la sua prosecuzione nella redazione del PRG del Comune di Carpi, nella preparazione di un disegno di legge urbanistica regionale dell'Emilia Romagna (1992) e nel progetto di riforma della legge urbanistica nazionale, presentata nel 1992 dall'Associazione Polis durante un convegno a Venezia (Scano, 1993).

Sulla scorta di queste esperienze, durante il Congresso dell'INU nel 1995, viene proposta una riforma del Piano Regolatore Generale, che prevede essenzialmente la scomposizione del processo di pianificazione comunale in due parti, una *strutturale* - non conformativa dei diritti proprietari e quindi solo configurativa del territorio, con validità a tempo indeterminato - e l'altra *operativa/programmatica* - conformativa della proprietà e prescrittiva, ma di durata temporale limitata (di solito cinque anni, tempo corrispondente ad un mandato amministrativo) - cui corrispondono due elaborati di natura differente: il primo, interpretando il territorio, definisce gli

[24] Alcuni piani si sono caratterizzati per la previsione di abbondanti aree a verde, nonché per l'introduzione di norme orientate alla ricerca dell'equilibrio ambientale, rappresentate da indici relativi alla permeabilità del suolo, alla previsione di quote di verde, al rispetto di parametri relativi alla qualità insediativa (rumore, esposizione, etc.).

obiettivi e le scelte strutturanti per il futuro assetto dello stesso; il secondo indica le trasformazioni urbanistiche da avviare nel relativo periodo di validità.

La parte *strutturale* del piano definisce, quindi, la scelte strategiche e le grandi opere, che richiedono diversi cicli amministrativi per una completa realizzazione, nonché le regole delle trasformazioni fisiche e la gamma delle utilizzazioni compatibili con le caratteristiche del territorio. In questo contesto, la parte *programmatica* prescrive, ogni quinquennio, le utilizzazioni e le trasformazioni fisiche obbligatorie, ossia le opere e gli interventi urbanistico-edilizi, che, selezionati tra quelli ammissibili, dovranno essere necessariamente realizzate (Salzano, 2003).

Ne deriva un profondo rinnovamento nella legislazione urbanistica regionale[25], che, pur mancando un coordinamento nazionale in tal senso[26], attribuisce alla pianificazione di livello comunale - e ai relativi elaborati - un carattere più articolato e complesso, con valore di sintesi di tutte le scelte di assetto del territorio. A tal proposito, l'art. 19 della legge n. 20/2000 dell'Emilia Romagna, recita:

> «1. La pianificazione territoriale e urbanistica recepisce e coordina le prescrizioni relative alla regolazione dell'uso del suolo e delle sue risorse ed i vincoli territoriali, paesaggistici ed ambientali che derivano dai piani sovraordinati, da singoli provvedimenti amministrativi ovvero da previsioni legislative.
>
> 2. Quando la pianificazione urbanistica comunale abbia recepito e coordinato integralmente le prescrizioni ed i vincoli di cui al comma 1, essa costituisce la carta unica del territorio ed è l'unico riferimento per la pianificazione attuativa e per la verifica di conformità urbanistica ed edilizia, fatti salvi le prescrizioni ed i vincoli sopravvenuti, anche ai fini dell'autorizzazione per la realizzazione, ampliamento, ristrutturazione o riconversione degli impianti produttivi, ai sensi del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447.»

Per come altresì evidenziato nell'Appendice I, le proposte normative maggiormente rilevanti risultano quelle della Toscana (legge n. 1/2005), dell'Umbria (legge n. 28/1995), della Liguria (legge n. 36/1997), della Basilicata (legge n. 23/1999), del Lazio (legge n. 38/1999), dell'Emilia Romagna (legge n. 20/2000) e della Calabria (legge 19/2002).

Entrando nel merito, la Toscana articola la pianificazione comunale in "piano strutturale", con l'obiettivo di individuare e classificare le risorse territoriali e le

[25] Va sottolineato che, mentre fino all'inizio degli anni '90 le regioni legiferavano in genere nell'ambito del sistema della legge n. 1150/1942, la fase legislativa caratterizzata da innovazioni sostanziali ha inizio dopo l'entrata in vigore delle nuove norme sull'ordinamento degli enti locali (legge n. 142/1990).

[26] Questo provoca, tra le altre cose, alcuni problemi in termini di comprensione, da parte dei cittadini, italiani ed europei, i quali si trovano spesso di fronte a oggetti simili denominati in modo molto diverso.

scelte di portata sovracomunale, “regolamento urbanistico”, con potere di attribuzione di prescrizioni e valori agli immobili, e “programma integrato d’intervento”, con funzione programmatica e operativa; la Basilicata, l’Emilia Romagna e la Calabria articolano analogamente la pianificazione comunale in “piano strutturale comunale”, “piano operativo” e “regolamento urbanistico”; l’Umbria articola il piano comunale in una “parte strutturale”, che individua le specifiche vocazioni territoriali a livello di pianificazione generale in conformità con obiettivi e indirizzi urbanistici regionali e provinciali, e una “parte operativa”, che individua e disciplina le previsioni urbanistiche secondo modalità, forme e limiti stabiliti nella parte strutturale; la Liguria articola il piano urbanistico comunale in “descrizione fondativa”, “documento degli obiettivi”, “struttura del piano” e “norme di conformità e di congruenza”; infine, il Lazio articola il piano in “disposizioni strutturali” e “disposizioni programmatiche”.

Come è evidente, alcune regioni prevedono per la componente strategica e per quella programmatoria più piani, tra loro connessi ma reciprocamente autonomi; altri invece articolano in più componenti un’unica fase pianificatoria generale.

2.2 La componente regolamentativa

2.2.1 Le caratteristiche del Regolamento edilizio

Tra gli strumenti orientati alla regolamentazione dell’ambiente urbano, il Regolamento edilizio assume senza dubbio un ruolo di prioritaria importanza, soprattutto in vista dell’evoluzione, in termini di struttura e contenuti, che lo stesso ha subito parallelamente a quella del piano urbanistico. Per come già sottolineato in precedenza, il Regolamento edilizio viene introdotto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, essenzialmente come uno strumento atto alla regolamentazione in ambito edilizio, dunque orientato alla disciplina degli aspetti tecnico-estetici, igienico-sanitari, di sicurezza e di vivibilità degli immobili e delle loro pertinenze.

Entrando nel merito, l’articolo 33 della suddetta legge ne definisce i contenuti e le regole di integrazione con il PRG, per come di seguito riportato:

> «1. I Comuni debbono con regolamento edilizio provvedere, in armonia con le disposizioni contenute nella presente legge e nel testo unico delle leggi sanitarie approvato con R. decreto 27 luglio 1934, n. 1265, a dettare norme precipuamente sulle seguenti materie, tenendo, se ne sia il caso, distinte quelle riguardanti il nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti la zona di ampliamento e il restante territorio comunale:

a) la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione edilizia comunale;

b) la presentazione delle domande di licenza di costruzione o trasformazione di fabbricati e la richiesta obbligatoria dei punti fissi di linea e di livello per le nuove costruzioni;

c) la compilazione dei progetti di opere edilizie e la direzione dei lavori di costruzione in armonia con le leggi in vigore;

d) l'altezza minima e quella massima dei fabbricati secondo le zone;

e) gli eventuali distacchi da fabbricati vicini e dal filo stradale;

f) l'ampiezza e la formazione dei cortili e degli spazi interni;

g) le sporgenze sulle vie e piazze pubbliche;

h) l'aspetto dei fabbricati e il decorso dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana, tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, ecc.;

i) le norme igieniche di particolare interesse edilizio;

j) le particolari prescrizioni costruttive da osservare in determinati quartieri cittadini o lungo determinate vie o piazze;

k) la recinzione o la manutenzione di aree scoperte, di parchi e giardini privati e di zone private interposte tra fabbricati e strade e piazze pubbliche e da queste visibili;

l) l'apposizione e la conservazione dei numeri civici;

m) le cautele da osservare a garanzia della pubblica incolumità per l'esecuzione delle opere edilizie, per l'occupazione del suolo pubblico, per i lavori nel pubblico sottosuolo, per le ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio, ecc.;

n) la vigilanza sull'esecuzione dei lavori per assicurare l'osservanza delle disposizioni delle leggi e dei regolamenti.

2. Nei Comuni provvisti del piano regolatore edilizio deve altresì disciplinare:

a) la lottizzazione delle aree fabbricabili e le caratteristiche dei vari tipi di costruzione previsti dal piano regolatore;

b) l'osservanza di determinati caratteri architettonici, e la formazione di complessi edilizi di carattere unitario, nei casi in cui ciò sia necessario per dare conveniente attuazione al piano regolatore;

c) la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore.»

Successivamente, in concomitanza con l'affermarsi della nuova struttura del piano urbanistico e con il profondo rinnovamento della relativa legislazione regionale,

anche il Regolamento edilizio vede trasformata la sua natura, tuttavia risulta difficoltoso formularne una definizione univocamente condivisa. Anche in questo caso, infatti, a causa del mancato coordinamento nazionale, si sono originate non poche difformità tra le regioni, che hanno dato vita a soluzioni indiscutibilmente eterogenee, sia dal punto di vista formale che in termini di contenuti.

Per quanto concerne il primo aspetto, nella maggioranza dei casi tale strumento si configura come l'atto di governo attraverso il quale viene disciplinata tanto l'attività edilizia quanto quella urbanistica sul territorio comunale, consentendo quindi di rendere operative le linee di indirizzo e le scelte progettuali previste dal piano; alcune volte, invece, si fa ancora riferimento alla sua tradizionale definizione risalente alla legge nazionale, mentre in altri casi ancora non è stato addirittura introdotto.

In merito ai contenuti, invece, l'atteggiamento assunto dalle regioni in materia di Regolamento edilizio si è orientato, in alcuni casi, a un'impostazione alquanto rigida, prevedendo l'emanazione di un *Regolamento edilizio tipo*, con valore più o meno vincolante per i comuni; in altri casi, invece, è stato scelto un impianto più flessibile, basato su alcuni *criteri* predisposti al fine di indirizzare i comuni nella stesura dei propri regolamenti.

2.2.2 I recenti orientamenti delle regioni

La prima regione ad aver redatto un Regolamento edilizio tipo è rappresentata dalle Marche, che nel 1989[27] propone uno strumento a carattere vincolante per i comuni, con un'impostazione decisamente tradizionale ma dai contenuti alquanto interessanti, relativi, ad esempio, alla dettagliata specificazione delle categorie di intervento di recupero del patrimonio edilizio esistente, alle norme in materia di decoro e arredo urbano, alle norme sull'isolamento acustico, sui requisiti illuminotecnici e sulla ventilazione e dimensionamento dei locali di abitazione, nonché all'utilizzo di alcuni schemi grafici per illustrare i criteri di misurazione delle altezze degli edifici.

Successivamente, in attuazione della legge regionale n. 19/1999[28], il Piemonte presenta una versione decisamente meno rigida del Regolamento edilizio tipo articolata in diverse parti, di cui la prima a carattere procedurale, la seconda

[27] Regione Marche, Regolamento Regionale 14 settembre 1989, n. 23 - *Regolamento Edilizio Tipo*, Pubblicato nel Bollettino Ufficiale n.100-bis del 14 settembre 1989.
[28] Regione Piemonte, legge regionale 8 luglio 1999, n. 19 - *Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)*, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 28 del 14 luglio 1999.

contenente parametri e indici edilizi, la terza relativa all'inserimento ambientale delle costruzioni e alle specifiche prescrizioni costruttive e funzionali, e l'ultima relativa a vigilanza, sanzioni e disposizioni finali. Particolare rilievo rivestono i contenuti dell'appendice all'art. 31 "Requisiti per le costruzioni", comprendenti un elenco aggiornabile delle principali norme statali alle quali fare riferimento in relazione alle specifiche esigenze connesse all'edificazione (sicurezza, impianti, prevenzione incendi, etc.). La natura flessibile di una siffatta struttura, adattabile in funzione delle esigenze locali, viene evidenziata tra l'altro nelle *istruzioni* che riguardano la qualità architettonica e ambientale degli spazi pubblici, contenute appunto nel documento tipo. Tali istruzioni riguardano, ad esempio, la possibilità di attribuire alla commissione edilizia la facoltà di enunciare, in un documento, i criteri che adotterà per la valutazione dei progetti nel loro contesto ambientale e per il controllo degli standard di qualità delle costruzioni (art. 3); oppure la possibilità di inserire nel Regolamento edilizio criteri di progettazione, formali e tecnologici, validi per determinati contesti in riferimento alle costruzioni (art. 32), all'arredo urbano (art. 42), alle piste ciclabili (art. 48) e alle recinzioni (art.48).

Diversa, e particolarmente innovativa, risulta l'impostazione del Regolamento edilizio tipo proposta, inizialmente nel 1995[29], dall'Emilia Romagna. Il documento è, infatti, suddiviso in due sezioni: una contenente le disposizioni generali e le norme di carattere procedurale, l'altra relativa ai requisiti delle opere edilizie, suddivisi in *cogenti* e *raccomandati*. I primi comprendono resistenza meccanica e stabilità delle strutture, protezione antincendio, igiene e salubrità dell'ambiente, sicurezza nell'impiego dei manufatti, protezione dal rumore, risparmio energetico, fruibilità e disponibilità di spazi e attrezzature; i secondi, utili a definire una qualità *aggiuntiva* del prodotto edilizio, sono rappresentati da disposizioni su emissioni dannose, umidità superficiale, illuminazione artificiale, temperatura e velocità dell'aria, isolamento acustico e dotazione impiantistica. In un secondo momento, in attuazione alla legge regionale n. 20/2000, sono stati aggiornati i requisiti cogenti, mentre i requisiti raccomandati sono stati sostituiti da una serie di requisiti *volontari*, in merito ai quali, in aggiunta a quanto previsto nella precedente stesura, vengono introdotti nuovi requisiti bioclimatici. Tra questi, si segnalano: l'analisi del sito, che nella fase iniziale della progettazione comporta la ricognizione dei dati reperibili in merito agli agenti fisici caratteristici dello stesso sito; i requisiti di benessere ambientale, finalizzati a contenere il salto termico tra temperatura dell'aria e temperatura delle superfici che delimitano lo spazio, oltre a contenere l'effetto della riverberazione sonora; l'uso razionale delle risorse climatiche ed energetiche mediante l'utilizzo delle opportunità

[29] Delibera di Giunta regionale n. 593 del 28 febbraio1995.

offerte da orientamento, soleggiamento, ombreggiamento e ventilazione nelle diverse stagioni.

Per quanto concerne, invece, i provvedimenti regionali a carattere di indirizzo, nel 1998[30] particolare rilievo assume l'esperienza della Lombardia, che, al fine di non sottrarre ai comuni la potestà di redazione dei regolamenti edilizi e al tempo stesso agevolarli nella predisposizione degli stessi, fornisce appositi *criteri* ed *indirizzi*. I primi, che costituiscono la trama attorno alla quale costruire il Regolamento comunale, sono rivolti alla definizione degli interventi edilizi e ad una rassegna normativa delle principali norme a carattere nazionale per la redazione dei suddetti strumenti. I secondi, che riguardano disposizioni specifiche in merito all'attività edilizia, indicano una serie di obiettivi qualitativi da perseguire per quanto riguarda l'ambiente urbano (spazi aperti pubblici e privati), nonché i requisiti delle costruzioni in rapporto sia al tessuto urbano sia agli spazi fruibili. Ad esempio, per quanto concerne le nuove costruzioni, dal momento che queste svolgono un ruolo decisivo nella definizione e nel rinnovo dei caratteri urbani e che alle stesse deve essere affidato il ruolo insostituibile di promuovere il miglioramento delle condizioni insediative, in coerenza con gli elementi positivi sedimentati nella memoria urbana, i *criteri* prescrivono il rispetto delle condizioni climatologiche e degli aspetti storici, ambientali e culturali dei contesti in cui si inseriscono gli interventi. Gli indirizzi sopra citati sono stati affiancati, nel 2000, da un Regolamento edilizio tipo[31], che sostanzialmente costituisce una sorta di esempio applicativo degli stessi.

2.3 La questione dei servizi

2.3.1 Verso una ridefinizione degli standard urbanistici

Nella legislazione urbanistica italiana la problematica dei servizi urbani non ha mai trovato una collocazione adeguata, in quanto la medesima fa riferimento esclusivamente a generici standard urbanistici, cioè a specifiche quantità di spazi da riservare alle funzioni pubbliche nell'ambito della pianificazione locale. La parola *standard* è stata sempre utilizzata nell'accezione di requisito minimo, con riferimento a soglie individuate su base tecnica, al di sotto delle quali la funzione regolata dallo specifico parametro non è assicurata nel modo adeguato. Gli oggetti regolati dagli

[30] Regione Lombardia, *Criteri e gli indirizzi generali per la redazione dei regolamenti edilizi*, pubblicato nel Bollettino Ufficiale del 30 ottobre 1998.
[31] Regione Lombardia, *Regolamento edilizio "tipo" comunale*, pubblicato nel Bollettino Ufficiale del 13 gennaio 2000.

standard, secondo tale impostazione, sono facilmente riconducibili con procedimenti tecnici ad un abitante medio teorico e sono caratterizzati da una impostazione rigorosamente quantitativa; riferendosi, inoltre, alle condizioni minime che un insediamento deve garantire, essi sono indipendenti dalle scelte locali e dalla capacità di spesa dell'amministrazione.

In linea con tale approccio è il D.I. n.1444 del 2 aprile 1968, che, partendo dalla definizione delle Zone territoriali omogenee (art. 2) - sulla base della concezione di omogeneità funzionale delle stesse come fondamento per la formazione del piano urbanistico - specifica i «Rapporti massimi, tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi» (art. 3[32]), la «Quantità minima di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee» (art. 4) ed i «Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi» (art. 5).

Le indicazioni contenute nello stesso decreto hanno generato non poche critiche, riferite innanzitutto alla eccessiva generalità delle indicazioni funzionali (istruzione, interesse comune, verde e parcheggi) e alla trattazione indifferenziata di funzioni di natura diversa (ad esempio, mentre l'istruzione è legata all'organizzazione civica della città, il verde dipende da modelli urbanistici differenti o tipicamente qualitativi e i parcheggi rispondono evidentemente ad una logica funzionalista degli stessi). Inoltre, impostando la problematica dei servizi da un punto di vista esclusivamente quantitativo, è venuto a mancare il fondamentale obiettivo di indurre a pianificare i servizi come un sistema integrato e coordinato, generando piani che, per lo più, mancano di un reale e coerente disegno di questa fondamentale rete di supporto agli insediamenti.

Ad ogni modo, la tradizionale definizione degli standard urbanistici, indissolubilmente legata all'impostazione delle zone omogenee, risulta incompatibile

[32] Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui all'art. 17 della legge n. 765 sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante la dotazione minima, inderogabile, di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie. Tale quantità complessiva va ripartita, di norma, nel modo indicato di seguito:

a) mq. 4,50 di aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo;

b) mq. 2,00 di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, etc.) ed altre;

c) mq. 9,00 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade;

d) mq. 2,50 di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art. 18 della legge n. 765): tali aree potranno essere distribuite su diversi livelli.

con la nuova natura del piano urbanistico - orientato verso una suddivisione progettuale tra *città consolidata* e *città della trasformazione* - nonché con l'esigenza di uno sviluppo urbano basato su requisiti di qualità e attento alla dimensione sociale del territorio.

I primi spunti in questa direzione possono essere rintracciati a partire dalle esperienze dei programmi complessi, e in particolare del Programma Integrato di Intervento (legge n. 179/1992), caratterizzato dall'obiettivo generale di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale. Partendo dal presupposto che la tradizionale richiesta di attrezzature e standard riferiti al mero dato quantitativo appare superata e non in grado di soddisfare le reali esigenze della collettività, che devono essere prioritariamente soddisfatte con l'offerta di servizi, tale strumento promuove l'attivazione di servizi concretamente fruibili dalla collettività in rapporto alle effettive esigenze ravvisabili sul territorio, quale obiettivo prevalente e prioritario. A tal proposito viene per la prima volta introdotto il concetto di standard *qualitativo*, in termini di elevata attenzione alla caratterizzazione degli spazi e del territorio attraverso cui raggiungere la qualità della vita.

Soprattutto alla luce di queste esperienze, la consapevolezza della inadeguatezza, rispetto alle attuali esigenze delle comunità urbane, degli standard urbanistici così come definiti dal D.I. 1444/1968, ha portato ad una vera e propria rivoluzione di tipo metodologico e culturale, che ha generato un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico: da attuazione astratta del principio di eguaglianza di tutti i cittadini, inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa quantità indifferenziata di servizi, ad una attenta programmazione orientata a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e a costituire risposte articolate a bisogni differenziati.

In questo quadro, le attività di programmazione e pianificazione dei servizi assumono un ruolo decisivo in rapporto alla pianificazione urbanistica, tradizionalmente basata su indici prestabiliti di mq/abitante relativi ad aree a standard da destinare ad attrezzature, considerate come luogo di erogazione dei servizi. Lo stravolgimento risiede nella prioritaria attenzione da rivolgere alla fase di individuazione del bisogno effettivo del servizio, al fine di giungere, solo in seguito, al processo di pianificazione ed erogazione dello stesso. Ne è immediata conseguenza la necessità di individuare, analizzare ed esaltare le differenze di attesa dei destinatari, nonché di monitorare costantemente la coerenza con l'evoluzione della domanda, con l'intento di interpretare le dinamiche sociali e di rispondere ad esse in modo adeguato.

D'altro canto, l'individuazione del livello di necessità effettivo del servizio rappresenta una delle fasi fondamentali nel contesto degli strumenti di pianificazione

urbanistica e, in particolare, di quelli di programmazione settoriale introdotti da recenti leggi nazionali (Piani di zona, di cui alla legge n. 328/2000) e regionali (Piano dei Servizi, di cui alla legge regionale Lombardia n. 12/05), nonostante le relative esperienze in termini di concreta realizzazione risultino ancora solo agli esordi, come peraltro evidenziato nell'Appendice II.

Inoltre, il tema dei servizi rileva forti punti di connessione sotto il profilo dell'accessibilità urbana con altri strumenti di governo del territorio, ovvero il Piano dei tempi e degli orari e il Piano urbano della mobilità (legge n. 340/2000, art. 22), i quali hanno l'obiettivo di gestire i problemi di regolamentazione degli orari di apertura e chiusura delle attività, nel primo caso, e di organizzazione dei flussi di spostamento nella città, nel secondo.

Va sottolineato che l'individuazione delle necessità pone in essere non pochi problemi, soprattutto in considerazione del fatto che, rispetto agli standard definiti nel 1968, le tipologie basilari di servizi richieste dalla popolazione, oltre ad essersi profondamente modificate e spostate su un livello senz'altro superiore, non sono più riferibili in maniera univoca all'attrezzatura fisica o al luogo di erogazione del servizio. In più i servizi considerati basilari si sono sviluppati dal punto di vista tipologico, portando ad una articolazione molto più profonda e complessa tanto della domanda quanto dell'offerta. Pertanto, in vista della presenza di una molteplicità di soggetti erogatori, si evidenzia la necessità di azioni che mirino a creare un'integrazione tra soggetti, settori e territorio, con l'obiettivo di raggiungere una maggiore efficienza e un corretto soddisfacimento della domanda, non solo quantitativo ma soprattutto qualitativo.

Il rapporto pubblico/privato nei servizi assume una significativa rilevanza, soprattutto poiché da esso discende l'attenzione verso due temi particolarmente complessi: il primo riguarda i sistemi di accreditamento dei soggetti privati, il secondo si riferisce al controllo di qualità del servizio stesso. Con riferimento a quest'ultimo punto, la Direttiva del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, relativa ai "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", introduce la *Carta dei servizi*, mediante la quale si esprime la volontà di costruire un processo di controllo della qualità dei servizi, coinvolgendo in via prioritaria il singolo cittadino/fruitore, con il supporto della normativa europea per la certificazione di qualità, che certamente rende più complesso l'intero sistema.

2.3.2 Gli attuali indirizzi legislativi regionali

In un primo momento, le grandi difficoltà riscontrate a causa della scarsa aderenza del D.I. 1444/1968 al mutare della domanda sociale hanno indotto le regioni ad aumentare le quantità degli standard nazionali, non intervenendo affatto sulla logica alla base degli stessi, che solo di recente inizia ad essere messa in discussione.

Tuttavia, le nuove leggi urbanistiche per il governo del territorio, pur ponendosi in alcuni casi obiettivi di innovazione sostanziale e non solo di aggiornamento regolamentare, hanno affrontato il tema con discontinuità, rinviando una maggiore specificazione a futuri regolamenti o proponendo una semplice rilettura degli stessi[33].

Entrando nel merito è possibile, innanzitutto, fare una distinzione tra regioni che hanno adottato un approccio quantitativo, regioni che hanno inteso gli standard in termini qualitativi ed infine regioni che hanno riconosciuto valide entrambi i requisiti.

Nel primo gruppo rientrano: la Campania, le Marche, la Puglia, la Sicilia e la Toscana, che fanno esplicito riferimento agli standard del D.I. 1444/1968 e alle definizioni quantitative prescritte; la Liguria, l'Umbria e le province autonome di Bolzano e Trento, che demandano la definizione quantitativa delle dotazioni territoriali a successivi atti regionali o provinciali; l'Abruzzo e il Friuli Venezia Giulia, che demandano alla pianificazione comunale la definizione dettagliata degli standard; il Piemonte e la Sardegna, le cui leggi regionali definiscono dettagliatamente categorie e caratteristiche quantitative delle dotazioni territoriali.

Nel secondo gruppo rientrano la Basilicata e la Lombardia, che demandano agli strumenti di pianificazione comunale la definizione dettagliata degli standard urbanistici qualitativi.

Del terzo gruppo, infine, fanno parte: la Calabria e la Valle d'Aosta, che demandano la definizione dettagliata degli standard quantitativi e qualitativi a successivi atti regionali; l'Emilia Romagna e il Veneto, che prevedono la definizione dettagliata degli stessi all'interno degli strumenti di pianificazione comunale; il Lazio, che demanda gli aspetti quantitativi ad un'apposita deliberazione della Giunta regionale, mentre quelli qualitativi agli strumenti di pianificazione regionale.

[33] In tal senso è necessario fare una prima distinzione tra regioni dotate di una legislazione urbanistica recente e innovativa (Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria), regioni aventi una legge recente ma considerata non innovativa (Provincia autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Marche, Valle d'Aosta) e regioni caratterizzate da leggi superate, sebbene ne stiano tentando un aggiornamento (Abruzzo, Campania, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Provincia autonoma di Trento, Veneto).

Infine, all'interno della legge regionale del Molise, facente riferimento esclusivamente alla disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali, non si ritrova alcun riferimento agli standard urbanistici.

Come è evidente, la normativa regionale non è ancora riuscita, nella maggior parte dei casi, a dare un'adeguata e articolata risposta all'esigenza di qualità urbana legata al complesso tema dei servizi, oggi al centro del dibattito interdisciplinare. Per quanto concerne, invece, l'aspetto ambientale inerente lo sviluppo sostenibile, il complesso normativo mostra contenuti particolarmente innovativi, che possono essere rinvenuti nel contesto di alcune sperimentazioni di piani urbanistici degli ultimi anni, tra cui il Piano regolatore generale di Perugia (2008), il Piano di governo del territorio di Bergamo (2009) ed il Piano strutturale comunale di Reggio Emilia (2009).

Una prima innovazione riguarda la parziale privatizzazione degli standard, basata sull'idea di considerare come servizi pubblici anche le attrezzature realizzate da privati su aree di proprietà privata, tralasciando in tal modo il passaggio attraverso le complicate procedure del diritto di superficie, a condizione che si tratti di un servizio per cui sono garantite la continuità temporale e l'utilizzazione per tutti i cittadini. Questa scelta, finalizzata ad affrontare anche i problemi connessi alla gestione dei servizi, tanto importanti quanto quelli legati alla loro realizzazione, può riguardare le attrezzature scolastiche, i parcheggi di attestamento necessari per la pedonalizzazione dei centri storici, le attrezzature sportive, così come una porzione di verde pubblico al servizio dei singoli insediamenti. D'altra parte, nell'ambito della più generale strategia ecologica, sperimentata da alcune recenti significative esperienze di pianificazione comunale con riferimento al sistema del verde urbano, si punta prevalentemente alla diffusione del verde privato. In particolare, nelle aree di trasformazione viene introdotto il "verde privato con valenza ecologica", costituito da aree verdi, contigue e connesse ad ogni nuovo insediamento, sistemate a parco e giardino con gli stessi requisiti del verde pubblico, la cui realizzazione obbligatoria è affidata al soggetto attuatore del piano, mentre la gestione è affidata agli utenti dei nuovi insediamenti.

Un secondo rinnovamento riguarda la grande attenzione verso la componente ambientale del piano urbanistico, mediante l'introduzione di nuovi standard ecologici e ambientali, secondo una strategia attenta alle problematiche dello sviluppo sostenibile e basata sui concetti della compensazione ambientale e del potenziale ecologico-ambientale, che collega ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento qualitativo delle tre risorse ambientali fondamentali - aria, acqua e suolo - al fine di assicurare un processo naturale di rigenerazione o di autorigenerazione delle risorse stesse. Nell'ambito di tale strategia, prioritaria

importanza viene assegnata alla permeabilità dei suoli urbani, il cui livello naturale (espresso in valore percentuale) rappresenta uno standard ecologico, che si integra con quello relativo al verde privato con valenza ecologica, di cui sopra. Tra gli altri standard ecologici e ambientali sperimentati nei piani di ultima generazione, si ricordano: la capacità di carico ambientale di un'area di trasformazione urbanistica, che definisce parametri e indicatori relativi ai consumi di risorse ambientali afferenti ai vari usi urbanistici e la possibilità di quantificare precise misure di compensazione; il dimensionamento e la relativa composizione qualitativa della biomassa delle grandi aree verdi, in relazione al microclima urbano e al miglioramento qualitativo delle condizioni dell'aria; la densità di copertura vegetale di un'area permeabile; gli obiettivi di riduzione e mitigazione dell'inquinamento acustico prodotto dal traffico e le conseguenti caratteristiche delle attrezzature naturali e artificiali delle infrastrutture viarie; la definizione di tipologie di bonifica dei suoli inquinati in relazione agli usi urbanistici previsti, specificando possibili alternative di bonifica in relazione a diverse possibilità d'uso delle aree interessate.

Il terzo cambiamento riguarda le problematiche connesse al carico urbanistico attribuibile ai vari usi urbani, non solo con riferimento alle aree di trasformazione, ma soprattutto alla città consolidata, con l'intento di garantire un effettivo controllo delle modificazioni delle destinazioni d'uso, in un'ottica di riqualificazione della stessa. Ad esempio, la possibilità di attribuire ai diversi usi urbani standard relativi alla dotazione di parcheggi privati insieme a quelli che definiscono altre prestazioni essenziali di tali usi, come l'accessibilità, nonché di organizzare gli stessi usi per classi ad uguale carico urbanistico, consente di garantire la massima libertà dei cambiamenti di destinazione d'uso caratterizzati da uguale o minore carico urbanistico, insieme ad un equilibrato mix funzionale.

CAPITOLO 3

La dimensione partecipativa nei processi di pianificazione

Nell'arco degli ultimi vent'anni si è consolidato un importante spostamento di attenzione dai *prodotti* delle attività di governo del territorio (piani, programmi, progetti, regole e realizzazioni) ai *processi* con cui essi possono essere gestiti, spesso determinanti per il buon esito dei risultati. Difatti, sempre più frequentemente, all'interno dei processi decisionali si ricorre ad approcci partecipativi mediante il coinvolgimento diretto delle comunità, al fine di giungere ad una più ampia condivisione delle scelte. Si attua, in tal modo, un articolato processo di interazione sociale e istituzionale, basato su intese, concertazioni e scambi di conoscenza, che va ben oltre la necessità di soddisfare i bisogni e i desideri della popolazione, caratterizzandosi come un apprendimento reciproco fra i molteplici attori coinvolti, come un processo di comprensione delle diversità e di crescita delle stesse popolazioni (Borri, 1994).

In questo contesto le pratiche partecipative maggiormente diffuse risultano essere quelle promosse all'interno dei processi di pianificazione, spesso nella fase di redazione degli strumenti urbanistici, da organismi istituzionali che, essendo in questi casi promotori dell'iniziativa, rivestono un ruolo fondamentale per il buon esito della stessa e sono chiamati ad offrire trasparenza e flessibilità d'azione, oltre che una struttura organizzativa adeguata alla gestione di processi decisionali interattivi con le comunità (March, Olsen, 1992), al fine di invogliare la fiducia nelle istituzioni e dare a tutti la possibilità di esprimere liberamente le proprie opinioni.

Parallelamente a queste esperienze, stanno assumendo un'importanza sempre crescente i processi di pianificazione dal basso, che, promossi e condotti direttamente dalle comunità, nascono in risposta all'inerzia e/o al disinteresse delle istituzioni, con l'intento di dare risposta a quei cambiamenti che spesso «non trovano più strumenti adeguati nelle consuete modalità di approccio» alla pianificazione urbana e territoriale (Venti, 1998). Tali processi, utilizzando «modalità concrete che contribuiscono a favorire la crescita della vita collettiva» (Tagliagambe, 2000),

rievocando le pratiche partecipative proprie dell'*advocacy planning* degli anni settanta[34].

Le tematiche in riferimento a cui si attuano i processi partecipativi sono molteplici, ma comunque sostanzialmente riconducibili a obiettivi di interesse comune, legati al conseguimento della qualità urbana e inseriti in un contesto più generale di sviluppo locale, inteso come «elemento principale della forza propulsiva necessaria all'attivazione di modelli di sviluppo autosostenibile» (Magnaghi, 2001).

La necessità di giungere a requisiti sempre più alti di qualità urbana impone una «ricognizione sottile della costituzione concreta dei destinatari: i quali sono corpi (individuali e sociali) precisi e distinti, con quelle caratteristiche, con quella domanda specifica di esistenza, da circoscrivere esattamente, da conoscere attraverso strategie conoscitive più efficaci e penetranti. Saper vedere e ascoltare gli abitanti, sapere decifrare i loro bisogni e desideri, è appunto uno dei principali strumenti per il raggiungimento della soglia di qualità» (Paba, Perrone, 2004).

In tal senso, la qualità non è il prodotto di un insieme di «parametri o indicatori prestazionali», ma è sostanzialmente una «proprietà relazionale», che «dipende dai risultati raggiunti, ma soprattutto dal modo utilizzato per raggiungerli, e principalmente dalle relazioni tra fornitori di servizi e utenti, tra governo della città e cittadini», in termini di grado di fiducia reciproca costruito (Paba, Perrone, 2004).

Pertanto, con la consapevolezza dell'evidente necessità di adottare forme di interazione e di negoziazione nel governo della città, di seguito l'attenzione verrà rivolta agli aspetti connessi alla dimensione partecipativa nei processi di pianificazione, focalizzando l'attenzione in primo luogo sull'evoluzione dal modello razionale comprensivo di pianificazione al modello di pianificazione partecipata. Successivamente saranno approfondite le caratteristiche dei modelli partecipativi, partendo dallo studio dei differenti livelli di partecipazione, da cui scaturiscono differenti approcci e tecniche che sottolineano di volta in volta gli obiettivi del processo inclusivo in termini di informazione e comunicazione, consultazione, collaborazione e coinvolgimento attivo. In ultimo saranno analizzate le procedure formali che prevedono o incoraggiano processi inclusivi.

[34] Nei primi anni settanta un movimento popolare di quartiere è riuscito ad evitare lo smantellamento del Borgo S. Elia e «negli anni successivi, nella stessa città l'azione di alcuni intellettuali, col retroterra di una base sociale modesta e perciò riconducibile ad un caso di advocacy planning», è riuscita «a porre un alt all'imposizione da parte del comune di un piano particolareggiato che avrebbe disposto la distribuzione praticamente integrale del quartiere storico di Stampace, ed a provocare da parte della Soprintendenza l'imposizione del vincolo paesistico su tutti i quartieri storici della città» (Allegretti, 2007).

3.1 Dal modello razionale comprensivo, alla pianificazione partecipata

Per due interi decenni, dopo la seconda guerra mondiale, il modello razionale comprensivo, definito sulla base del programma di pianificazione della Scuola di Chicago, ha dominato il campo. L'approccio adottato, che si astrae dalla confusione del mondo reale, presuppone che coloro ai quali spetta decidere dispongano di un problema ben definito non affetto da incertezze, di una gamma completa di alternative da considerare come possibili soluzioni al problema, di informazioni di base completamente disponibili quindi utili a costruire un quadro analitico completo per la valutazione delle alternative, di tutte le informazioni riguardo le conoscenze di ciascuna alternativa, di tutte le informazioni riguardo i valori e le preferenze dei cittadini, nonché di tempo, capacità e risorse del tutto adeguate alla decisione da prendere.

Ponendo le sue origini nell'*epistemologia dell'Illuminismo*, il principale elemento caratterizzante questo modello è dunque una fede implicita nelle potenzialità della ragione e il pianificatore, affidandosi esclusivamente alla sua expertise e oggettività professionale, è colui il quale riesce a prendere la decisione migliore per un pubblico indifferenziato, in «un processo decisionale esatto che si occupa di futuri corsi di azione» (Faludi, 1986). Si tratta di un processo, univocamente definito, che si articola nella elaborazione di un quadro dei bisogni, nella definizione degli obiettivi generali e degli obiettivi specifici che rispondono ai bisogni precedentemente espressi, nella valutazione delle soluzioni alternative che rispondono agli obiettivi individuati e, quindi, nella individuazione dell'alternativa migliore, nell'attuazione della soluzione prescelta, nel controllo dell'efficacia delle azioni legate alla soluzione stessa e nell'eventuale modifica, in corso di attuazione, delle azioni (McLoughlin, 1969).

«Il modello di Chicago si può sintetizzare attraverso i cinque pilastri di saggezza della pianificazione che esso contiene.

1. La pianificazione - intendendo la pianificazione urbana e regionale - si preoccupa di rendere le decisioni pubbliche/politiche più razionali. L'attenzione, quindi, è rivolta prevalentemente verso un processo decisionale previsionale: verso lo sviluppo di visioni del futuro e verso una razionalità strumentale che esamina e valuta con molta cura opzioni e alternative.

2. La pianificazione è più efficace quando è comprensiva. La comprensività è scritta nella legislazione urbanistica e si riferisce a piani spaziali multifunzionali/multisettoriali, come pure alle intersezioni tra pianificazione economica, sociale, ambientale e fisica. La funzione della pianificazione è dunque quella di integrare, coordinare e definire gerarchie.

3. La pianificazione è scienza e arte basata sull'esperienza, ma l'accento è di solito posto sulla scienza. L'autorità dei pianificatori deriva in larga misura dalla padronanza di teoria e metodi delle scienze sociali. La conoscenza e l'expertise nella pianificazione sono per questo radicate nella scienza positivista, con la sua propensione alla modellazione e all'analisi quantitativa.

4. La pianificazione, in quanto parte del progetto di modernizzazione, è un progetto di futuri guidati dallo stato, dove questo ha orientamenti progressisti, riformisti ed è indipendente dall'economia.

5. La pianificazione opera nell'*interesse pubblico* e la formazione dei pianificatori è tale da renderli soggetti privilegiati, perché li mette nelle condizioni di riconoscere in cosa consista quell'interesse. I pianificatori mostrano una immagine pubblica di neutralità e, quindi, le politiche di pianificazione basate sulla scienza positivista sono neutrali rispetto al genere e alla razza» (Sandercock, 2004).

Questo modello ha subito, nell'arco di vent'anni, una serie di sfide provenienti sia dal suo interno che dall'esterno, a partire dai dilemmi connessi alla razionalità strumentale, fino alle critiche che hanno definito anti-democratica questa forma di pianificazione dall'alto. Ne è un segno tangibile la profonda crisi che ha progressivamente interessato gran parte delle società occidentali, rintracciabile nell'astensione elettorale e nell'elevata sfiducia nei confronti degli organi rappresentativi del governo, che ha inevitabilmente colpito in modo particolare gli enti istituzionali preposti alla gestione del territorio.

La separazione venutasi a creare tra sfera tecnico-professionale e comunità può essere facilmente ricondotta ad una serie di elementi, tra cui, in primo luogo, la sovrapposizione «di competenze e poteri fra politici, amministratori e tecnici e fra decisori locali, regionali, nazionali e internazionali che ha reso macchinoso ed opaco l'intero processo di scelta e di definizione delle strategie» (Cecchini, 1999); in secondo luogo, l'atteggiamento autoreferenziale da parte delle istituzioni e l'incapacità delle stesse di rappresentare efficacemente i bisogni della comunità (optando per un trattamento "amministrativo" dei bisogni[35] al posto di approcci comunicativi orientati all'ascolto e alla comprensione delle differenti istanze), nonché di assicurare una coerente corrispondenza tra le politiche adottate e il soddisfacimento dell'interesse comune (escludendo i diretti interessati da ogni meccanismo decisionale e sottraendo loro il controllo su ambiti rilevanti della vita).

[35] La "teoria amministrativa dei bisogni" ricorre a un modello generalizzante che, promuovendo una visione "unitaria" della vita sociale, sottovaluta gli elementi di specificità e differenziazione che caratterizzano il contesto, definisce i bisogni in base a metodi scientifici (*survey*, fabbisogno, standard, etc.) e gli utenti, con i quali non vi è alcun tipo di interazione, sono considerati semplici destinatari delle soluzioni stabilite dall'alto (Tosi, 1984).

Questo distacco, dovuto alla mancanza di comunicazione tra azione pubblica e vivere quotidiano, si acuisce in modo preminente nell'ambito urbano, in cui la teoria e la pratica urbanistica, impostate sul paradigma razional–comprensivo, «che amplifica a dismisura la responsabilità sociale del pianificatore, chiamato a regolare tutti i processi di trasformazione della città e del territorio» (Giangrande, 1999), si sono spesso rivelate poco idonee, perché non preparate a gestire e controllare uno scenario sempre più complesso, socialmente mutevole, instabile e culturalmente diversificato. La piena efficienza dell'azione pubblica risulta compromessa nel momento in cui, di fronte alla pluralità di interessi e bisogni spesso conflittuali, che chiedono di essere ascoltati imparzialmente all'interno dello scenario urbano, si sceglie di adottare un approccio tecnocratico e autoritario, con l'intento di sottolineare la superiorità e l'infallibilità della conoscenza esperta, capace di interpretare e trasferire la realtà nel programma/piano/progetto, e parallelamente si nega la possibilità di rintracciare competenze "differenti" che potrebbero rivelarsi altrettanto idonee ed efficaci.

Ne consegue, riprendendo le parole di Ferraresi (1995), «una crisi di efficacia del piano nelle varie sue forme … È sotto i nostri occhi la crisi definitiva della "città pubblica", delle politiche dei servizi per standard, quantitativamente deficienti e qualitativamente incapaci di strutturare spazio pubblico e di formare città nella proliferazione delle periferie; e l'inadeguatezza delle politiche pubbliche nell'intercettare fondamentali istanze di qualità di vita, di fondazione di identità, di rapporto equilibrato e profondo con il territorio e con la storia dei luoghi. Questa può essere riconosciuta come una delle espressioni di una più generale "crisi di transazione" tra luoghi dell'espressione dei bisogni e luoghi della decisione e del governo, tra ambiti non riducibili l'uno all'altro, ognuno dei quali dotato di proprie specifiche razionalità, modalità di produzione di senso e di interazione, tra "mondi di vita" e sistema, tra razionalità comunicativa e razionalità strumentale».

Ad ogni modo, nonostante sia forte la connessione con l'incapacità di rispondere in maniera efficace ed efficiente alla reale strutturazione dei bisogni, l'insuccesso dell'azione di piano ha origine anche da altre cause, tra cui i ritardi burocratici derivanti dal rispetto di «complessi vincoli normativi e faticosi itinerari procedurali» (Lattes, 1999), che richiedono una grande disponibilità di risorse e di tempo, pur producendo risultati non soddisfacenti, e soprattutto gli impedimenti causati dalle mobilitazioni spontanee della popolazione contro operazioni urbanistiche considerate azzardate o speculative. Infine, la consapevolezza che la gran parte delle politiche previste non saranno attuate o, comunque, non riusciranno a raggiungere il grado di efficienza ed efficacia atteso, e che i conflitti innescati tra attore pubblico e

popolazione, e tra le diverse compagini della società, difficilmente potranno essere superati grazie al consolidato modello di pianificazione attuale, ha fatto sì che negli ultimi anni si sviluppassero altre ipotesi volte a restituire legittimità scientifica e sociale alla pianificazione territoriale, tra le quali quella partecipativa si rivela la sola effettivamente in grado di assolvere questo compito.

Alla base delle pratiche partecipative non vi è, dunque, semplicemente una volontà ideologica di coinvolgere gli esclusi (come avvenne in altri tempi e luoghi), ma piuttosto l'intenzione pratica di restituire credibilità a un processo, fortemente in crisi, di gestione del territorio.

La messa in discussione del modello di pianificazione tradizionale ha indotto la formulazione di nuovi approcci che restituiscono un ruolo centrale alle comunità locali, attraverso l'utilizzo di una serie di tecniche sperimentali[36], facilmente adattabili in riferimento al contesto in cui si opera e al tipo di partecipazione che si vuole promuovere. Le pratiche partecipative che ne discendono, nate dall'esigenza di risolvere «il gap esistente tra tecnica ed etica» (Schiavo, 2002), hanno l'obiettivo di riempire il vuoto comunicativo tra l'eterogenea società civile da un lato, e tecnici e politici che hanno il compito di risolvere i problemi della città e dei suoi membri dall'altro, accelerando i tempi di decisione e parallelamente limitando l'insorgere di imprevisti e conflitti. Tali pratiche differiscono rispetto alla disciplina consolidata proprio perché prevedono il coinvolgimento dei soggetti locali (singoli individui, associazioni, attori sociali e culturali) durante l'intero processo di programmazione/pianificazione/progettazione urbanistica e territoriale, quindi non soltanto nella fase di implementazione per raggiungere una soglia minima di accettazione popolare, come generalmente accade.

Infatti, nell'attività processuale della pianificazione comunemente adottata gli attori non istituzionali hanno semplicemente l'illusione di poter incidere sulle scelte e sulla conseguente assunzione delle decisioni definitive, dal momento che il loro

[36] Queste esperienze prendono forma sulla scia del modello di *advocacy planning* statunitense (tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60), alternativo rispetto a quello razional-comprensivo e basato sulla ridistribuzione delle risorse a vantaggio degli attori deboli. Tale modello tendeva a considerare prioritariamente le problematiche sociali e i gruppi più svantaggiati, prevedendo che i soggetti esclusi dal processo decisionale potessero esprimere in modo istituzionale la propria opinione e quindi anche il proprio dissenso, nonché delle soluzioni di progetto alternative, mediante gli *advocacy planner*, che, alla stregua di avvocati, avevano il compito di difendere le ragioni e gli interessi dei loro clienti e trasformare le loro necessità in un linguaggio tecnico. Si passa da un processo di *problem solving* - con l'obiettivo di risolvere il problema da un punto di vista tecnico, consentendo di operare senza porsi problemi di natura sociale, politica o economica - ad un processo di *problem setting* - indirizzato a definire obbiettivi condivisi, in cui il professionista è sostenitore dei diritti della comunità, insegnante ed educatore.

coinvolgimento avviene di norma *ex-post*, quando in realtà le decisioni sono già state prese, attraverso gli istituti delle osservazioni e delle opposizioni.

Allo stesso modo, in quelle rare occasioni in cui il coinvolgimento della popolazione è previsto a monte del processo decisionale, spesso le modalità di informazione e comunicazione sono poco trasparenti, lacunose e parziali, rivelando un approccio sostanzialmente passivo alla partecipazione. Inoltre, è necessario sottolineare che anche i cittadini più avveduti incontrano notevoli difficoltà nel comprendere il tecnicismo delle norme e il linguaggio ostico che caratterizza gli strumenti urbanistici, sui quali sono eventualmente chiamati ad esprimere un'opinione.

La pianificazione tradizionale appare, dunque, più orientata a scoraggiare la partecipazione piuttosto che agevolarla.

Alla luce di quanto esposto, è palese la valenza estremamente positiva connessa all'ipotesi di introdurre momenti partecipativi nelle diverse fasi del processo pianificatorio - sopratutto rispetto ai principi di efficienza, efficacia e legittimità che sono alla base delle strategie di tipo esclusivo - con l'obiettivo prioritario di consolidare e migliorare l'aspetto normativo e regolamentare degli strumenti urbanistici. A tal proposito, tra le svariate argomentazioni presenti in letteratura che consigliano un percorso di pianificazione partecipata rispetto ad uno con impostazione *top-down*, di seguito si approfondiranno quelle ritenute maggiormente significative.

In primo luogo, influendo sul concetto di cittadinanza e nello specifico su quel «confine immateriale … che distingue chi è *dentro,* chi è *parte,* e dunque può *partecipare,* da chi, in direzione contraria, è esterno, straniero, emarginato, indifferente» (Schiavo, 2002), le pratiche partecipative sono in grado di garantire una maggiore equità politica e valorizzare la conoscenza di quei soggetti che, non essendo tecnici esperti, si esprimono utilizzando «codici non gergali e non strutturati entro regole disciplinari» (Balducci, 1995).

In aggiunta a questo, la consapevolezza dell'importanza della conoscenza locale consente di ricreare l'equilibrio tra *attori forti*, portatori di interessi economici già presenti nel sistema (ad esempio, grandi imprese pubbliche e private, banche, proprietari di aree), e *attori deboli*, portatori di interessi generali e diffusi (ad esempio, soggetti sociali, culturali e minoranze attive), i quali, «pur rappresentando bisogni ed interessi relativi alla qualità della vita nel territorio» (Magnaghi, 2003), non sono di solito rappresentati nel processo decisionale istituzionale. In tal senso, un processo di interazione aperto e basato sulla strategia dell'ascolto consente di individuare con maggiore precisione le necessità dei diretti interessati e, al tempo

stesso, incoraggia la creazione di contesti progettuali nei quali prendono vita nuove e interessanti soluzioni, grazie al contributo della memoria e dell'esperienza degli abitanti.

La creazione, sin dalle fasi preliminari, di un canale comunicativo tra gli attori, in veste di promotori delle trasformazioni, e i soggetti, destinatari delle stesse, consente inoltre, se necessario, di ridefinire i bisogni e le priorità o ancora di giungere ad un accordo su potenziali conflitti, evitando rallentamenti o interruzioni durante il processo decisionale e quindi il relativo aumento dei costi economici. Tuttavia, anche nel caso in cui non si riuscissero ad evitare i conflitti, l'approccio partecipativo è utile al fine di favorire la negoziazione, stimolando il dialogo e rimuovendo le resistenze di stampo ideologico, nell'ottica di esplicitare e analizzare le ragioni delle conflittualità e, infine, trovare la soluzione più appropriata.

Attraverso l'utilizzo dei metodi partecipativi, ai cittadini viene quindi garantita la possibilità di «esprimere il dissenso … attraverso forme democratiche, confrontabili e dialettiche, esplicitabili» (Magnaghi, 2001), intendendo il conflitto come una risorsa su cui investire, in quanto motore di trasformazione e miglioramento, piuttosto che come un ostacolo da evitare. Spesso, infatti, «l'estraniarsi dal processo di costruzione di un'idea collettiva, il "non-agire" o l'agire al di fuori della condivisione del quadro di riferimento normativo, rappresentano … l'unica modalità con cui interi gruppi sociali dimostrano un dissenso (consapevole e inconsapevole) e un'opposizione ai modelli virtuosi (ed a volte culturalmente coattivi) istituzionalmente imposti: la non condivisione è, allora, segno di non accettazione intenzionale, ma è pure causata dell'incomprensibilità e dall'estraneità di alcuni modelli, formalizzati e diffusi tramite linguaggi e canali assai lontani da quelli accessibili alla gente comune. In tale ottica, anche l'eventuale rifiuto apparentemente illogico va considerato con attenzione, quale sintomo di un disagio sociale e dell'esistenza di culture diverse, che viaggiano su binari divergenti ed evolvono in modi e tempi differenti» (Schiavo, 2002).

Accanto alle motivazioni sopra riportare, aventi carattere etico, dialogico e ludico-educativo, alla base della scelta di un percorso di pianificazione partecipata vi sono anche ragioni di derivazione più concreta. Di fatto, l'attivazione di percorsi basati sulla democrazia partecipativa, che affianchino e arricchiscano il processo di costruzione delle politiche e dei programmi/piani/progetti urbani e territoriali, consente l'individuazione degli interessi profondi e dei legami delle forze in campo, rapportando le risorse locali all'interno di un quadro di progetto molto più coordinato e coerente, nonché la mobilitazione di nuove risorse (ad esempio, il volontariato oppure i laboratori sperimentali di ricerca) utili alla costruzione di un'azione integrata rispetto alle questioni politiche, sociali, culturali e spaziali.

Come è ovvio, affinché queste condizioni si tramutino nel conseguimento degli obiettivi prefissati è necessario operare un complesso rinnovamento nella struttura e nel *modus operandi* della pubblica amministrazione, che necessita di un affiancamento da parte di nuove professionalità - come il sociologo, il negoziatore, il conduttore di gruppi - al fine di intervenire in maniera adeguata nei processi di governo del territorio e intraprendere con la popolazione locale un «percorso maieutico» in cui «nulla è deciso o scontato» perché orientato a «sviluppare la capacità di espressione degli abitanti» e incoraggiare la memoria di «immagini e suggestioni progettuali». In questo contesto, l'equipe interdisciplinare è chiamata ad agire in qualità di *expertise*, riconoscendo allo stesso tempo specifiche «competenze analitiche e progettuali alla "gente comune"» (Venti, 1996, 2002).

Soltanto per mezzo di «nuove prassi amministrative diffuse; nuove culture dell'accoglienza e della valorizzazione delle differenze; modalità di cooperazione reticolare tra ambiti sociali, istituzionali e territoriali diversi ed anche geograficamente distanti» (Magnaghi, 2005) è, dunque, possibile innescare un processo grazie al quale, una volta concluso lo specifico intervento, si continueranno a produrre effetti positivi sulla comunità. Infatti, la creazione di un canale comunicativo tra cittadini ed esperti favorisce un singolare scambio e coordinamento di conoscenze a livello interdisciplinare, accrescendo il grado di fiducia e disponibilità reciproco, promuovendo l'autonomia e l'iniziativa ed innescando processi di auto-apprendimento.

In conclusione, nella pratica urbanistica è necessario allontanarsi dalla tradizionale concezione secondo cui gli interventi influiscono unicamente sulla componente fisica del territorio, poiché nuovi ambiti e valori finora trascurati si rivelano oggi altrettanto necessari per la buona riuscita della politica o del programma/piano/progetto. Ne consegue che, accanto alle note e lungamente sperimentate metodologie di analisi di tipo tecnico-razionale, è necessario ricorrere a tecniche nuove che tengano conto dell'esperienza dei luoghi e del loro ricordo («le emozioni che suscitano, le memorie che evocano, i luoghi simbolici e densi di significati»), senza trascurare «problemi di costo e di tempi di realizzazione degli interventi, compatibilità rispetto ad obiettivi di carattere generale e di rispondenza agli obiettivi specifici degli attori in campo» (Venti, 1996).

Partendo da tali presupposti, risulta evidente come il processo di conoscenza, inteso nel senso più ampio del termine e con una accezione interattiva, giochi un ruolo di sostanziale importanza all'interno di un processo di pianificazione che segua un approccio partecipativo.

A tal proposito, rimandando al campo della filosofia, l'*epistemologia* è quella branca che si occupa delle condizioni sotto le quali si può avere conoscenza scientifica e dei metodi per raggiungere tale conoscenza[37]. L'epistemologia illuminista, alla base del modello razionale comprensivo, penalizza forme di conoscenza alternative a quelle riconosciute valide, ma ugualmente importanti, come: conoscenze esperienziali, intuitive, locali; conoscenze basate su pratiche di dialogo, ascolto, osservazione, contemplazione, condivisione; conoscenze espresse in modo iconografico e in altri modi simbolici rituali e artistici.

Seguendo un approccio partecipativo, invece, è necessario ammettere, senza abbandonare questi modi tecnici e scientifici di conoscere, che esistono molti altri modi di conoscere, comprendere la loro importanza - soprattutto all'interno di contesti fortemente diversificati sotto il profilo culturale - e capire quali sono i modi di conoscere più utili e in quali circostanze essi risultano tali. Una tale *epistemologia della complessità* per la pianificazione, secondo quanto indicato da Leonie Sandercock (2004), consisterebbe di almeno sei "modi" di conoscere, i quali si aggiungerebbero alla conoscenza tecnico-razionale classicamente riconosciuta: conoscere attraverso il dialogo; conoscere dall'esperienza; apprendere dalla conoscenza locale; imparare a leggere l'evidenza simbolica e non verbale; apprendere attraverso una conoscenza contemplativa e che riconosce i valori incommensurabili; pianificare attraverso l'azione (*learning by doing*).

All'interno di questo paradigma epistemologico trovano vita le recenti pratiche relative alla pianificazione cosiddetta *radicale*, che assumono come riferimento il tessuto frammentato di differenze della nuova città. Tali pratiche suggeriscono la possibilità di creare un nuovo tipo di spazio pubblico e di luoghi comuni, diversi dagli spazi tradizionali della città ma anche dai recinti sorvegliati e securizzati che caratterizzano molti sviluppi della città contemporanea, e allo stesso tempo richiedono una diversa dimensione delle relazioni tra politiche e destinatari delle politiche, attraverso l'attivazione di un protagonismo diretto degli abitanti e delle nuove cittadinanze in espansione.

Nella attuale complessità delle città, dunque, il processo di conoscenza, insito nell'intero percorso pianificatorio, necessita di una attenzione particolare, in quanto si tratta di affrontare problemi di disagio sociale estremo, o comunque profondo, le cui radici sono legate a ragioni di natura strutturale. In questi contesti è necessario capire «come incorporare nei processi partecipativi il conflitto, i temi dell'equità e della

[37] In un'accezione più ristretta l'epistemologia può essere identificata con la filosofia della scienza, la disciplina che si occupa dei fondamenti delle diverse discipline scientifiche.

giustizia, gli aspetti sostantivi della struttura e della trasformazione della città»; come riportare nei processi di pianificazione «la capacità (politica) di mobilitazione dell'activist, la saggezza e la competenza (politica e tecnica) del planner nell'impostare politiche di redistribuzione, la sensibilità (tecnica e artistica) dell'architetto-urbanista nell'immaginare soluzioni innovative ai problemi di organizzazione morfologica e spaziale della città ... come operare quando i meccanismi di esclusione sociale sono così profondi da negare a una parte della popolazione la stessa cittadinanza politica, e con essa la possibilità stessa di partecipare alla trasformazione della città». Il problema, quasi sempre, risiede nell'incapacità, dell'amministratore o del pianificatore, di trattare il problema, e questa incapacità nasce essenzialmente dalla *distanza* tra le parti, in termini fisici, culturali, umani e morali (Paba, Perrone, 2004).

Al fine di ridurre tale distanza tra gli interlocutori, e quindi promuovere un percorso pianificatorio che risulti proficuamente orientato all'inclusività, è necessario riflettere su quelle che Giancarlo Paba definisce le tre "regole" della pianificazione radicale.

La prima "regola", orientata ad «*abolire la distanza, rendere visibile l'invisibile*[38]*»*, sottolinea l'importanza di "scoprire" le specifiche diversità - in termini di età, genere, abilità, razza, cultura, etc. - che compongono la città; corpi "diversi" che spesso si nascondono, o sono esclusi, dalla vita e dalla vista degli altri cittadini, ma che condividono - non di rado anche con questi ultimi - povertà, sacrifici, bisogni, competenze, saperi, tensioni, desideri. La partecipazione, segno di democrazia e inclusività, significa quindi innanzitutto saper vedere, toccare, istituire un contatto con la diversità delle popolazioni urbane, e soprattutto dei nuovi aspiranti abitanti della città. «La partecipazione è all'inizio un gioco dello sguardo e dell'esplorazione reciproca: scoprire l'esistenza di un'umanità altra e sconosciuta, la *subcity* sotterranea e oscura che vive nei margini della città e della società» (Paba, Perrone, 2004).

La seconda "regola", che l'autore sintetizza nell'espressione «*una volta scoperti e riconosciuti è necessario imparare ad ascoltare in profondità i protagonisti più marginali e diseredati della città»*, deriva da un insieme di pratiche che, inizialmente, John Forester ha racchiuso nella definizione *ascolto critico* (*critical listening*) e, successivamente, Marianella Sclavi ha definito come una vera e propria *arte di ascoltare*.

[38] L'autore riprende esplicitamente il titolo del libro curato da Leonie Sandercock, nel 1998, *Making The Invisible Visible: A Multicultural Planning History*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles.

Secondo Forester, infatti, la fondamentale differenza intercorrente tra l'ascolto (*listening*) e il semplice udire (*hearing*) è rappresentata dal fatto che nel primo caso si concretizza un complesso meccanismo di reciprocità e di mutuo interesse tra gli interlocutori. Alla base dell'ascolto critico vi è, quindi, un coinvolgimento attivo, interattivo e profondo, orientato all'osservazione e alla comprensione della realtà, quale condizione di partenza per la risoluzione dei problemi urbani e sociali più gravi.

La banale informazione/consultazione dei cittadini potrebbe, forse, essere utilizzata soltanto nel caso in cui il problema in esame si mostri semplice e condiviso; ma quando i linguaggi, le visioni, gli interessi e le speranze sono contrastanti, è necessario adottare l'approccio partecipativo proposto dalla Sclavi, al fine di riconnettere l'*arte di ascoltare* alla speranza di futuri possibili.

«In vista di un futuro incerto e di un gioco combinato di interessi ambigui e in conflitto, la capacità di ascoltare da parte di un pianificatore è legata alla sua capacità di sperare. Prestando ascolto nello stesso modo alle voci appassionate di chi propone un progetto e di chi vi si oppone, i pianificatori devono esplorare quelle possibilità che le altre parti non hanno ancora preso in considerazione. Ponendo delle domande ai costruttori di progetti, ai membri dello staff o di altre agenzie, ai residenti della città, i pianificatori devono esaminare gli interessi più profondi, le informazioni non ancora dischiuse ma rilevanti, le nuove idee sulle strategie possibili, gli accordi o gli esiti dei progetti» (Sclavi, 2000).

La terza "regola", secondo cui «*la partecipazione utile in contesti di disagio urbano assoluto è quella che costruisce un'altra rete*», stimola l'instaurarsi di un sistema alternativo di interazione e di mobilitazione delle energie collettive, che rappresenti le realtà - individuali e sociali - escluse e marginali, povere sotto il profilo economico ma ricche di speranza e di ambizione. La necessità di creare tale rete alternativa deriva dalla consapevolezza che le occasioni di partecipazione ai processi di governo della città non consentono l'accesso - per ragioni tecniche e sociali - a coloro i quali si ritrovano esclusi dalla rete convenzionale dei poteri urbani; quest'ultima riconosce, infatti, i poteri istituzionali, gli interessi legittimi, le associazioni stabili e riconosciute, le categorie, le imprese e i privati dotati di adeguate risorse finanziarie o potere di condizionamento.

D'altro canto, poiché il numero degli attori coinvolti nel sistema urbano è enormemente cresciuto e conseguentemente i problemi sono diventati spesso difficilmente trattabili all'interno delle procedure decisionali, mobilitare i diversi interessi in campo utilizzando pratiche di negoziazione, concertazione e contrattazione come uniche procedure di interazione sociale per il governo della città, non risulta sufficiente al fine di affrontare i problemi sociali più duri e resistenti,

avendo poco in comune con l'idea originaria e complessa di partecipazione, la quale richiede innanzitutto il riconoscimento delle individualità.

In sintesi, il nuovo paradigma di pianificazione «demolisce i pilastri di saggezza della pianificazione modernista, rimpiazzandoli con un approccio più fluido e sensibile al contesto e al cambiamento rapido», sulla base degli assunti di seguito riportati.

«1. La razionalità mezzi-fini potrebbe essere ancora un utile concetto - specialmente per costruire ponti e dighe - ma abbiamo bisogno anche di una più grande ed esplicita fiducia nella *saggezza pratica*.

2. La pianificazione non è più esclusivamente interessata ad azioni comprensive, integrate e coordinate (piani multisettoriali e multifunzionali), ma è piuttosto una pianificazione negoziata, politica e di attenzione selettiva. Questo, a sua volta, la rende *meno orientata ai documenti e più centrata sulle persone.*

3. Esistono differenti tipi di conoscenze appropriate nella pianificazione. *Arte o scienza* è un modo sbagliato di porre il problema. Piuttosto, il nodo da affrontare è quali conoscenze siano appropriate in quale situazione. Le comunità locali hanno conoscenze esperienziali, di base, contestuali, intuitive, che si esprimono attraverso il linguaggio, le canzoni, i racconti e varie forme visive (dai cartoni animati ai graffiti, dai racconti incisi sulla corteccia d'albero ai video) piuttosto che attraverso le più note tipologie di "fonti" della pianificazione (censimenti, modelli di simulazione, etc.). I pianificatori devono imparare ad accedere a questi *altri modi di conoscere*.

4. Dobbiamo allontanarci dalla nostra fiducia modernista nei futuri guidati dallo stato e nei processi calati dall'alto, e muovere verso una pianificazione basata sulla comunità, dalla base verso l'alto, rivolta all'*empowerment* della comunità.

5. Dobbiamo decostruire sia l'*interesse pubblico* che la *comunità*, riconoscendo che queste nozioni individualmente tendono ad escludere la differenza. Dobbiamo riconoscere che esistono *pubblici multipli* e che la pianificazione, in questa nuova arena multiculturale, richiede un nuovo tipo di *alfabetizzazione multiculturale*.» (Sandercock, 2004).

3.2 Le caratteristiche dei modelli partecipativi

3.2.1 I differenti livelli di partecipazione

La confusione attorno al concetto di partecipazione e alle sue diverse modalità applicative - a seconda del grado di influenza esercitato dai cittadini nei processi

decisionali[39] - in termini di regole, procedure, criteri quantitativi e qualitativi, ha dato vita a numerosi tentativi di interpretazione e di classificazione.

Uno dei primi risale a Sherry R. Arnstein, il quale ha elaborato la cosiddetta "scala della partecipazione civica" (*a typology of citizen participation*[40]), cui molti autori fanno ancora oggi riferimento. Partendo dall'analisi delle relazioni di potere instaurate in alcune esperienze statunitensi di elaborazione e implementazione delle decisioni, Arnstein ha classificato, sulla base di criteri qualitativi piuttosto che quantitativi, le pratiche partecipative, distinguendole in otto diverse categorie, otto gradini di una ipotetica scala che porta dalla totale esclusione, a forme di partecipazione simboliche, fino ad una crescita sostanziale della responsabilità dei cittadini. La scala, di seguito riportata, è una rappresentazione esemplificata delle complesse interazioni sociali, personali e professionali che prendono forma in un processo di pianificazione partecipata.

Tabella 3. 1 – La scala della partecipazione secondo Arnstein

DEGREES OF CITIZEN POWER	1. Citizen control
	2. Delegated power
	3. Partnership
DEGREES OF TOKENISM	4. Placation
	5. Consultation
	6. Informing
NON PARTICIPATION	7. Therapy
	8. Manipulation

Fonte: Arnstein, 1969

Arnstein definisce una griglia di otto livelli, suddivisi in tre categorie, che seguono un ordinamento ascendente in termini di *«power and powerlessness»* (Gelli, 2001).

Nella parte più bassa si trova la non partecipazione (*non participation*), che include le attività di manipolazione (*manipulation*) e di sostegno terapeutico (*therapy*). La prima non induce affatto alla promozione della partecipazione all'interno del processo pianificatorio, anzi prevede il ricorso alla somministrazione

[39] Si hanno da una parte le forme di interazione sociale indirizzate alla costruzione del consenso e al mantenimento-miglioramento del sistema e della città esistente (*systems maintaining*); dall'altra parte l'universo di azioni antagoniste-protagoniste, di conflitto costruttivo e "dissenso creativo", di iniziative sociali "basse" e inquiete, che vogliono migliorare il mondo modificando la distribuzione del potere, della ricchezza e della felicità (*systems transforming*).

[40] Pubblicata in un saggio sul "Journal of the American Planning Association", nel 1969.

di informazioni parziali volte alla costruzione del consenso, attraverso strutture come i consigli di quartiere; la seconda, nella convinzione che il *powerlessness* sia inadeguato e debole, si basa sulla individuazione degli svantaggi sociali e sul relativo risanamento dei mali riscontrati, senza però rimuoverne le cause.

Nella parte intermedia si colloca la partecipazione simbolica (*degrees of tokenism*) rappresentata da strategie di informazione (*informing*), consultazione (*consultation*) e mitigazione (*placation*). L'informazione rende la popolazione consapevole dei propri diritti, compiendo un primo importante passo verso la strada della partecipazione, che comunque in questa fase ha ancora un carattere di monodirezionalità, dal momento che la comunità deve limitarsi esclusivamente all'ascolto delle proposte stabilite *«for their benefit»* (Arnstein, 1971); la consultazione prevede invece la bidirezionalità, attraverso *«attitude surveys, neighborhood meetings, and public hearings»* (Arnstein, 1971), che prevedono il coinvolgimento dei cittadini al fine di comprendere meglio problematiche e/o necessità; le strategie di mitigazione iniziano ad assicurare una reale e attiva partecipazione popolare, integrando limitate rappresentanze cittadine in organismi pubblici, le quali comunque non riescono ancora ad esercitare alcun potere decisionale, anche perché il coinvolgimento non è continuo «nelle fasi dell'implementazione dei programmi, in cui maggiormente si ridefiniscono le relazioni tra i soggetti partecipanti» (Gelli, 2001).

Nella parte più alta si posizionano le attività che garantiscono il potere ai cittadini (*degrees of citizen power*), vale a dire l'associazione (*partnership*), i poteri di rappresentanza (*delegated power*) e il controllo da parte dei cittadini (*citizen control*). La *partnership* prevede una ripartizione del potere mediante trattative e negoziazioni tra i diversi attori in gioco, consentendo modifiche in itinere della procedura partecipata qualora si dovessero riscontrare conflittualità; nel livello relativo al potere di rappresentanza si instaurano, tra cittadini e amministratori, negoziazioni tali per cui ai primi viene conferita un'autorità determinante nei processi decisionali, essendo la componente maggioritaria nelle commissioni; all'apice della scala si trova la guida da parte dei cittadini, i quali acquisiscono potenzialità di governo e di controllo tali da poter elaborare direttamente da soli le scelte programmatiche e pianificatorie.

Con riferimento alla scala della partecipazione proposta da Arnstein, nel corso degli anni svariate sono state le rielaborazioni, a cura di diversi autori, con il principale intento comune di rappresentare i differenti livelli in maniera decisamente più imparziale e neutrale.

A tal proposito, si ricorda il modello elaborato nel 2001 da Ecosfera, nell'ambito dello Studio di Fattibilità per l'Economia e la Riqualificazione dell'Ambiente di Roma, che indica gli effettivi gradi d'intensità della partecipazione ma non attribuisce

necessariamente ad essi un giudizio di valore. Questo perché, in alcune circostanze, livelli "bassi" di partecipazione rappresentano in realtà i primi passi compiuti in direzione di un processo di cambiamento graduale verso l'introduzione di meccanismi più significativi di coinvolgimento attivo; in alcune circostanze, i gradini bassi, quali la semplice divulgazione d'informazioni, sono a loro volta elementi indispensabili di strategie più complesse di partecipazione.

I gradini di questa scala della partecipazione indicano rispettivamente i livelli di non partecipazione, informazione e comunicazione, consultazione, collaborazione e coinvolgimento attivo, autoproduzione e autogestione; in realtà si tratta di un *continuum* più che di distinzioni nette tra categorie di approcci partecipativi. Infatti procedendo nella scala, cambiano l'equilibrio dei ruoli e le modalità d'interazione tra attori che detengono dal principio il controllo sul processo per motivi di diritto o potere relativo nel gioco delle parti, da una parte, e attori che invece non sono necessariamente considerati come parte attiva del processo, dall'altra; negli approcci a più elevato grado di partecipazione, l'equilibrio tra le parti muta tendendo a dare maggiore peso reale alle voci e agli interessi normalmente esclusi o marginalizzati. In termini di interazioni si passa da approcci che prevedono solo un passaggio di informazioni selettivo e unidirezionale da parte del decisore alla comunità, a modalità di ascolto e confronto che progressivamente introducono nel processo dinamiche «di scambio paritetico di informazioni, valori e responsabilità» (Ecosfera, 2001).

Tabella 3. 2 - La scala della partecipazione secondo Ecosfera

	Divulgazione e informazione	Ascolto	Confronto e definizione comune del problema	Ricerca comune della soluzione	Decisione comune	Aiuto all'assunzione di potere e responsabilità	Assunzione di potere e responsabilità
Autoproduzione e autogestione	(✓)					(✓)	✓
Collaborazione e coinvolgimento attivo	✓	✓	✓	✓	(✓)		
Consultazione	✓	✓	✓	(✓)			
Informazione e comunicazione	✓	(✓)					
Non partecipazione	(✓)						

Fonte: Ecosfera, 2001

Secondo Ecosfera, l'assenza di partecipazione può essere riassunta con l'espressione *«decidi - annuncia - difendi»*, con riferimento ai processi di programmazione e pianificazione del territorio in cui la proposta presentata risulta già definitiva e, pertanto, necessita di essere difesa da probabili attacchi esterni. In quest'ottica, i decisori pubblici si considerano gli unici capaci «di esprimere compiutamente l'interesse della collettività su un tema e di prendersi il rischio di una decisione» e, qualora si presentassero delle critiche, «quella decisione potrà essere bloccata o cambiata … Nel frattempo si reputa però necessario farla procedere senza consultare i cittadini» (Ecosfera, 2001).

La diffusione dell'informazione e la comunicazione, requisiti fondamentali al fine di realizzare processi di tipo inclusivo, costituiscono il primo step della partecipazione dei cittadini nei processi di governo del territorio, poiché garantiscono un'estensione delle capacità decisionali alla comunità, garantita dagli scambi relazionali tra i diversi attori.

La consultazione prevede un'interazione strutturata su un tema specifico - in riferimento al quale viene definito preliminarmente un quadro conoscitivo comune del problema e del contesto - evolvendo in tal modo il semplice processo di scambio d'informazione in un rapporto bidirezionale, tra decisori e cittadini, e talvolta multidirezionale, con il coinvolgimento degli ulteriori attori in campo; un suddetto approccio implica il ricorso a riunioni, tavoli di discussione e referendum, che si concentrano su un problema in gran parte già strutturato e definito. In questo livello la decisione finale è ancora totalmente in mano al decisore (secondo il modello *top-down*), nonostante il bagaglio conoscitivo dello stesso si sviluppi durante il processo decisionale.

Il coinvolgimento attivo si avvicina al concetto di *empowerment*, dal momento che si assegna un significativo potere decisionale a quegli attori che dapprima erano esclusi dai processi di gestione urbana. In tal senso, il decisore riveste un ruolo "neutrale" promuovendo un processo condiviso, il cui stimolo proviene in alcuni casi addirittura "dal basso"; si crea così una base partenariale, in cui tutti i partner sono in una condizione paritetica di scambio delle risorse.

L'autogestione, infine, che rappresenta il più alto livello della scala proposta da Ecosfera, poiché affida il controllo dell'intero processo di governo del territorio direttamente alla comunità[41], delegando ai tecnici il ruolo di referenti.

[41] Nonostante un simile processo pianificatorio risulti evidentemente difficoltoso da gestire, esistono dei casi di successo, come ad esempio nei Paesi Bassi, a Rotterdam, in cui nel 1993 si fonda il "Neighbourhood Management Company". Si tratta di un'iniziativa fondata da due cooperative edilizie con l'intento di garantire un corretto ed efficiente sistema di manutenzione edilizia e urbana dell'area, incentivare la partecipazione degli abitanti e favorire la formazione di

Una più recente rivisitazione della scala della partecipazione è contenuta nel Manuale della Partecipazione (*Manuel européen de la participation*), prodotto dalla Rete Urbact-Partecipando (AA.VV., 2006) e assunto come modello di riferimento internazionale. All'interno del manuale - partendo dall'analisi delle problematiche connesse a svariate esperienze partecipative condotte in differenti contesti caratterizzati da particolari culture, condizioni economiche, sociali e organizzative - vengono sottolineate tre tensioni opposte attorno alle quali ruotano le nuove sfide della partecipazione (*le défis de la participation*), vale a dire *inclusione ed esclusione*, *top-down e bottom-up*, *centralità e marginalità*, che si combinano e si sovrappongono, creando non poche difficoltà ai tentativi di autorganizzazione delle comunità e alla promozione di strategie utili ad un miglioramento della qualità della vita.

L'analisi della tensione tra inclusione ed esclusione si basa sulla valutazione della capacità e della volontà di tener conto delle diverse istanze all'interno del processo decisionale, senza operare distinzioni «tra "coloro che sono dentro" e "coloro che stanno all'esterno", tra chi è integrato nella città e chi è escluso della politica o dalle risorse materiali e sociali» (AA.VV., 2006), sottolineando l'importanza della fase di costruzione delle conoscenze collettive al fine di conseguire una partecipazione attiva e cosciente. Per tal motivo, è necessario ridefinire il rapporto tra saperi esperti e saperi comuni, "traducendo" il linguaggio dei primi senza perderne i contenuti e valorizzando nuove forme di comunicazione[42] sociale accessibile.

Nella tensione tra *top-down* e *bottom-up*, l'approccio gerarchico discendente si contrappone all'approccio incentrato sulle risorse locali, come spesso accade nelle tensioni all'interno delle istituzioni, che non sono capaci di cogliere le ricchezze provenienti dalla società o le iniziative delle organizzazioni sociali, le quali conseguentemente non riescono a svilupparsi per mancanza di sostegno da parte delle istituzioni stesse.

Per quanto concerne, infine, la tensione tra aree centrali e aree marginali, questa non corrisponde più alla tradizionale dicotomia centro - periferia, in cui il primo offre grandi opportunità e una elevata qualità della vita, mentre nella seconda sono collocate le popolazioni meno abbienti; difatti, nonostante il termine periferia risulti

---

nuove occasioni per i residenti, che, nello stesso tempo, sono i fondatori della società e i principali clienti; i risultati sono riscontrabili in una maggiore stabilità sociale del quartiere e nel miglioramento dei servizi (Ecosfera, 2001).

[42] «Comunicazione ed informazione sono generalmente confusi nel processo di partecipazione; l'informazione è il livello il più debole della partecipazione quando si limita a trasmettere semplicemente dei dati; al contrario, con il concetto di comunicazione si intende la messa in pratica di un programma di formazione con gli abitanti che sarà considerato come il livello più elevato della partecipazione, associata ad un senso di presa di coscienza in atto» (AA.VV., 2006).

ancora in antitesi al concetto di centro, l'attenzione viene rivolta all'accezione di quest'ultimo in termini di concentrazione di funzioni centrali (Gambino, 1986), il cui eccesso in una determina zona crea, come diretta conseguenza, l'impoverimento delle altre. In quest'ottica, la quantità (che caratterizza le aree centrali) si oppone alla qualità (delle ree marginali), che si manifesta in luoghi privilegiati per le significative componenti del paesaggio ambientale, naturale e storico-culturale consolidato (Deplano, Garau, Figus, 2007). Partendo da tali presupposti, il manuale conclude sottolineando il legame tra partecipazione e bellezza, intendendo la prima non solo come un insieme di processi e procedure, «la partecipazione è anche il metodo più efficace per garantire la qualità delle realizzazioni, degli edifici, degli spazi collettivi della città» (AA.VV., 2006), costruendo in tal modo un legame tra etica ed estetica.

3.2.2 La struttura di un modello partecipativo

Le esperienze che caratterizzano il panorama accademico sono basate su interpretazioni originali e specifiche, nonché su adattamenti teorico-metodologici, che dipendono anche dal territorio in esame, dall'oggetto e dalle finalità del programma/piano/progetto, dal target di cittadini coinvolti e dalle figure professionali ritenute più idonee a garantire una maggiore efficacia delle azioni previste.

Malgrado ogni esperienza sia unica, perché si adatta in corso d'opera al mutare dello scenario, e quindi come tale non può essere assunta come modello astratto da trasferire in luoghi e situazioni differenti, è comunque possibile individuare una strutturazione metodologica comune a tutte le pratiche partecipative, che prevede:

- la definizione del contesto di partenza (sia dal punto di vista fisico che sociale) e delle problematiche che si vogliono approfondire e risolvere;
- l'individuazione e l'organizzazione delle risorse disponibili e degli eventuali partner e sponsor disposti a collaborare;
- l'identificazione dei principali attori (sociali, economici, politici) mobilitati attorno ai diversi problemi;
- la definizione degli ambiti di competenza e di responsabilità dell'attore pubblico e degli altri attori coinvolti nel processo di pianificazione;
- l'individuazione degli obiettivi realisticamente raggiungibili e dei tempi necessari al conseguimento degli stessi;
- la scelta di strategie e metodi che coinvolgano i cittadini e forniscano loro gli strumenti culturali e tecnici necessari per una partecipazione consapevole;

- la strutturazione del percorso partecipativo (in termini di fasi di lavoro e relative tecniche, risorse, attori, sede e attrezzature);
- l'adattamento del processo in itinere, in base alle alternative valutate, alle soluzioni ipotizzate, ai conflitti individuati, agli interessi in gioco, etc. e la verifica dell'efficacia degli strumenti utilizzati;
- la divulgazione dei risultati ottenuti.

L'intero processo, ovviamente, prende forma a partire dalla manifestata necessità o volontà di intervenire mediante un percorso decisionale inclusivo, in funzione degli interessi principali della comunità e dell'ente, nonché degli obiettivi prefissati, con l'obiettivo di giungere a delle scelte di governo del territorio che, forti del consenso di tutti gli attori, siano realizzabili.

Per tal motivo, particolare importanza riveste la fase di identificazione dei soggetti: si tratta di una questione complessa, delicata e decisiva, difatti il successo della esperienza pianificatoria dipenderà in gran parte dalla composizione degli interlocutori. Per mettere in pratica il principio di inclusività è necessario coinvolgere nel processo tutti i portatori di interesse, anche se non dispongono necessariamente di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica. Bisogna, quindi, ragionare sulla posta in gioco, considerare con cura i possibili impatti - sociali, economici, urbanistici, ambientali, etc. - del programma/piano/progetto e individuare i soggetti che possano rappresentarli nel corso del processo. Ne deriva una "mappa degli attori", che dovrebbe racchiudere tre categorie di interlocutori, quali le *istituzioni pubbliche*, come enti locali (comuni, province, regioni, comunità montane, etc.) e agenzie funzionali (consorzi, camere di commercio, aziende sanitarie, agenzie ambientali, università, etc.), i *gruppi organizzati*, come sindacati, associazioni di categoria, associazioni culturali, ambientali, di consumatori, gruppi sportivi o ricreativi e comitati spontanei di cittadini, e i *cittadini non organizzati*.

Una volta individuati i soggetti, all'attore pubblico spetta il compito di scegliere, all'interno della grande varietà di approcci e tecniche disponibili, quelle maggiormente idonee in relazione all'ambito di riferimento, agli obiettivi preposti, alle risorse che è disposto a mettere in campo, nonché alla fase di riferimento del percorso partecipato.

3.2.3 Approcci e tecniche

Con riferimento ai livelli di partecipazione individuati da Ecosfera, possono essere definiti differenti approcci partecipativi, estremamente eterogenei, che sottolineano di

volta in volta gli obiettivi del processo inclusivo in termini di informazione e comunicazione, consultazione, collaborazione e coinvolgimento attivo.

Da questi approcci scaturiscono svariate tecniche per la gestione dello stesso processo, da utilizzare a seconda delle diverse fasi e comunque con riferimento al contesto in cui si opera e agli obiettivi prefissati, le quali possono essere suddivise in tre famiglie: «tecniche per l'ascolto», orientate a comprendere la percezione dei problemi da parte degli *stakeholder* attraverso attività di informazione, comunicazione e consultazione; «tecniche per l'interazione costruttiva», che, comprendendo attività di collaborazione e coinvolgimento attivo, hanno l'obiettivo di aiutare gli interlocutori a relazionarsi al fine di produrre conclusioni interessanti; «tecniche per la risoluzione dei conflitti», utili a facilitare la conclusione di questioni controverse (Bobbio, 2004).

All'interno delle tecniche per l'ascolto rientrano quelle di seguito illustrate. L'*Ascolto passivo*, il cui strumento principale è rappresentato dal questionario, che, seppur molto utile, costituisce una pratica di ascolto imperfetta nel caso in cui gli interlocutori non abbiano un'opinione precisa sull'argomento in oggetto o non riescano a riconoscersi nella domanda per come viene formulata. L'*Ascolto attivo*, che nascendo «dalla riflessione degli antropologi che si sono interrogati su come arrivare a una comprensione reciproca tra persone appartenenti a culture diverse, che partono da premesse implicite (non chiare neppure a ciascuna di esse) molto distanti tra di loro» (Bobbio, 2004), si basa sulle sette regole dell'"arte di ascoltare" definite da Marianella Sclavi[43]. L'*Outreach*, utile nei casi i cui è necessario raggiungere direttamente gli interlocutori che altrimenti rimarrebbero esclusi, attraverso la distribuzione di materiale informativo, la diffusione di articoli su giornali locali e spot informativi su radio e tv, la promozione mirata di interventi informativi e di scambio

[43] 1. Non avere fretta di arrivare a delle conclusioni. Le conclusioni sono la parte più effimera della ricerca.
2. Quel che vedi dipende dalla prospettiva in cui ti trovi. Per riuscire a vedere la tua prospettiva, devi cambiare prospettiva.
3. Se vuoi comprendere quel che un altro sta dicendo, devi assumere che ha ragione e chiedergli di aiutarti a capire come e perché.
4. Le emozioni sono degli strumenti conoscitivi fondamentali se sai comprendere il loro linguaggio. Non ti informano su cosa vedi, ma su come guardi. Il loro codice è relazionale e analogico.
5. Un buon ascoltatore è un esploratore di mondi possibili. I segnali più importanti per lui sono quelli che si presentano alla coscienza come al tempo stesso trascurabili e fastidiosi, marginali e irritanti perché incongruenti con le proprie certezze.
6. Un buon ascoltatore accoglie volentieri i paradossi del pensiero e della comunicazione. Affronta i dissensi come occasioni per esercitarsi in un campo che lo appassiona: la gestione creativa dei conflitti.
7. Per divenire esperto nell'arte di ascoltare devi adottare una metodologia umoristica. Ma quando hai imparato ad ascoltare, l'umorismo viene da se.

nell'ambito di riunioni di specifici gruppi, la predisposizione di strutture mobili (caravan, camper, container, etc.) da utilizzare come uffici mobili, lo svolgimento di camminate di quartiere, l'attivazione di punti di riferimento in loco. L'*Animazione territoriale*, finalizzata ad incrementare il grado di sensibilizzazione e partecipazione degli attori locali intorno a problemi e strategie comuni, acquisire dettagliate informazioni ed esperienze, incrementare la cooperazione tra gli attori e giungere ad una elaborazione condivisa di progetti di sviluppo. La *Ricerca-Azione partecipata*, che, pur avendo uno scopo conoscitivo, promuove un attivo coinvolgimento di tutti i soggetti depositari del sapere locale, in ogni fase (messa a punto dello strumento di indagine, campionamento, pre-test, somministrazione, elaborazione dei dati, analisi e interpretazione, redazione del report finale, restituzione pubblica), al fine di condividere gli obiettivi e adattare continuamente il processo. Le *Camminate di quartiere*, in cui piccoli gruppi di residenti guidano i tecnici, incrociando osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri e raccogliendo impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze e ricordi. I *Punti*, vale a dire sportelli per il pubblico ubicati all'interno di aree urbane oggetto di interventi di trasformazione, principalmente finalizzati ad ascoltare vissuto, bisogni e aspettative in merito all'intervento in oggetto, nonché contenere i disagi creatisi, raccogliere le segnalazioni presentate e costruire le risposte più efficaci, valorizzare le valenze positive dell'intervento e coinvolgere gli abitanti nella realizzazione. I *Focus group*, composti da piccoli gruppi di persone, solitamente omogenei, che discutono in merito ad una specifica questione, generalmente assistiti da un facilitatore che gestisce la discussione e stimola l'interazione tra i partecipanti, le cui conclusioni vengono elaborate e interpretate in un documento informale che rappresenta la sintesi o la trascrizione integrale della discussione. Il *Brainstorming* (significato letterale "tempesta di cervelli"), il cui obiettivo risiede nella produzione di soluzioni innovative per uno specifico problema, seguendo una impostazione ludica che consenta di dare spazio alla creatività solitamente frenata da una serie di inibizioni, sotto la guida di un facilitatore che ha il compito di proporre il problema iniziale in modo chiaro e semplice, invitare i partecipanti a sospendere il giudizio, favorire le idee estreme e spiazzanti e accogliere qualsiasi idea espressa, nonché incoraggiare i partecipanti ad elaborare variazioni sulle idee espresse da altri.

L'insieme delle tecniche per l'interazione costruttiva si presenta più complesso ed articolato, comprendendo al suo interno approcci eterogenei basati sulla *costruzione di scenari*, da cui derivano tecniche che si propongono di indurre riflessioni strutturate sulle possibili evoluzioni future di un contesto ambientale, urbano,

sociale[44]; sulla *simulazione*, mirando ad una maggiore comprensione del problema e all'interazione tra gli interlocutori, i quali sono incoraggiati ad esprimere le proprie idee ed opinioni liberamente, facilmente e in modo anonimo; sulla *spontaneità*, da cui hanno origine tecniche caratterizzate da una impostazione didattico-educativa, finalizzata al coinvolgimento e alla responsabilizzazione mediante strumenti di lavoro flessibili e adattabili alle variabili in gioco (numero e composizione dei partecipanti, spazi e attrezzature a disposizione, disponibilità di tempo, etc.).

Essendo il momento dell'interazione costruttiva estremamente significativa all'interno di un processo partecipativo, è necessario approfondire le tecniche ritenute maggiormente rilevanti in maniera più dettagliata.

Tra queste, notevole rilevanza in campo internazionale riveste il *GOPP (Goal Oriented Project Planning)*[45], nato dall'esigenza di garantire che programmi e progetti fossero in grado di incidere con efficacia sulla realtà sulla quale intervengono, contribuendo in modo significativo a risolvere il problema oggetto dell'intervento; infatti, l'approccio adottato suggerisce che gli attori-chiave e i beneficiari di un progetto effettuino, in concomitanza con le principali fasi del ciclo del progetto, incontri di analisi e progettazione di gruppo (workshop GOPP), assicurando una dimensione di progettazione e gestione partecipativa ai loro interventi, con il supporto di facilitatori professionisti ma neutrali. Nello specifico, i momenti-chiave in cui intervenire corrispondono con la fase di identificazione (*identification workshop*), l'inizio della fase di studio di fattibilità o progettazione esecutiva (*formulation workshop*), metà percorso (*review workshop*), termine del progetto (*evaluation workshop*); tuttavia la tecnica si è maggiormente sviluppata nella prima fase, il cui obiettivo consiste nella definizione di uno schema progettuale strutturato e completo, nella forma di una matrice nota come Quadro Logico, in cui sono riportati tutti gli elementi fondamentali dell'idea progettuale (obiettivi generali, obiettivi specifici, risultati, attività), gli indicatori e anche le condizioni esterne che concorrono a raggiungere gli obiettivi prefissati. Per giungere a definire il Quadro Logico si prevedono una prima *fase di analisi* (definizione/verifica dell'entità, analisi degli attori-chiave, analisi dei problemi, analisi degli obiettivi, identificazione degli

[44] Attualmente sono usate in Italia per avviare i progetti di riqualificazione urbana in quartieri o comunità o per strutturare i processi di Agenda 21. Potrebbero altresì essere usate nell'elaborazione di programmi concertati di sviluppo locale, come i patti territoriali o i progetti integrati territoriali, o in qualsiasi altro progetto di intervento che coinvolga una pluralità di soggetti differenti.

[45] Ispirato al *Quadro Logico*, nasce a partire dagli anni '60 da un insieme di tecniche e di strumenti elaborati nell'ambito delle attività di progettazione di enti e agenzie dedite alla cooperazione allo sviluppo; a partire dal 1993, l'Unione Europea ha iniziato ad acquisire e utilizzare questo metodo, in modalità differenti e con intensità variabile, a seconda delle Direzioni Generali.

ambiti d'intervento o *clustering*), e una *fase di progettazione* (scelta degli ambiti d'intervento o *scoping*, definizione della logica di intervento, analisi del rischio, definizione degli indicatori, programmazione temporale delle attività).

Altrettanto importante risulta la tecnica *Strategic Choice*[46], che si basa su un approccio particolarmente adatto sia a gestire gli interventi in un contesto con elevato grado di complessità, sia a favorire lo sviluppo di nuove forme di pianificazione strategica interattiva di tipo *bottom-up*. Tale approccio viene utilizzato nell'ambito del processo ciclico di pianificazione/progettazione, consentendo di generare e selezionare azioni di piano e progetti reciprocamente compatibili e coerenti con lo scenario futuro prefigurato dagli attori, sulla base di un processo lineare-deduttivo applicato alla successione obiettivi – indagini – alternative – valutazione – attuazione. I principi guida del processo sono rappresentati da quattro elementi, ovvero una *tecnologia aperta*, una adeguata o*rganizzazione*, una particolare attenzione al *processo* e al *prodotto.* I membri del gruppo di lavoro operano, secondo quattro modalità: *strutturare* (i problemi, spesso mal definiti, vengono articolati in aree di decisione, ognuna delle quali rappresenta uno specifico ambito in cui è possibile scegliere tra due o più ipotesi d'azione alternative), *progettare* (il gruppo di lavoro individua per ogni area di decisione un insieme di ipotesi alternative e costruisce il *grafo delle opzioni*; analizzando quest'ultimo è possibile identificare gli schemi di decisione, ciascuno dei quali può essere articolato in *fuochi del problema*, ossia in gruppi di aree di decisione fortemente interrelate che è possibile esaminare provvisoriamente come sottoproblemi separati), *confrontare* (occorre scegliere le aree di confronto, ovvero i criteri di valutazione delle opzioni e degli schemi di decisione; confrontando a coppie gli schemi di decisione rispetto alle aree di confronto si valuta l'efficacia relativa e si evidenziano i vantaggi conseguenti alla loro eventuale realizzazione; quando il numero di schemi di decisione da confrontare è molto elevato, si seleziona, provvisoriamente, un sottoinsieme significativo degli schemi da valutare usando scale qualitative o quantitative), *scegliere* (in questo caso si rendono espliciti i dubbi emersi nelle precedenti fasi di lavoro, relativi al contesto fisico-ambientale, ai sistemi di valori dei decisori e alle scelte delle organizzazioni che operano nell'ambito di decisioni collaterali; si individuano, poi, le opzioni esplorative, che consentono di eliminare o ridurre le aree di incertezza, portando alla

[46] Viene proposta, per la prima volta, da alcuni ricercatori dell'Insitute for Operational Research (IOR), fondato a Londra nel 1963; i principi e i metodi sui quali si basa sono stati illustrati da Friend e Jesop (1969) e da Friend e Hickling (1987). Tale tecnica risulta ancora poco conosciuta in Italia, nonostante sia già stata applicata con successo a numerosi casi di pianificazione urbana e territoriale; alcuni esempi in questo senso sono il progetto "Strategic Choice per Venezia" (Luglio 1992) e alcune applicazioni all'estero - in Brasile, Olanda e Inghilterra - finalizzate alla riqualificazione urbana.

costruzione di *schemi di azione*, composti da tutti gli schemi di decisione che si ottengono selezionando le aree di decisione importanti e vincolando una specifica opzione in ogni area selezionata).

La tecnica di *Community Visioning*[47], invece, prevede che tutti i soggetti interessati partecipino ad un workshop della durata di uno/tre giorni, durante il quale si impegnano a costruire uno scenario futuro partecipato, senza comunque fornire delle predizioni accurate; la conoscenza essenziale è elaborata attraverso mezzi induttivi, progettati per esplorare le conseguenze di specifiche decisioni e azioni, al fine di mettere in grado la comunità di muovere verso un futuro preferibile. Il partecipanti al workshop, il cui numero varia in base alla dimensione dell'ambito territoriale e alla complessità del contesto decisionale, sono invitati dai facilitatori a dividersi in piccoli gruppi di lavoro, ciascuno dei quali viene stimolato a produrre uno scenario futuro, ossia un insieme di idee e prefigurazioni che descrivono uno stato possibile e desiderabile dell'ambito territoriale, riferito ad uno specifico orizzonte temporale (generalmente 20-30 anni); la "visione" di ogni gruppo viene espressa sotto forma di racconto, eventualmente corredato da disegni e ideogrammi, che viene illustrato agli altri gruppi, che potranno in tal modo modificare o arricchire la propria. I facilitatori sceglieranno il portavoce di ogni gruppo per formare un nuovo gruppo di lavoro, che avrà il compito di produrre una sintesi, il più possibile coerente e completa, di tutti gli scenari prodotti; questo scenario dovrà essere, infine, approvato dall'assemblea di tutti i partecipanti che potranno anche emendarlo in alcuni punti. Lo scenario prodotto è utile, non in quanto prefigurazione di un assetto futuro che difficilmente, tra l'altro, potrà essere realizzato nella sua totalità, ma come strumento che individua e sceglie le azioni e i progetti più idonei a perseguirlo.

Differentemente, la tecnica *Appreciative Inquiry*[48] si basa su un approccio che segue un'impostazione radicalmente diversa dai tradizionali percorsi partecipativi, la

[47] Nasce nel dopoguerra in Europa (prevalentemente Olanda, Svezia, Gran Bretagna), ad opera di comunità locali e movimenti di rivendicazione democratica; a partire dagli anni '90 si diffonde negli Stati Uniti, in Canada e in Nuove Zelanda, per pianificare e progettare a scala urbana e territoriale, nell'ambito di processi partecipativi organizzati.
In alcuni casi questa tecnica si accompagna a procedure di pianificazione più complesse che implicano la definizione di un sistema di obiettivi, strategie e azioni atte a perseguire le trasformazioni volute, come nel caso dell'EASW.
Un esempio di buone prassi riguardante l'applicazione della tecnica Community Visioning è il progetto di recupero del vecchio canale Little River nella cittadina di Windsor (Ontario, Canada), finalizzato a migliorare la sostenibilità di un contesto urbano sotto il profilo ambientale, culturale, sociale ed economico.

[48] Elaborata da Srivastva e Cooperrider (1986), risulta particolarmente interessante in relazione alla grande rapidità con cui consente di giungere alle soluzioni e, soprattutto, alla celerità con cui si manifestano nella pratica cambiamenti e miglioramenti. Un esempio in merito è rappresentato

cui fase iniziale ha luogo di solito con un'analisi conoscitiva utile al fine di comprendere le caratteristiche e i problemi della situazione esaminata; l'attenzione verso i problemi acuisce lo sconforto e in molti casi la reazione è di opposizione al processo stesso. Al contrario, partendo dalla convinzione che le persone e le organizzazioni evolvono nella direzione delle cose che approfondiscono, questa tecnica veicola un approccio focalizzato sulle soluzioni (*solution focus*), un metodo di lavoro che procede dalla constatazione che i risultati ottenuti sono tanto migliori quanto più le persone impegnate pensano a ciò che desiderano, anziché a ciò che le vincola. Il percorso partecipato previsto si sviluppa in quattro fasi specifiche: *discovery* (si esegue un'indagine sui momenti di successo passati e/o presenti, utilizzando un questionario che richiede informazioni relative alla descrizione del momento di successo, al contributo dell'intervistato al successo, al contributo degli attori al successo, al contributo dei fattori di contesto; le interviste consentono anche di raccogliere maggiori informazioni in merito alla cultura locale e alle strategie che vengono attuate per fronteggiare le minacce e sfruttare le opportunità), *dream* (i partecipanti devono sviluppare una visione della situazione ideale alla quale mirano e disegnare un manifesto pubblicitario che ne illustri le caratteristiche), *design* (si elaborano le "ricette", ovvero le misure pratiche e operative per avvicinare il sistema alla situazione ideale, delineata nella fase precedente) e *destiny* (in questa fase si programmano e si sperimentano le azioni necessarie ad implementare il progetto).

Altra tecnica di rilevante interesse in ambito internazionale è la *EASW (European Awareness Scenario Workshop*[49]*)*, il cui obiettivo generale risiede nell'identificazione delle differenti combinazioni di tecnologia, politiche pubbliche e possibili azioni da realizzare da parte di singoli individui e della società in generale, per realizzare forme di sviluppo sostenibile. Il workshop prevede la partecipazione di attori appartenenti a quattro gruppi di interesse, ossia gli *amministratori pubblici* (amministratori locali,

---

da "Un progetto per la Selva di Chiaiano" (Napoli, 2001/2004), che proprio avvalendosi di tale tecnica, ha consentito di raggiungere l'obiettivo della riqualificazione della zona in questione.

[49] Tecnica nata in Danimarca all'inizio degli anni '90 e adottata nel 1994 dalla Direzione Ambiente della Commissione Europea nell'ambito delle politiche volte a promuovere l'innovazione sostenibile nelle aree urbane e in contesti territoriali che intendano affrontare un cambiamento nel proprio modello di sviluppo.
Esperienze condotte in merito hanno dimostrato come la metodologia EASW possa essere proficuamente utilizzata in diversi ambiti sociali e a vari livelli, in particolare ai fini della riqualificazione urbana e delle strutture territoriali.
Ad esempio, si ricordano: il progetto "Rioni sostenibili nel 2020. Scenari di riqualificazione urbana per lo sviluppo di una proposta di contratto di quartiere" (Sulmona-Paciano, Luglio 2004); il progetto "La provincia di Varese verso la sostenibilità", che ha perseguito due macrobiettivi, ovvero valorizzare le risorse locali e migliorare il sistema di definizione delle politiche della provincia e degli altri enti locali (Villa Recalcati - Varese, 14 Giugno 2004); il progetto "Chieri 2010. Sviluppo del territorio e qualità della vita", che, tra gli altri obiettivi, si è proposto anche quello dell'integrazione degli immigrati nel contesto in esame (Chieri, 8-9 Giugno 2001).

politici locali, urbanisti, rappresentanti degli enti locali esperti dei problemi ambientali e di pianificazione ambientale), gli *esperti* (esperti in campo tecnologico, ricercatori o consulenti tecnologici, rappresentanti degli enti locali per i servizi relativi a energia, acqua o rifiuti), la *società civile* (residenti attivi o appartenenti al terzo settore) e il *settore imprenditoriale/economico* (imprenditori e rappresentanti di associazioni di categoria), e si articola in due attività principali, lo *sviluppo di visioni* e la *proposta di idee*. Nella prima fase i partecipanti hanno l'obiettivo di definire una propria autonoma visione futura di sviluppo sostenibile, nonché le strategie di realizzazione, attraverso un approccio integrato che consideri la complessità e le interdipendenze che la caratterizzano; a partire dalle quattro differenti visioni si definisce una *visione comune* di sostenibilità, con cui si conclude la prima parte del workshop. Nella seconda fase si passa alla formulazione di proposte operative, focalizzando l'attenzione su *come* dovranno essere risolte le problematiche riscontrate e *chi* dovrà occuparsene. Selezionate le idee da presentare nella sessione plenaria di chiusura del workshop, i partecipanti compilano un questionario di valutazione dei risultati e della metodologia.

Ulteriori tecniche per l'interazione costruttiva sono rappresentate da quelle di seguito illustrate. L'*Action Planning*[50], che, con l'obiettivo di determinare i problemi relativi ad un determinato contesto territoriale, attraverso la collaborazione della comunità che vive quotidianamente i disagi, e successivamente formulare insieme le linee di intervento, rappresenta una valida alternativa alla discussione di tipo assembleare, in quanto favorisce la partecipazione di coloro meno disposti o preparati al dibattito pubblico. Articolato in almeno tre/quattro incontri nel corso di uno/due mesi, la fase iniziale prevede la formulazione di domande molto generali alle quali i partecipanti rispondono per mezzo di appositi *post-it* da affiggere su cartelloni molto grandi, mettendo in luce tanto gli aspetti negativi quanto quelli positivi. In un secondo momento si invitano i partecipanti a formulare delle previsioni sui cambiamenti che potrebbero interessare il contesto in esame, nonché gli effetti conseguenti, con l'obiettivo finale di indicare principi o linee guida che mirino ad assicurare il raggiungimento degli effetti positivi e la prevenzione di quelli negativi.

La *Search Conference*[51], una conferenza che dura due/tre giorni durante i quali circa quaranta partecipanti definiscono il futuro maggiormente desiderabile per il sistema di cui fanno parte, indicando anche le tecniche creative per realizzarlo, con il coordinamento di almeno due facilitatori che hanno il compito di intervenire in situazioni conflittuali. Si articola in cinque fasi: durante la prima (*tendenze generali o*

[50] Tecnica di origine anglosassone che nasce intorno agli anni '60.
[51] Tecnica elaborata negli anni '70 da Fred e Evelyn Emery, teorici dei sistemi complessi.

globali) si stilano degli elenchi contenenti tutte le osservazioni in merito alle trasformazioni in atto nel contesto preso in esame e, in seguito, si formano quattro gruppi di lavoro con il compito di distinguere le tendenze desiderabili da quelle probabili, dando vita così ad un proprio possibile scenario; la seconda fase (*tendenze che influenzano* X[52]) è molto simile alla prima, ma prevede un'analisi maggiormente dettagliata del problema; durante la terza fase (*evoluzione storica di X*) si analizza la storia del contesto cercando di giungere ad una condivisione; durante la quarta fase (*visione futura di X*) i partecipanti esprimono soluzioni creative e innovative, senza però valutarne la fattibilità; la quinta fase (*strategie*), infine, prevede la formulazione delle strategie utili alla realizzazione della visione relativa al futuro desiderabile.

Il *Planning for Real*[53], tecnica di coinvolgimento solitamente utilizzata in campo di urbanistica partecipata, che ha l'obiettivo di raccogliere un serie di informazioni da parte dei soggetti della comunità locale in merito ad uno specifico contesto territoriale (proposte, percezioni, saperi, preferenze, criticità, etc.), partendo dalla consapevolezza che gli abitanti, o comunque coloro i quali operano direttamente nel contesto in esame, posseggono la più approfondita conoscenza del territorio e dei suoi problemi. Lo strumento principale intorno al quale ruota il laboratorio è una rappresentazione dell'area d'intervento attraverso un modello tridimensionale, al fine di aiutare gli abitanti a identificarne ogni elemento e segnalare su di esso gli interventi che ritengono migliorativi, utilizzando apposite "carte-opzione"[54] di diverso colore a seconda dell'ambito di intervento (verde pubblico, servizi, mobilità-connessioni, etc.). Altri strumenti utili sono rappresentati dal materiale cartaceo informativo (pannelli fotografici, schede tecniche, etc.) e da una efficace campagna di comunicazione, che informi la cittadinanza sui principali passaggi affrontati nel laboratorio nonché sull'iter decisionale che riguarda la trasformazione urbanistica in atto. Al termine delle giornata di lavoro i tecnici esaminano le carte posizionate nei diversi punti del plastico, al fine di stabilire la distribuzione delle preferenze dei cittadini e rilevare l'eventuale presenza di opzioni conflittuali.

L'*OST* (*Open space tecnology*[55]), i cui seminari sono organizzati sulla base di quattro principi guida - "chi partecipa è la persona giusta", "qualsiasi cosa succeda va bene", "quando si inizia, si inizia", "quando si finisce, si finisce" - e disponendo in un

[52] Dove "X" indica il problema specifico al quale si vuole trovare risposta.
[53] Affermatasi negli anni '60-'70 presso l'Education for Neighborhood Change dell'Università di Nottingham e registrata dalla Neighborhood Initiatives Foundation (NIF), un'organizzazione no-profit di Telford in Inghilterra.
[54] È importante che la fattibilità e la praticabilità di tutte le carte-opzione siano verificate, dal punto di vista tecnico e politico, attraverso una fase di indagine preliminare.
[55] Tecnica ideata nella metà degli anni '80 da Harrison Owen, esperto americano di scienze delle organizzazioni.

ampio cerchio i partecipanti, i quali apprendono nell'arco della prima mezz'ora le modalità di svolgimento della conferenza. Chiunque intenda sollevare un tema di interesse è chiamato ad alzarsi in piedi e annunciarlo al gruppo, assumendosi la responsabilità di seguire la discussione e scriverne il resoconto, che sarà distribuito a tutti i partecipanti alla fine della giornata; soltanto nel momento in cui tutti i temi sono stati proposti viene dato avvio alla prima sessione di lavoro.

Il *Laboratorio di quartiere*[56], che, finalizzato al coinvolgimento degli abitanti in merito ai processi di trasformazione urbana, rappresenta più che una tecnica partecipativa una sede attrezzata in cui amministratori, tecnici, abitanti, operatori economici ed esponenti dell'associazionismo locale possono incontrarsi con il supporto di un facilitatore, utilizzando metodologie di lavoro facili e divertenti, orientate alla costruzione di scenari futuri, all'analisi o alla redazione di mappe bisogni/risorse, alla raccolta di idee su poster e *post-it*, al lavoro in gruppo oppure a libere discussioni. Spesso è presente anche una figura istituzionale con ruolo di coordinatore, e può capitare che i facilitatori siano gli stessi tecnici progettisti degli interventi in oggetto. I laboratori di quartiere si distinguono dai *focus group* proprio perché i partecipanti non vengono selezionati in base alla loro rappresentatività, dal momento che nascono come luoghi di riflessione e di costruzione di interessi comuni, piuttosto che come strumenti per definire scelte o decisioni a maggioranza.

Gli *Incontri di scala*, strumento complesso che combina in modo coerente un insieme di principi e strumenti di intervento relativi all'ascolto attivo e alla simulazione progettuale, con riferimento a problematiche relative ad un micro-contesto (stato di manutenzione delle parti comuni di un edificio o degli impianti, difficoltà nell'abitare, problemi di convivenza tra gli abitanti, etc.). È importante sottolineare la dimensione pubblica degli incontri, che impone una selezione degli elementi della narrazione necessari ad illustrare la problematica, e la presenza di un facilitatore esterno, che induce ad essere esaurienti e chiari nell'esposizione senza lasciarsi fuorviare da rapporti personali precostituiti. Gli incontri vengono organizzati caso per caso e condotti con le tecniche utili al lavoro di gruppo (*focus group*, *brainstorming*) in funzione del contesto di riferimento.

Per concludere, le tecniche per la gestione dei conflitti, utili al fine di trasformare lo scontro in dialogo attraverso il confronto, comprendono quelle di seguito indicate. La *Negoziazione distributiva (o posizionale)*, adatta quando la posta in gioco è costituita da un unico oggetto del contendere, poiché prevede che le parti presentino e difendano le proprie posizioni, rinunciando gradualmente nel corso del confronto a

[56]Teorizzato da Dioguardi, negli anni '80, come uno strumento didattico-educativo finalizzato al coinvolgimento degli abitanti e delle scuole in interventi di recupero e di manutenzione della città.

qualche aspetto fino a giungere ad un compromesso, che rappresenta un punto che può essere più o meno vicino ad una delle parti a seconda della forza contrattuale e della capacità negoziale di ciascuna. La *Negoziazione integrativa (o creativa)*, la cui idea di partenza consiste nell'assunto che le parti dovrebbero rinunciare ad un confronto basato sulle proprie posizioni, spostando lo stesso dalle soluzioni dichiarate (le posizioni) ai problemi (i reali interessi) che le originano; difatti anche quando le posizioni sono decisamente contrapposte spesso gli interessi sono semplicemente diversi ed è possibile, nonché necessario, sfruttare le differenze, al fine di trovare una soluzione che abbia vantaggi reciproci (*mutual gain*), quindi non un compromesso, ma una soluzione nuova e più ricca. Il *Conflict spectrum*, utile nel caso in cui il conflitto si trova in uno stadio iniziale, prevede che inizialmente si indichi un angolo della sala come il punto di raccolta di tutti coloro che detengono una certa posizione e l'angolo opposto come il punto riservato a coloro i quali credono nella posizione opposta; in seguito si chiede ai partecipanti che rispecchiano una posizione intermedia di posizionarsi lungo lo spettro tra i due angoli, ottenendo in itinere una trasformazione nell'atteggiamento degli stessi. L'*Analisi multicriteri*, che, presentando il vantaggio di strutturare il percorso in tappe prestabilite e offrendo a tutti i partecipanti la possibilità di esprimersi, si articola in quattro fasi, ovvero la definizione dei criteri (i partecipanti sono invitati a discutere gli aspetti rilevanti da prendere in considerazione per la scelta delle alternative e a trasformare gli stessi in criteri definiti e misurabili), l'assegnazione dei pesi (ogni partecipante è invitato a dare un peso a ciascuno dei criteri individuati nella tappa precedente, in modo da distinguere i criteri considerati importanti da quelli meno importanti), la valutazione delle alternative rispetto ai criteri (questo è un procedimento estremamente tecnico che può essere comunque sottoposto alla discussione dei partecipanti), la formazione della graduatoria delle alternative (quest'ultimo passaggio esclusivamente tecnico prevede, dati i pesi e le valutazioni delle alternative, l'applicazione di un algoritmo di analisi multicriteriale che produce la graduatoria finale). Le *Giurie di cittadini*, composte da un gruppo di cittadini[57], un gruppo di esperti e un mediatore, per un periodo di tempo molto limitato (due/cinque giorni), durante le quali si lavora a tempo pieno, con l'obiettivo di giungere a soluzioni unanimi caratterizzate da un alto grado di coesione e spirito di collaborazione; qualora non si riesca a raggiungere l'unanimità le decisioni finali potranno essere espresse in forma tale da rispecchiare le opinioni diverse da quella della maggioranza. Il *Bilancio partecipativo*, sperimentato

[57] I cittadini vengono selezionati in modo tale da risultare rappresentativi dell'intera popolazione in termini socio-demografici, tenendo quindi in considerazione età, genere, istruzione, condizione professionale e culto religioso.

a Porto Alegre in Brasile all'inizio degli anni '90 con l'esigenza di ripartire in modo trasparente ed equilibrato le spese previste dal bilancio comunale, secondo una politica di tipo distributivo che si presenta molto conflittuale, perché la somma da ripartire è fissa mentre le differenti aree in cui è suddivisa la città hanno interessi concorrenti tra di loro; solitamente il processo del bilancio partecipativo inizia ogni anno in primavera e si conclude in autunno con l'approvazione del bilancio da parte del Consiglio comunale, prevedendo due tornate di assemblee di quartiere che indicano le priorità, precedute da riunioni informali di strada o di specifiche associazioni di cittadini.

3.3 Opportunità e minacce all'approccio partecipativo

3.3.1 Gli indirizzi normativi orientati all'inclusività

Negli ultimi vent'anni si è fatta sempre più strada la consapevolezza che per affrontare la complessità di alcuni problemi è necessario prevedere il coinvolgimento di tutti coloro i quali sono direttamente interessati; ciò ha generato in ambito legislativo l'introduzione di «specifiche disposizioni per incoraggiare o regolare i processi decisionali inclusivi» (Bobbio, 2004). Questo nuovo approccio si ritrova, per la prima volta, all'interno della definizione dell'*accordo di programma* nell'art. 34 del D.lgs. 267/2000 (ex art. 24 della legge 142/1990): «Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della Regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento». Pur prevedendo esclusivamente il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche, quindi tralasciando una grande porzione di soggetti interessati, la disposizione introduce al campo della partecipazione, poiché sottolinea l'esigenza di integrazione in merito a decisioni di carattere pubblico, da realizzarsi mediante un confronto diretto in termini di negoziazione.

A partire da questa prima occasione innovativa, svariate sono state le evoluzioni normative, in linea generale riferite al campo delle politiche pubbliche, indirizzate a introdurre forme di interazione sempre più inclusive all'interno dei processi decisionali, mediante il coinvolgimento non solo delle amministrazioni pubbliche ma anche dei soggetti privati (imprese, associazioni, singoli cittadini), senza specificare tuttavia le caratteristiche specifiche del processo stesso.

In particolare è all'interno delle politiche di sviluppo locale che il principio di inclusività si è evoluto in maniera più evidente, probabilmente anche in funzione dei diversi finanziamenti che hanno costantemente promosso la concertazione decentrata, inizialmente mediante *patti territoriali* e *contratti d'area* e successivamente per mezzo di diverse configurazioni di patti per lo sviluppo, come i *Progetti integrati territoriali* nel Mezzogiorno.

Anche nell'ambito delle politiche ambientali, svariate sono le occasioni in cui le indicazioni normative prevedono la redazione di piani e/o l'assunzione di scelte specifiche ricorrendo a forme di partecipazione; ad esempio, nel contesto della gestione dei rifiuti, il D.lgs. 22/1997, relativo alla "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio", disciplina sette tipologie differenti di *accordi o contratti di programma* utili all'attuazione dello stesso. Ad ogni modo, il più importante percorso inclusivo in campo ambientale è rappresentato dai progetti di Agenda 21 locale, ampiamente adottati a livello internazionale o europeo, ma ancora non regolamentati in Italia.

Altra area d'interesse è quella relativa alle politiche sociali, in riferimento a cui il primo importante passo in termini di inclusione è stato compiuto dalla legge 285/1997 inerente "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", la quale prevede esplicitamente che l'elaborazione del *piano territoriale* avvenga sulla base di un processo decisionale partecipativo tra diversi enti statali e locali. Questo approccio, in seguito, viene ancora più rimarcato all'interno della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge 328/2000), che individua soggetti pubblici, privati e appartenenti al terzo settore, da coinvolgere nell'elaborazione dei *piani di zona* e nella relativa stipulazione dell'accordo di programma.

Per quanto concerne, invece, le politiche dei tempi e degli orari, le informazioni contenute nella legge 142/2000 (art. 36) sono ancora piuttosto generali e imprecise: «Il sindaco è inoltre competente, nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio comunale, a coordinare gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici

periferici delle amministrazioni pubbliche, al fine di armonizzare l'esplicazione dei servizi alle esigenze complessive e generali degli utenti». Successivamente, all'interno della legge 53/2000 (art. 22) si evidenzia esplicitamente il ricorso ad appositi tavoli di concertazione nella redazione del *piano degli orari*: «Le regioni possono istituire comitati tecnici, composti da esperti in materia di progettazione urbana, di analisi sociale, di comunicazione sociale e di gestione organizzativa, con compiti consultivi in ordine al coordinamento degli orari delle città e per la valutazione degli effetti sulle comunità locali dei piani territoriali degli orari».

Ultima area di interesse è quella relativa alle politiche urbane, in riferimento a cui va ricordato che, nel corso degli anni '90, strumenti come i *Pru*, i *Priu* ed i *Prusst*, pur avendo la natura di programmi integrati - quindi implicitamente caratterizzati da forme di concertazione tra attori pubblici, sociali e privati - nella realtà non prevedevano un esplicito ricorso a percorsi decisionali partecipati, coinvolgendo gli operatori privati prevalentemente nella fase attuativa; l'esplicita partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi si ritrova invece nei *contratti di quartiere*, avviati per la prima volta nel 1998 (legge 662/1996) e successivamente confermati nel 2003 (legge 21/2001). In tal senso è evidente il ruolo precursore giocato dell'Unione europea attraverso la promozione dei progetti di iniziativa comunitaria *Urban 1* e *Urban 2*, il cui requisito fondamentale era rappresentato proprio dal coinvolgimento degli *stakeholder*.

In questo contesto anche i riferimenti normativi in materia di governo del territorio hanno subito una decisiva evoluzione, a partire dagli inizi degli anni '90 con «la legge 142/90, la 241/91, i decreti Bassanini, le proposte di riforma della legge urbanistica nazionale, le leggi regionali di ultima generazione in materia di governo del territorio, la istituzione di nuovi strumenti di programmazione economica dal basso ed i programmi urbani complessi» (Pontrandolfi, 2002); le suddette leggi mostrano un nuovo orientamento, basato su concertazione, partecipazione e sussidiarietà, che influenza in maniera più o meno rilevante le successive leggi "urbanistiche", promotrici di sistemi decisionali più trasparenti e coinvolgenti nell'elaborazione dei nuovi piani urbanistici (come peraltro evidenziato nell'Appendice I).

Si fa riferimento, ad esempio, alla legge regionale della Toscana n. 5 del 1995, "Norme per il governo del territorio", che «orienta l'azione dei pubblici poteri … garantendo la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio», individuando inoltre un nuovo soggetto, il «Garante della comunicazione», il cui compito consiste nella diffusione delle scelte delle amministrazioni ai cittadini, utilizzando le forme partecipative ritenute

più adatte; alla legge regionale della Liguria n. 36 del 1997, “Legge urbanistica regionale”, che prevede la partecipazione alle conferenze di pianificazione anche di enti e associazioni «rappresentativi di interessi collettivi o diffusi coinvolti», con l’intento di rafforzare l’efficacia delle scelte di governo del territorio semplificando e rendendo trasparenti le procedure; alla legge regionale della Basilicata n. 23 del 1999, “Tutela, governo ed uso del territorio”, che promuove la trasparenza dell’informazione nonché la partecipazione, introduce la figura del «Garante dell’informazione» e prevede che nelle diverse fasi di pianificazione sia effettuata una adeguata consultazione con le rappresentanze delle diverse categorie sociali ed economiche.

Si sviluppa, in sintesi, una nuova coscienza che considera il cittadino come produttore di conoscenza e di territorio, che si manifesta anche nella nascita dei primi Laboratori, «se ne contano a decine impegnate nella facilitazione di processi partecipativi, nella gestione di conflitti ambientali e nell’animazione di progetti partecipati: Avanti; ABCittà; Avventura Urbana di Torino» (Pecoriello, Rispoli, 2007). Inoltre, nella seconda metà degli anni novanta, nascono le prime esperienze di sviluppo locale sostenibile, in coerenza con gli indirizzi dell’Unione Europea che non concepisce più piani di sviluppo locale, di pianificazione territoriale, di riqualificazione urbana che trascurino nei processi decisionali il coinvolgimento attivo della popolazione (Mela, Belloni, Davico, 2000).

Ne deriva una ulteriore fase evolutiva della normativa in ambito urbanistico, i cui segni risultano particolarmente visibili, ad esempio, nella legge regionale dell’Emilia Romagna n. 20 del 2000, “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”, la cui attenzione è rivolta ai processi di elaborazione e di approvazione degli strumenti pianificatori, affinché sia assicurata «la concertazione con le associazioni economiche e sociali» e garantita la diffusione dei risultati a cittadini e associazioni atte alla tutela degli interessi diffusi, le quali possono tra l’altro collaborare nell’individuazione di obiettivi e scelte strategiche, al fine di giungere alla costruzione di «un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile»; nella legge regionale della Calabria n. 19 del 2000, “Norme per la tutela, governo ed uso del territorio”, che assicura la concertazione con le forze economiche, sociali e con le categorie tecnico-professionali per il raggiungimento degli obiettivi strategici, garantendo in tal senso la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la trasparenza dei processi decisionali e la «partecipazione dei cittadini alla formazione delle scelte che incidono sulla qualità dello sviluppo e sull’uso delle

risorse ambientali»; nella legge regionale del Lazio n. 38 del 1999, "Norme sul governo del territorio", che riconosce la partecipazione come strumento ottimale per conseguire un miglioramento della qualità delle decisioni stesse, «nonché il più elevato grado di coinvolgimento degli enti, delle organizzazioni economiche e sociali e dei cittadini, con caratteri di diffusione, continuità e strutturazione».

Dalla necessità di cercare nuove vie e nuove forme di partecipazione nasce la legge regionale della Toscana n. 69 del 2007, "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", orientata alla ricerca di un nuovo equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, superando la mera informazione e consultazione, quindi inducendo i cittadini a contribuire, con la loro esperienza, nelle decisioni di governo del territorio. La legge regionale sulla partecipazione, ispirandosi agli ideali della democrazia deliberativa, si pone, pertanto, come uno strumento innovativo di incentivo e diffusione di nuove forme di partecipazione, attraverso la costruzione di istituti partecipativi rinnovati e percorsi condivisi, al fine di valutare le possibili soluzioni attraverso il dialogo e il confronto, entro tempi definiti.

In quest'ottica, la legge è costruita intorno a tre pilastri. In primo luogo, l'istituzione del *Dibattito Pubblico Regionale*, mediante il quale effettuare un confronto pubblico - basato su regole precise, nonché organizzato e condotto sotto la responsabilità di un organo terzo indipendente e neutrale - in merito a grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell'intera comunità regionale. In secondo luogo, la promozione di azioni di sostegno ai processi locali di partecipazione, dando la possibilità agli enti locali, così come ai cittadini, alle associazioni, agli istituti scolastici e alle imprese, di presentare un progetto di processo partecipativo riferito ad un oggetto ben definito, indicando i metodi e gli strumenti più idonei. In terzo luogo, il rafforzamento dei numerosi momenti di partecipazione già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure della programmazione.

3.3.2 I principali impedimenti alla diffusione della partecipazione

Nonostante la grande varietà di approcci e riflessioni teoriche in merito al tema della partecipazione, l'impegno nella pratica è ancora piuttosto limitato soprattutto in Italia, a causa dell'esistenza di alcuni impedimenti di svariata natura (politico-

strategica, tecnico-amministrativa, culturale), che si oppongono ad una più ampia diffusione di processi decisionali partecipativi.

Per quanto concerne gli aspetti politico-strategici, il primo importante ostacolo alla partecipazione è rappresentato dalla permanenza di un rifiuto in tal senso da parte di amministratori pubblici e politici, che spesso anche di fronte a domande esplicite di inclusione nel processo decisionale rispondono con comportamenti esclusivi. In questo caso «implicitamente il soggetto pubblico rivela la convinzione di detenere tutte le risorse chiave, progettuali, politiche e finanziarie necessarie per giungere in modo efficiente ad un'efficace conclusione del processo» (Ecosfera, 2001), rivendicando una capacità di rappresentazione dell'interesse collettivo e di mediazione tra questo e l'interesse privato. Il coinvolgimento nelle decisioni dei soggetti portatori di interessi locali viene concesso solo raramente, poiché manca la volontà di base di cedere una parte del potere politico alla comunità, requisito fondamentale di un processo partecipativo; e paradossalmente queste situazioni si manifestano molto spesso in condizioni di debolezza del settore pubblico, il quale, in considerazione delle grandi difficoltà contingenti, mira a concludere rapidamente il processo.

Un secondo impedimento riguarda la rilevante incapacità di definire adeguate politiche urbanistiche con valore strategico, quindi capaci di guardare ai progetti in termini di tessere che, combinate in un'ottica di lungo periodo, contribuiscano insieme a concretizzare il disegno-obiettivo generale. Da questa mancanza di capacità/volontà discende l'individuazione "chiusa" dell'ambito d'intervento, tralasciando aspetti importanti perché "esterni" e ponendo, in tal modo, seri limiti alla possibilità di progettare esperienze di coinvolgimento e dialogo reale.

Le difficoltà nella diffusione della partecipazione sono connesse anche al timore di un uso politico-strumentale della protesta che potrebbe scaturire dalla stessa. La cosiddetta "politicizzazione della protesta", in genere, implica un automatico screditamento o comunque uno spostamento in sfere dialogiche diverse da quelle originarie, reprimendo ogni possibilità di negoziazione.

L'effettiva partecipazione dei cittadini è indissolubilmente connessa all'effettiva distribuzione di potere, in termini di possibilità di accesso alle informazioni, di ampliamento della sfera conoscitiva, di espressione e comunicazione delle proprie opinioni e di dialogo; il grado di queste possibilità, che dipende inizialmente dalle condizioni di partenza del soggetto e dalle caratteristiche del contesto, risulta accresciuto o diminuito in funzione dalle modalità di partecipazione che si scelgono, nonché dalle risorse che vengono messe in campo. Queste differenze in termini di potere del singolo individuo si aggiungono ad altre debolezze dal punto di vista

organizzativo e finanziario di associazioni e comitati rappresentativi, creando così un forte ostacolo all'attivazione di un adeguato processo inclusivo, anche quando il tessuto sociale è carico di istanze partecipative e volontà comunicative.

Per quanto concerne gli aspetti tecnico-amministrativi, in prima battuta è necessario sottolineare che, nonostante l'attuale quadro urbanistico normativo e procedurale non rappresenti quasi mai un reale ostacolo alla partecipazione, spesso i momenti di consultazione previsti non riescono a trasformarsi in reali occasioni di partecipazione. Inoltre, l'eccessivo ricorso a procedure molto formalistiche tende a strutturare il percorso decisionale in un insieme di procedure poco accessibili ai non esperti, avendo specifici tempi e criteri di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del processo e dei risultati; prevale, dunque, un approccio di tipo giuridico-normativo che vede spesso il prevalere degli aspetti di conformità procedurale su quelli legati al raggiungimento degli obiettivi. D'altra parte, è evidente che «la partecipazione si avvale di meccanismi non formalizzati che, sebbene fortemente strutturati, sono di fatto fuori da un'interpretazione convenzionale della prassi urbanistica ordinaria» (Ecosfera, 2001).

Inoltre, dal momento che l'attuazione di efficaci forme di pianificazione e progettazione partecipata richiede una forte capacità di strutturare e gestire i processi attraverso strategie, metodi e tecniche consolidati, un altro impedimento è legato alla mancanza di adeguate capacità in tal senso all'interno delle amministrazioni locali. L'inadeguatezza cui si fa riferimento riguarda, prevalentemente, una mancanza di competenze specifiche nella strutturazione di processi partecipati, una scarsa attenzione agli aspetti comunicativi e una rigida strutturazione di tipo verticale in settori di competenza.

Per quanto concerne gli aspetti culturali, le resistenze alla diffusione della partecipazione nei processi di governo del territorio sono numerose e difficili da superare, poiché prendono forma da «convinzioni radicate indifferentemente in tutti i settori della comunità e rimandano a considerazioni profonde sull'etica, razionalità, efficacia, efficienza dei processi di partecipazione» (Ecosfera, 2001). Il radicato principio della capacità del soggetto pubblico di operare massimizzando il benessere collettivo, infatti, costituisce un importante ostacolo all'ampliamento dell'arena decisionale, che istiga un dichiarato scetticismo verso i possibili miglioramenti derivanti da un siffatto processo inclusivo, nonché paure legate all'allungamento dei tempi decisionali, alla necessità di risorse aggiuntive e alla possibilità di modifiche negative attuate a favore di minoranze.

Uno degli ostacoli più rilevanti rimane, comunque, la generale sfiducia dei cittadini in una reale possibilità di modificare le decisioni - anche qualora

l’amministrazione pubblica promuova il coinvolgimento - spesso associata all’individualismo, che produce uno stimolo a partecipare solo quando viene toccato l’interesse personale.

CAPITOLO 4

Un percorso partecipato per la definizione di adeguate politiche urbane in contesti multiculturali

Come già sottolineato in precedenza, l'immagine della città contemporanea risulta inequivocabilmente segnata dai fenomeni migratori, che sono oggi diventati estremamente visibili nei contesti e negli spazi urbani delle città di maggiori dimensioni nonché dei paesi più piccoli, dando forma ad un variegato mosaico di minoranze. Il mosaico, simbolo della complessità contemporanea, è così composto da differenti tasselli, ognuno dei quali racchiude una forma unica e identitaria di costruzione dello spazio pubblico e privato, nonché di uso, formale e informale, degli spazi urbani.

Questo impone un ripensamento della fisionomia delle città in funzione di nuove esigenze, che sono innanzitutto quelle di integrazione sociale e di civile coesistenza tra le diverse etnie, oltre che le necessità specifiche a livello culturale e religioso, a livello sanitario e di informazione e assistenza, a livello ricreativo, etc. Tali esigenze specifiche implicano la richiesta di servizi specifici (come centri culturali, scuole, luoghi di socializzazione, luoghi religiosi), chiamando in causa urbanisti, sociologi, politici, giuristi ed economisti per riorganizzare le città in modo da garantire la massima accessibilità e fruibilità della stessa, senza peraltro trascurare le fondamentali esigenze di sicurezza sociale alla base di ogni sistema democratico, con l'obiettivo ultimo di concretizzare il passaggio dalla "città delle differenze" alla "città *solidale*", che sia in grado di rappresentare le culture e i valori espressi dai diversi gruppi sociali, evitando che l'integrazione sociale diventi anche omologazione culturale.

D'altra parte, la soluzione dei problemi connessi all'immigrazione può divenire un fattore trainante e di sollecitazione per innescare processi virtuosi di trasformazione urbana, di entità e forme anche innovative; l'uso differenziato della città può, infatti, conferire nuovi significati ai luoghi urbani, restituendo valore a spazi che per le loro origini monofunzionali sono stati e sono spesso sottoutilizzati. Ma per innescare un siffatto percorso rigenerativo è indispensabile che si verifichino condizioni che assicurino la convergenza dei diversi portatori di interesse, il cui panorama dell'offerta risulti assai più ricco rispetto alla tradizionale ripartizione (prima

accoglienza, residenza provvisoria o di seconda accoglienza, residenza stabile). Difatti si richiede, ormai, di passare dalla semplice offerta di alloggio all'offerta di servizi sociali integrati, che richiedono la capacità di far seguire all'intervento sulle strutture la gestione delle stesse mediante azioni autoregolative degli immigrati.

Si tratta, dunque, di individuare e favorire un processo che indirizzi l'inserimento degli immigrati, i quali costituiscono un fattore di multiforme continuità, e al tempo stesso renda la città permeabile alle diverse utilizzazioni, arricchendola di spazi multiuso. In tal senso, il conseguimento della cosiddetta sostenibilità sociale[58] deve procedere contestualmente a quello della sostenibilità ambientale ed economica, poiché «l'una non può essere raggiunta a spese delle altre» (Khan, 1995).

A tal proposito, è interessante porre l'accento sugli orientamenti definiti dalla "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili", sottoscritta nel 2007 dai Ministri degli Stati membri, che assume per la prima volta con forza e chiarezza la sostenibilità e la qualità urbana come riferimenti per le politiche urbane europee. Le caratteristiche di «qualità degli spazi pubblici, dei paesaggi urbani e dello sviluppo architettonico» sono finalmente considerate non più complementi eventuali o superflui, ma fattori decisivi «per le condizioni di vita delle popolazioni urbane, per attrarre investimenti produttivi ad alto contenuto di know how, risorse umane qualificate e creative, incrementare il turismo».

Ne deriva un'attività difficile e complessa, che richiede un immenso lavoro sociale, di interazione e comunicazione, di attivazione dei soggetti e degli attori, di mobilitazione delle energie, di strategie complesse di composizione degli interessi e delle azioni individuali e collettive, al fine di proporre soluzioni innovative a problemi difficilmente trattabili in termini di politiche urbane convenzionali. La stessa definizione dei problemi richiede un rapporto di prossimità con una molteplicità crescente di interessi e attori e, in particolare, con i destinatari finali delle politiche; la complessità delle scelte impone, inoltre, per ogni area importante delle

[58] La definizione più diffusa di sostenibilità, fornita nel 1987 dalla World Commission on Environment and Development, intende la stessa come un processo continuo che richiama la necessità di coniugare le tre dimensioni fondamentali e inscindibili dello sviluppo: Ambientale, Economica e Sociale.
Per sostenibilità ambientale si intende la capacità di valorizzare l'ambiente in quanto elemento distintivo del territorio, garantendo al contempo la tutela e il rinnovamento delle risorse naturali e del patrimonio. La sostenibilità economica può essere definita come la capacità di produrre e mantenere all'interno del territorio il massimo del valore aggiunto combinando efficacemente le risorse, al fine di valorizzare la specificità dei prodotti e dei servizi territoriali. La sostenibilità sociale indica la capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione) equamente distribuite per classi e per genere, quindi la capacità dei soggetti di intervenire insieme ed efficacemente, in base ad una stessa concezione del progetto, incoraggiata da una concertazione fra i vari livelli istituzionali.

politiche urbane, l'adozione di pratiche sperimentali, di innovazioni tecniche e procedurali, di progetti integrati e intersettoriali, di flessibilità normativa e gestionale.

Ecco, allora, che l'attenzione si sposta dal progetto degli "interventi" al progetto del percorso partecipativo.

Partendo da tali presupposti, di seguito sarà definito un modello procedurale a supporto della pianificazione partecipata in contesti multiculturali, con l'intento di individuare adeguate politiche urbane per l'inserimento e l'integrazione sociale e spaziale della componente immigrata all'interno del contesto urbano. L'iter procedurale definito è stato successivamente implementato all'interno di uno specifico contesto di riferimento, l'area del Crotonese, comprendente i Comuni di Crotone, Cirò Marina, Cutro, Isola Capo Rizzuto, Rocca di Neto e Strongoli.

4.1 Strutturazione di un modello procedurale a supporto della pianificazione partecipata

Sulla base degli studi effettuati, seppur partendo dal presupposto che definire un processo partecipato applicabile su tutti i territori, indipendentemente dalle caratteristiche - strutturali, sociali, economiche, etc. - che contraddistinguono gli stessi, è un errore di partenza, sono stati definiti alcuni elementi imprescindibili, da integrare e/o variare nella espletazione degli intenti, per una coerente attivazione di un processo partecipato a supporto delle politiche urbane nonché delle pratiche di pianificazione, orientate all'integrazione sociale e spaziale all'interno del contesto urbano delle diverse "componenti culturali" e, in termini più generali, al conseguimento della qualità urbana.

Gli obiettivi del modello procedurale, di seguito definito, risiedono essenzialmente: nella ricognizione sociale del contesto, rendendo possibile una prima azione di conoscenza del territorio, dei suoi problemi e delle sue risorse; nella raccolta di informazioni, privilegiando i punti di vista dei vari portatori di interesse e utilizzando strumenti appropriati alla mobilitazione e alla partecipazione degli stessi; nella conoscenza del contesto problematico, a partire dalle diverse rappresentazioni e interpretazioni, e nella identificazione del problema sentito come comune; nella individuazione degli attori sociali da coinvolgere nel processo di trasformazione; nella promozione di processi di cambiamento sociale; nella valutazione dell'efficacia e dell'impatto degli interventi.

In questa direzione si prevede l'integrazione di tecniche della ricerca quantitativa con tecniche derivanti dall'approccio qualitativo, considerate di pari importanza al

fine di giungere ad un quadro di analisi più articolato e ricco, dal momento che la combinazione di tecniche differenti consente di riconoscerne i rispettivi punti ciechi. Difatti, i metodi qualitativi hanno un carattere intensivo (approfondiscono piuttosto che estendere) e *case-oriented* (non orientati alle variabili), fornendo spiegazioni locali e ricostruendo i processi attraverso i quali si generano le relazioni fra variabili, differentemente la ricerca quantitativa è estensiva e richiede, quindi, un campione rappresentativo della popolazione con l'obiettivo di quantificare un fenomeno ed esprimerne le sue caratteristiche sottoforma di variabili, ovvero di valori e frequenze con cui i valori si presentano.

Con l'intento di raggiungere e dare voce ai soggetti più marginali della comunità, per tener conto delle diverse rappresentazioni e percezioni del territorio e, in seguito, progettare e orientare gli interventi, vengono pertanto individuati gli *step* utili alla realizzazione del processo partecipato, come segue:

- implementazione di un laboratorio territoriale;
- elaborazione delle analisi quantitative;
- elaborazione delle analisi qualitative;
- definizione del quadro conoscitivo delle dinamiche che influenzano i processi di integrazione degli immigrati nel contesto in esame;
- definizione di indirizzi, principi e soluzioni possibili per uno scenario urbano interculturale.

Ciascuna fase prevede l'utilizzo di specifiche tecniche partecipative (tecniche per l'ascolto, tecniche per l'interazione costruttiva, tecniche per la risoluzione dei conflitti) orientate all'informazione, alla comunicazione, alla consultazione, alla collaborazione e/o al coinvolgimento attivo (vedi cap. 3), da adottare e implementare in funzione del contesto territoriale nonché degli obiettivi prefissati. Le suddette fasi presuppongono, inoltre, delle azioni trasversali, coerentemente variabili sia in merito al contesto che alla fase di riferimento, che consistono nell'attivazione di strumenti di sensibilizzazione e animazione.

4.1.1 Il laboratorio territoriale

L'intero percorso nasce e si svolge all'interno di un laboratorio territoriale, da considerare come un spazio aperto di discussione, interscambio culturale e attività volte a favorire la partecipazione nei processi di pianificazione e progettazione della città, promuovendo le occasioni di conoscenza a partire dai luoghi naturali di aggregazione tra nativi e migranti.

A tal proposito l'art. 11 della legge regionale della Calabria n. 19/02 dispone quanto segue: «I Comuni per promuovere la partecipazione allargata dei cittadini alla definizione degli strumenti urbanistici e delle politiche di sviluppo e governo del territorio comunale nonché favorire una reale attività di partecipazione e condivisione collettiva anche per le attività progettuali riferite a opere di rilievo e di interesse pubblico e nel rispetto del principio della sostenibilità, istituiscono e gestiscono con personale adeguato, specifici "laboratori di partecipazione" che possono essere organizzati, in funzione delle specifiche necessità e situazioni anche in maniera diffusa, ma coordinata e in rete, nel contesto cittadino e più in generale territoriale e intercomunale. I laboratori di partecipazione, in relazione allo strumento urbanistico che si dovrà redigere e attuare (Strumenti di pianificazione comunale - strumenti di pianificazione comunale in forma associata, strumenti di pianificazione negoziata come definiti dalla presente legge e piani strategici e di sviluppo) ed anche in funzione di specifiche esigenze locali, possono essere articolati in: laboratori urbani; laboratori di quartiere; laboratori territoriali».

Pertanto, il laboratorio territoriale rappresenta, in primo luogo, uno strumento di comunicazione a disposizione di tutti i soggetti - cittadini, enti e istituzioni - che a diverso titolo concorrono a definirne l'identità, le potenzialità, gli usi e i bisogni. Comunicare è, in questo senso, "mettere in comune" idee, esigenze e progetti sullo sviluppo del territorio, non soltanto informare.

All'interno del laboratorio l'attenzione deve essere rivolta allo studio delle implicazioni sull'organizzazione urbana dei flussi migratori nei contesti in esame, avviando le attività a partire dall'individuazione delle esigenze e dei fabbisogni delle diverse comunità, con l'obiettivo di tradurre le stesse in interpretazioni, costruzioni di scenari e redazione di progetti. Gli obiettivi fondamentali alla base dell'implementazione di un siffatto spazio partecipato sono molteplici e, più specificatamente, consistono in: diffusione dell'integrazione e dell'ottimizzazione delle politiche già in atto; consolidamento di sperimentazioni e innovazioni già avviate, allargando la rete dei soggetti partecipanti sulla base di un processo di coinvolgimento a livello territoriale; rafforzamento dei rapporti con il volontariato e l'associazionismo sociale, valorizzando il loro protagonismo tramite accordi diretti alla realizzazione e alla condivisione di interventi di rilevanza sociale e/o di servizi di supporto; sviluppo e promozione della solidarietà sociale, con percorsi costruttivi comuni tra le diverse realtà presenti nel territorio, nonché di "buone prassi" condivise e protocolli operativi integrati; avvio di un progetto di dialogo e confronto caratterizzato da forme stabili di partecipazione con la comunità; predisposizione di azioni di contrasto all'isolamento e alla solitudine dei cittadini, contribuendo al

sostegno e all'inclusione e promuovendo le competenze solidaristiche delle comunità locali; avvio e rafforzamento di processi d'integrazione tra le politiche sociali e le altre politiche pubbliche (favorendo, ad esempio, la convergenza tra le politiche sociali con quelle del lavoro e della formazione); predisposizione di azioni di confronto e dialogo fra i componenti tecnico-politici e i rappresentanti della società locale; individuazione di nuove modalità di partecipazione alla definizione di politiche, piani e progetti; integrazione con il terzo e il quarto settore al fine di raggiungere una corresponsabilizzazione nella definizione di *welfare* locale, nonché maggiore integrazione e coordinamento anche nell'operatività.

Con l'intento di affrontare l'istintivo rifiuto nei confronti degli altri è necessario, innanzitutto, promuovere adeguate occasioni di conoscenza dei diversi apporti culturali, al fine di giungere ad una reciproca valorizzazione costruendo insieme nuove solidarietà, nuove comunità socialmente coese in una logica di pari opportunità di diritti e di rispetto dei doveri, la cui correlazione è in grado di determinare gli itinerari futuri. È necessario, in tal senso, seguire gli istinti della comunità, promuovendo le occasioni di conoscenza a partire dai luoghi naturali di aggregazione tra nativi e migranti, per scoprire le risposte, le soluzioni, i progetti che spontaneamente emergono dal territorio.

Un esempio esaustivo di questo percorso si ritrova nel Workshop delle Culture di Berlino, una organizzazione non-governativa fondata nel 1993. Sin dall'inizio, il Consiglio di gestione è stato formato da rappresentanti delle diverse organizzazioni di immigrati, vale a dire Croati, Greci, Italiani, Polacchi, Russi, Sloveni e Turchi, così come giovani tedeschi e organizzazioni sportive. Il Workshop delle Culture è uno dei punti di riferimento della Berlino multiculturale e, con il suo approccio culturale alla integrazione, ha iniziato a lavorare come fulcro di una trama di progetti partecipanti alla costruzione di un *network* multiculturale a Berlino. L'idea è quella di mettere in evidenza i diversi stili di vita e culture, fornendo anche spazi ad organizzazioni etniche per dialoghi interculturali, seminari, musica, teatro, danza e fotografia.

In Italia un esempio in merito si trova a Bari. Nel 1998, nella città vecchia, luogo d'incontro di popoli, culture e religioni, nasce il centro di ricreazione e di cultura interetnica "Abusuan"; esso trova la sua sede ideale in strada Vallisa, crogiolo dell'artigianato, del commercio e dell'arte, al confine con la Bari murattiana, presso i locali medioevali dell'ex convento dei Benedettini. Realizzato con i finanziamenti del "Piano Urban", è un centro di ricreazione, formazione e informazione interculturale, promosso da alcune associazioni italiane e straniere che operano nel campo dell'intercultura e della cooperazione sociale. Abusuan, tradotto nella lingua Akan della Costa d'Avorio "*la grande famiglia*", è uno spazio dove l'individualità emerge

dal confronto, un territorio di libertà intellettuale e di cura di sé attraverso l'altro. Per questo nei suoi locali è possibile avvicinarsi all'intercultura attraverso i cinque sensi umani: ascoltare la musica, il suono del mondo, gustarne i sapori e i profumi, riempirsi gli occhi e le mani dei suoi colori e dei suoi spessori, colmare gli spazi tra il pensiero e il reale con il desiderio della conoscenza. Abusuan si pone come punto di riferimento per i servizi di informazione e formazione nel campo delle migrazioni internazionali; il suo fine è quello di promuovere l'integrazione e la risoluzione dei conflitti tramite la cooperazione e la sensibilizzazione ai diritti umani, valorizzando i prodotti dell'intercultura. Oggi è una sorta di faro nel mare della multicultura e della multietnia di Bari.

Queste occasioni di incontro hanno consentito l'affiorare di un panorama ricco e sfaccettato, con una forte carica umana, una umanità collaborante e partecipe che ha avviato il processo di rimodellamento delle società locali a partire dai bisogni e dalla reciprocità d'aiuto, nonché dal desiderio di vivere assieme nuove forme di espressione culturale e civile. Si tratta di realtà confinate che, tuttavia, configurano progetti lungimiranti, ponendosi il problema di un futuro da condividere e da prefigurare a partire dall'idea di cittadinanza comune, frutto di collaborazione e di scambio solidale. Un profilo culturale di estremo interesse che rinnova il senso di comunità a partire da una base etica.

4.1.2 Il mediatore culturale

Di fondamentale importanza, durante l'intero processo e per la buona riuscita dello stesso, è la figura professionale del *mediatore culturale*, volta a favorire la comunicazione tra gli immigrati e tra questi e le istituzioni pubbliche, rimuovendo gli ostacoli culturali e valorizzando le diversità, pur favorendo l'integrazione e la comprensione reciproca.

La sua attività non si limita alla figura del semplice traduttore/intermediario linguistico, ma consiste nella creazione di un contatto attraverso iniziative territoriali congeniali alla provenienza, all'età e alle caratteristiche dei fruitori e del territorio nel quale opera, con l'intento di interpretare la cultura di appartenenza dello straniero, intesa come il complesso di consuetudini, abitudini, modelli educativi e comportamentali, norme sociali e religiose.

Per tal motivo sono svariati i settori di intervento di questa figura, il cui supporto risulta particolarmente utile, ad esempio, nell'*ambito giuridico*, nell'*ambito della formazione*, nell'*ambito scolastico* e nell'*ambito socio-sanitario.*

Per quanto concerne l'ambito giuridico, il mediatore deve avere le conoscenze relative alla legislazione statale e regionale in materia di immigrazione, nonché le capacità utili a supportare gli utenti nei loro rapporti con le istituzioni giudiziarie e amministrative; in questo caso la neutralità della sua figura, non rappresentando in particolare nessuna delle parti interlocutrici, garantisce l'instaurarsi di un dialogo su base paritaria, nel rispetto delle differenze reciproche.

In merito all'ambito della formazione, orientamento e informazione professionale, sono necessarie competenze utili a guidare l'utente straniero nell'ingresso nel mondo del lavoro e/o nella mobilità professionale.

L'ambito scolastico, invece, interessa tale figura in termini di: conoscenza del sistema scolastico italiano per ciò che attiene a normativa, programmazione e organizzazione della didattica; capacità di agevolare la comunicazione e la relazione nella classe e con l'insegnante; capacità di mettere in relazione le famiglie immigrate con i docenti e con l'istituzione scuola, nonché di rendere partecipi i genitori stranieri del processo educativo dei figli.

Infine, l'ambito socio-sanitario richiede competenze necessarie ad affiancare il personale dei servizi sociali e sanitari sia nella pianificazione degli interventi rivolti ai gruppi target sia nella facilitazione delle relazioni, anche in termini di gestione dei colloqui informativi con i cittadini immigrati, insieme a competenze necessarie alla guida e all'orientamento verso il servizio adeguato alle esigenze espresse o implicitamente manifestate.

Il mediatore culturale, dunque, in riferimento all'attivazione di processi partecipati inerenti la pianificazione urbana e territoriale, è portavoce diretto di espressioni che perpetuano le identità culturali, cercando fra esse un collegamento senza cancellare le identità specifiche. Per definizione, apporta novità e, pertanto, gli viene richiesta un'attività specifica e mirata, orientata alla progettualità e alla promozione di attività sul territorio, in quanto recepisce, propone e testimonia sguardi diversi sulla città - sguardi che vedono secondo strutture mentali differenti - valorizzando le diversità e creando un rapporto produttivo, in una dimensione che va oltre quella del semplice intermediario nelle relazioni interpersonali ed interistituzionali.

I mediatori culturali devono essere dotati di caratteristiche naturali inerenti la capacità degli stessi di interloquire agevolmente con i diversi soggetti e, per tal motivo, essi stessi possono essere portatori di interessi concernenti il tema di indagine. Inoltre, a loro spetta il compito di guidare la discussione, agevolando il dibattito e sollecitando la più ampia partecipazione dei presenti, e fare rispettare i tempi degli interventi evidenziando l'importanza dei temi trattati, con l'intento di

promuovere un coerente processo partecipato, anche per quanto concerne l'utilizzo degli strumenti adatti al perseguimento del fine ultimo.

4.1.3 Le analisi quantitative

Le analisi quantitative consistono nell'acquisizione delle informazioni utili alla definizione delle caratteristiche delle popolazioni immigrate nel contesto in esame, da reperire presso *fonti ufficiali*, con particolare riferimento a:

- provenienza;
- situazione socio-economica;
- livello di istruzione;
- situazione lavorativa;
- aree urbane interessate dalla presenza di immigrati e caratteristiche delle stesse in termini di accessibilità, tipologia di alloggi, servizi presenti, aspetti inerenti la qualità della vita, etc.;
- risorse impiegate per l'integrazione sociale e spaziale degli immigrati.

Le fonti ufficiali di riferimento possono essere distinte in *istituzionali*, *pubbliche*, *private* e *di natura scientifica*, sulla base della classificazione delle stesse in funzione della propria natura giuridico-amministrativa.

Le fonti istituzionali sono quelle cui la legge ha relegato funzioni di raccolta, elaborazione e gestione delle informazioni statistiche, producendo sia dati istituzionali che statistici in senso proprio. In Italia le principali sono l'Istat (Istituto nazionale di statistica), gli altri enti del Sistan (Sistema statistico nazionale) e gli organi dell'amministrazione centrale e territoriale dello Stato, quali Ministeri, Dipartimenti, Aziende autonome, Regioni, Province autonome, Province, Prefetture e Comuni.

Le fonti pubbliche forniscono i cosiddetti *process-produced data*, vale a dire quelle particolari informazioni elaborate al fine del buon funzionamento dell'ente preposto alla raccolta delle stesse. Il ruolo informativo di questo tipo di dati sta crescendo costantemente, poiché in alcuni casi essi costituiscono l'unica risorsa per la comprensione di determinati fenomeni di rilevante interesse sociologico. Alcune fonti italiane di questo tipo sono l'Inail (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), l'Inps (Istituto nazionale previdenza sociale), l'Iss (Istituto superiore di sanità), l'Unioncamere (Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), il Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro).

Tra le fonti private rientrano associazioni, consorzi, organizzazioni sindacali di lavoratori dipendenti e datori di lavoro, uffici e studi di aziende private. Alcuni esempi italiani sono la Cgil (Confederazione generale italiana del lavoro), la Cisl (Confederazione italiana sindacati lavoratori), la Uil (Unione italiana del lavoro), la Cia (Confederazione italiana agricoltori), la Cna (Confederazione nazionale artigiani), l'Eurispes (Istituto di studi politici, economici e sociali), l'Anci (Associazione comuni italiani), l'osservatorio immigrazione Caritas/Migrantes.

Per quanto concerne le fonti di natura scientifica, si ricordano le Università, il Censis (Centro studi investimenti sociali), la Simm (Società italiana medicina migrazioni), il Cnr (Consiglio nazionale delle ricerche).

4.1.4 Le analisi qualitative

Questa fase, consequenziale alla redazione di un programma delle attività da parte dei soggetti incaricati a rivestire il ruolo di mediatori, deve innanzitutto prevedere l'individuazione dei *soggetti privilegiati*. Con riferimento a questi ultimi, le analisi qualitative si riferiscono all'acquisizione di ulteriori informazioni utili alla definizione delle caratteristiche delle popolazioni immigrate nel contesto in esame, utilizzando lo strumento dell'*intervista qualitativa*.

Il termine "intervista", viene utilizzato per indicare tanto l'interrogazione mediante questionario (intervista quantitativa) quanto l'interrogazione qualitativa. In realtà, derivando da approcci di ricerca estremamente differenti, tra i due tipi di intervista esistono molte differenze. Nel caso dell'intervista quantitativa il fenomeno studiato è già ampiamente conosciuto, si è consapevoli delle dimensioni che lo caratterizzano e ci si propone di verificare come tali dimensioni si distribuiscono sulla popolazione di riferimento, mettendo alla prova empirica ipotesi già ben strutturate; differentemente, l'intervista qualitativa è impiegata quando si conosce poco del fenomeno studiato, quando si cerca di capire quali siano le dimensioni che lo caratterizzano e quando si è alla ricerca di nuove ipotesi per interpretarlo.

L'intervista qualitativa si configura, infatti, come «una conversazione provocata e guidata dall'intervistatore, sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione, rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e avente finalità di tipo conoscitivo» (Corbetta,1999).

Si tratta, dunque, di una conversazione durante la quale si cerca di ottenere informazioni quanto più dettagliate e approfondite possibili sul tema della ricerca, con l'obiettivo primario di accedere alla prospettiva del soggetto studiato, cogliendo le

sue categorie concettuali, le sue interpretazioni della realtà e i motivi delle sue azioni. Ad ogni modo, la conversazione tra le parti non è confrontabile ad una normale conversazione perché in questo caso i ruoli degli interlocutori non sono equilibrati; infatti, l'intervistatore guida e controlla l'intervista, pur rispettando sempre la libertà dell'intervistato di esprimere le proprie opinioni.

Come già anticipato, l'intervista viene rivolta a soggetti selezionati secondo un opportuno piano di rilevazione orientato alla scelta sulla base di determinate caratteristiche, che attengono al vissuto personale del soggetto o alla sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale; nonostante lo scopo non sia quello di giungere alla generalizzazione dei risultati, il numero degli intervistati deve essere comunque consistente (alcune decine), in modo tale da poter rilevare il maggior numero di informazioni sul fenomeno oggetto di ricerca.

Si procede, inoltre, sulla base di uno schema di interrogazione flessibile e non standardizzato, tuttavia ogni fase dell'intervista non è occasionale: non lo è l'evento, l'intervistato, il tema dell'intervista. Difatti le domande che l'intervistatore pone sono finalizzate a spingere l'intervistato verso l'osservazione critica di sé e del proprio agire e ad esplicitare gli esiti di questa riflessione. La flessibilità dell'intervista qualitativa caratterizza la stessa come uno strumento aperto, modellabile nel corso dell'interazione, adattabile ai diversi contesti empirici e alle diverse personalità degli intervistati; in tal senso l'intervistato, utilizzando le proprie categorie mentali e il proprio linguaggio, è lasciato libero di esprimere le proprie opinioni nonché i propri atteggiamenti.

A seconda del diverso grado di flessibilità, è possibile distinguere tra *intervista strutturata*, *intervista semi-strutturata* e *intervista non strutturata*.

L'intervista strutturata prevede un insieme fisso e ordinato di domande aperte che vengono sottoposte a tutti gli intervistati nella stessa formulazione e nella stessa sequenza. Questa configurazione la rende maggiormente rigida, quindi poco adattabile alla specifica situazione, rappresentando così una sorta di mediazione tra l'approccio quantitativo e l'approccio qualitativo, una tecnica ibrida che raccoglie informazioni, da un lato, in modo standardizzato (le domande) e, dall'altro, in modo aperto e destrutturato (le risposte).

L'intervista semi-strutturata, invece, prevede una traccia riportante gli argomenti che necessariamente devono essere affrontati durante l'intervista, costituita da un elenco di argomenti o da una serie di domande a carattere generale; in tal senso la conduzione dell'intervista può variare sulla base delle risposte date dall'intervistato e in funzione della specifica situazione. L'intervistatore, infatti, non può affrontare tematiche non previste dalla traccia ma, a differenza di quanto accade nell'intervista

strutturata, può sviluppare alcuni argomenti che nascono spontaneamente nel corso dell'intervista, qualora tali argomenti siano utili alla comprensione del soggetto intervistato. In sintesi, la traccia stabilisce una sorta di perimetro entro il quale l'intervistato e l'intervistatore hanno libertà di movimento, consentendo a quest'ultimo di trattare tutti gli argomenti necessari ai fini conoscitivi.

Infine, la specificità dell'intervista non strutturata - detta anche in profondità, libera o ermeneutica - è costituita dall'individualità degli argomenti e dall'itinerario dell'intervista, dal momento che il contenuto delle domande non è prestabilito ma varia da soggetto a soggetto e l'unico elemento definito *a priori* è il tema generale, mentre gli altri argomenti emergono spontaneamente nel corso dell'intervista. In questo caso, l'intervistatore ha il compito di proporre, inizialmente, i temi del colloquio lasciando che l'intervistato, mantenendo l'iniziativa della conversazione, esponga liberamente il suo punto di vista, facendo sì che la conversazione non si orienti su argomenti irrilevanti e incoraggiando ulteriori approfondimenti interessanti. Ogni intervista diviene pertanto unica nei contenuti, nei tempi di durata e nel tipo di rapporto che si istaura tra intervistato e intervistatore.

Partendo da tali presupposti, appare ovvio come l'intervista qualitativa non possa essere definita una semplice tecnica per la raccolta delle informazioni, ma piuttosto un processo di interazione fra due individui, caratterizzato da una flessibilità tale da rendere estremamente complessa l'individuazione di regole generali per una corretta conduzione dello stesso. Esistono, tuttavia, delle linee guida riassumibili in 10 punti: spiegazioni preliminari; domande primarie; domande-sonda; ripetizione della domanda; ripetizione della risposta; incoraggiamento; espressioni di interesse; pausa; richiesta di approfondimento; linguaggio; ruolo dell'intervistatore (Corbetta, 1999).

Sulla base di tali linee guida, l'articolazione dell'intervista qualitativa si struttura in una serie di fasi che prevedono:

- l'individuazione del quadro teorico (cosa studiare e con quali aspettative);
- l'individuazione delle caratteristiche dell'universo di riferimento;
- l'individuazione degli intervistati;
- la definizione delle modalità dell'intervista;
- la preparazione della traccia del colloquio;
- lo svolgimento e la registrazione del colloquio;
- la trascrizione dell'intervista;
- la prosecuzione della ricerca finché non si è raggiunto il proprio scopo conoscitivo o finché non è più possibile intervistare nuovi soggetti;
- l'analisi complessiva di tutte le interviste;
- la presentazione dei risultati.

Il materiale empirico prodotto da un'intervista qualitativa è costituito dal contenuto dell'intervista stessa, ovvero dalle motivazioni, dalle opinioni, dagli atteggiamenti, dalle credenze, dai comportamenti e da tutte le informazioni fornite dall'intervistato tramite l'espressione verbale e non verbale. In particolare la comunicazione non verbale fornisce indicazioni sugli stati emotivi e affettivi dell'intervistato e sul loro significato, mentre la comunicazione verbale fornisce indicazioni circa la sfera cognitiva e comportamentale.

4.1.5 Gli strumenti di sensibilizzazione e animazione

Come già anticipato, a supporto delle attività del laboratorio territoriale e trasversalmente alle diverse fasi del percorso partecipato, è necessario prevedere l'attivazione di strumenti utili ad incrementare il grado di sensibilizzazione e di partecipazione degli attori locali intorno a problemi comuni e strategie che interessano l'area di appartenenza. Tali strumenti, coerentemente variabili sia in merito al contesto che alla fase di riferimento, mirano inizialmente alla dinamizzazione e alla sensibilizzazione del contesto territoriale, in seguito all'acquisizione e alla socializzazione di informazioni ed esperienze, nonché all'incremento della cooperazione tra gli attori e alla costituzione di partenariati di progetto, e infine all'elaborazione condivisa di progetti di sviluppo territoriale.

In quest'ottica, tra gli strumenti di maggiore interesse si rilevano:

- assemblee di pianificazione partecipata;
- seminari;
- forum tematici di discussione;
- attivazione di siti internet;
- workshop e tavoli tematici di pianificazione partecipata;
- coinvolgimento delle associazioni che operano in ambito educativo, associativo e comunitario;
- elaborazione e diffusione delle proposte progettuali;
- incontri interculturali.

Nelle assemblee di pianificazione partecipata le attività da svolgere richiedono preliminarmente l'illustrazione delle regole di fondo e delle modalità di lavoro, la descrizione di obiettivi, potenzialità e criticità del processo di partecipazione (legati a problemi organizzativo-gestionali), nonché l'individuazione dei diversi attori coinvolti e delle relative mansioni.

Successivamente è necessario organizzare dei seminari utili ad approfondire il campo di indagine, con riferimento alle tematiche ritenute di maggiore importanza, mediante la realizzazione di forum tematici e l'implementazione di siti internet, attraverso i quali è possibile ottenere un confronto più esteso.

Una volta costruito il quadro conoscitivo delle dinamiche e dei fattori che favoriscono o ostacolano i processi di integrazione degli immigrati nel contesto in esame, si passa alla fase vera a propria di elaborazione delle scelte condivise, mediante l'attivazione di workshop e tavoli tematici di pianificazione partecipata, che prevedono inoltre il coinvolgimento di professionisti ed associazioni che operano in ambito educativo, associativo e comunitario.

In seguito all'elaborazione delle proposte pianificatorie/progettuali, utilizzando gli strumenti di seguito descritti, occorre procedere alla diffusione dei risultati, in particolare mediante incontri interculturali. Questi ultimi possono essere di varia natura (documentari, mostre di pittura, scultura e fotografia, cine-forum, bici-passeggiata interculturale, degustazione di piatti tipici, feste interculturali, etc.) e rappresentano una costante in tutto il processo di sensibilizzazione e animazione, in quanto consentono di operare in un clima familiare, il più possibile lontano da situazioni di conflitto, che, come dimostrato anche in letteratura, ostacolano la comunicazione e quindi l'integrazione.

4.1.6 La definizione dello scenario urbano interculturale

Una volta elaborate le analisi quantitative e qualitative, sulla base delle quali si è definito il quadro conoscitivo delle dinamiche e dei fattori che influenzano i processi di integrazione degli immigrati nel contesto in esame, l'ultimo step del modello procedurale prima definito consiste nella definizione di indirizzi, principi e soluzioni possibili per uno scenario urbano interculturale.

Utilizzando le tecniche partecipative orientate all'interazione costruttiva, e più specificatamente quelle basate sulla costruzione di scenari (GOPP, Strategic Choice, Visioning, Appreciative Inquiry, EASW, Action Planning, Search Conference), la definizione di linee strategiche di intervento sul territorio rappresenta un'attività fortemente orientata alla prospettiva futura.

Difatti, così come è possibile guardare al passato comprendendo gli eventi che hanno determinato le condizioni presenti, l'esercizio di studio di quelli futuri consente di riflettere sul presente, avendo come riferimento una nuova prospettiva connessa alle differenti evoluzioni delle dinamiche in corso. Un siffatto percorso - partendo

dall'analisi del contesto territoriale di riferimento e dall'individuazione di alcune modalità attraverso le quali il contesto subisce trasformazioni e cambiamenti, effettuando confronti significativi tra gli eventi passati, la situazione attuale e la situazione prevista - consente di generare nuove immagini che arricchiscono la discussione e la visione degli attori coinvolti, di delineare una serie di scenari futuri coerenti, di esplorare le alternative individuate, di chiarire le opzioni politiche e le scelte possibili, nonché di identificare i problemi, le opportunità future (possibili e probabili), gli obiettivi e le azioni possibili, affrontando i problemi e sfruttando le opportunità.

Costruire uno scenario rappresenta, dunque, un modo per guardare al futuro, la cui incertezza deriva dalla conoscenza limitata dei sistemi umani e dalla indeterminazione legata ai sistemi complessi e dinamici, costruendo una ipotetica sequenza di eventi e puntando, oltre che sulle analisi oggettive, anche sulle interpretazioni soggettive. Il vantaggio è quello di evidenziare queste interpretazioni soggettive, sfruttando tale modalità di lavoro anche all'interno di rapporti partenariali, al fine di cogliere la ricchezza e la vastità delle possibilità, stimolare gli attori locali a considerare cambiamenti inizialmente non contemplati, creare immagini olistiche e integrate di un futuro che, in verità, va considerato in continua e perpetua evoluzione. Queste immagini rappresentano, in particolare modo, il contesto per la programmazione, la pianificazione e la verifica delle linee strategiche di intervento.

L'obiettivo finale di una siffatta interazione non è pertanto né un compromesso, né una combinazione di interessi, ma una riflessione critica in divenire, una attività elaborativa di riflessione sul modello di città, sui mutamenti in corso, sulle dinamiche sociali e culturali e sui futuri della città. La ricerca del futuro rappresenta, inoltre, un artificio per conoscere il presente, o meglio per comprenderlo; l'azione prefigurativa costituisce di per sé una tappa fondamentale del processo di indagine sul presente. Il processo di conoscenza così immaginato comporta come sbocco naturale l'elaborazione di diversi possibili futuri. Si tratta, in estrema sintesi, come suggerisce il *Marco Polo* di Calvino ne "Le città invisibili", di «cercare e saper riconoscere chi e che cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare, e dargli spazio».

Alla luce di queste premesse, all'interno della grande varietà di strumenti a disposizione per la definizione dello scenario urbano, si sottolinea la necessaria utilità di ricorrere in via prioritaria alla elaborazione di *schede propositive* inerenti le criticità rilevate e *tavole progettuali*.

Le schede propositive consistono nella definizione di ambiti tematici, per ognuno dei quali vengono individuati *obiettivi* e *azioni*. Gli obiettivi rappresentano il "cosa", ovvero le azioni da avviare per migliorare lo stato di fatto, sia in termini di

incremento di quanto già avviato, che in termini di risoluzione dei problemi in atto e di attenzione alle necessità trascurate. Le azioni rappresentano il "come", ovvero le attività da implementare nel breve, medio e lungo periodo, garantendo nel perseguimento delle stesse la costante e continua azione di partecipazione, nell'eventualità di rivalutare quanto previsto, in presenza di possibili contraddizioni e/o conflitti.

Le tavole progettuali devono, in seguito, rappresentare il "cosa" in modo chiaro e diretto, per ovviare ad una possibile erronea interpretazione.

Partendo dal presupposto che la valorizzazione delle culture e la presa di coscienza delle diversità a volte profonde rappresentano le due facce della stessa medaglia, che sempre più caratterizzano la nostra società, nell'elaborazione delle tavole progettuali occorre riflettere che vi sono alcuni elementi imprescindibili da considerare ed esplicitare nella definizione di proposte "alternative" orientate alla qualità urbana.

La prima area di interesse è connessa alla necessità promuovere l'integrazione fra le differenti *politiche settoriali*, le quali sono chiamate a contribuire a progetti unitari costruiti e gestiti collettivamente, con riferimento a strategie di medio/lungo periodo, quindi riferite anche alle future generazioni. In tal senso è necessario garantire che i progetti di breve periodo siano inscritti in scenari strategici condivisi di medio e lungo periodo.

In secondo luogo è di fondamentale importanza rivolgere particolare attenzione agli s*pazi per l'incontro*, con la consapevolezza che non esiste una città o uno spazio ideale per gli immigrati, ma è necessario che tutti i cittadini abbiano gli stessi diritti e la possibilità di accedere alle stesse opportunità, veicolando un approccio integrato che preveda interventi urbanistici, sociali, politici ed economici.

Inoltre, dal momento che il problema abitativo assume talvolta una certa gravità - specialmente in presenza di minori - per la precarietà e la mancanza di igiene negli alloggi, nonché per la grande incongruenza esistente fra domanda urgente di alloggio (bisogno primario) da parte degli immigrati e reale disponibilità/offerta di abitazione sul territorio, è necessario rafforzare le *politiche della casa*.

Per quanto concerne, infine, l'ultima area di interesse, riguardante i settori connessi a *integrazione, igiene e sicurezza*, è indispensabile la definizione e la promozione di strategie *ad hoc*, al fine di migliorare le condizioni di accessibilità e fruibilità dei contesti urbani di riferimento.

4.2 Dalla teoria alla pratica: l'esperienza di Crotone

4.2.1 La scelta del contesto

Una volta definito il modello procedurale a supporto della pianificazione partecipata in contesti multiculturali, si è proceduto all'individuazione del contesto di riferimento per l'implementazione dello stesso, con l'intento di definire adeguate politiche urbane per l'inserimento e l'integrazione sociale e spaziale della componente immigrata; la scelta è ricaduta sulla Calabria e nello specifico sull'area del Crotonese, caratterizzata da flussi migratori relativamente notevoli.

Negli ultimi anni, la Calabria ha visto triplicare la presenza di stranieri sul suo territorio - anche per effetto, nell'ultimo periodo, dei ricongiungimenti familiari - seppur confermandosi sempre come "terra di transito" e "porta d'ingresso" per l'Italia e l'Europa in generale; questo anche dovuto alla presenza nella Provincia di Crotone del Centro di prima accoglienza, del Centro di identificazione e del Centro di permanenza temporanea e assistenza.

Nonostante la Provincia di Crotone non risulti essere al primo posto per numero di residenti stranieri, si è scelto quindi di focalizzare l'attenzione su quest'area anche per l'esistenza, a Sant'Anna, del Centro d'accoglienza più grande d'Europa, con una capienza ufficiale di 1.698 posti.

In linea generale, per comprendere i fattori che spingono i flussi migratori verso il Crotonese, è necessario cogliere sia gli elementi di attrazione, espressi dal sistema socio-economico nel suo complesso, che i meccanismi di espulsione presenti nelle aree relativamente contigue.

Per quanto concerne il primo punto, è necessario evidenziare che l'area in esame, oltre che da una precisa vocazione produttiva, è caratterizzata da alcune peculiarità socio-economiche, che se in alcuni casi favoriscono, in altri casi contrastano l'inserimento degli immigrati:

- una trasformazione demografica e culturale che, coerentemente con il resto della regione, ha evidenziato sia una tendenza all'invecchiamento della popolazione, sia un cambiamento negli stili di vita, i quali si sono trasformati, in poco meno di 50 anni, da rurali ad urbani;
- una spiccata mobilità professionale e sociale, sia per quanto riguarda le carriere dei lavoratori, sia per la possibilità di passaggio dal lavoro dipendente a quello autonomo;
- un'omogeneità della cultura locale, in merito all'etica del lavoro e, più in generale, al sistema dei valori;

- una struttura economico-produttiva articolata in un complesso sistema di imprese di piccole o piccolissime dimensioni.

Per quanto concerne il secondo punto, invece, si possono rinvenire due fasi ben distinte del movimento migratorio crotonese.

La prima fase arriva fino ai conflitti che hanno interessato l'area dei Balcani, comprendendo anche i flussi migratori originati subito dopo la "caduta" del muro di Berlino. Dopo questi avvenimenti, per quanto permangano movimenti migratori sviluppati in precedenza, la struttura del fenomeno migratorio muta radicalmente soprattutto in conseguenza della posizione geografica della Calabria.

La seconda fase si attiva immediatamente dopo i tragici eventi succeduti nella ex-Jugoslavia e nell'Albania. In questo periodo, grazie al ruolo giocato dalla regione e al fatto che nel capoluogo fosse stata predisposta la struttura logistica per gestire le emergenze provenienti dai territori in conflitto, si avvia la nuova fase del movimento migratorio.

In effetti, oggi sono proprio le comunità provenienti da quelle aree che rappresentano il volto del fenomeno migratorio nel Crotonese; difatti, quasi la metà dei flussi (48%) è composta da stranieri provenienti dai paesi posti dall'altra parte dell'Adriatico e dello Jonio.

Per quanto si registri una enorme segmentazione dei contesti da cui si emigra, coinvolgendo circa 50 stati, il movimento migratorio che interessa l'area di interesse è, dunque, primariamente condizionato dalla sua sistemazione geografica e dagli eventi politici, sociali ed economici che si sono realizzati negli ultimi anni nei paesi balcanici.

D'altra parte, l'area del Crotonese è stata oggetto di approfondimenti di merito, nel contesto di alcune attività di ricerca condotte all'interno del Laboratorio di Pianificazione Territoriale (Facoltà di Ingegneria) dell'Università della Calabria.

Nello specifico si tratta del Progetto Pilota *RE.LA.TE. - Regional Territorial Laboratories*[59], in linea con le indicazioni espresse nell'Operazione Quadro

[59] La partnership è composta da enti, istituzioni, associazioni e soggetti interessati alla tematica dei movimenti migratori nei contesti urbani e rurali: DAACM - Università Mediterranea di Reggio Calabria (leader partner), Italia; Associazione Eurokom, Italia; Associazione Valenciana per l'aiuto ai Rifugiati (AVAR), Spagna; Comitato Permanente Partenariato Euromediterraneo dei Poteri Locali e Regionali (COPPEM), Italia; Comune di Villa San Giovanni, Italia; Comune di Crotone, Italia; Comune di Palermo, Italia; Centro di Ricerche Economiche e Sociali per il Meridione (CRESM), Italia; Mancomunidad la Serranía, Spagna; Movimiento contra la intolerancia (MCI), Spagna; Psicologos Sin Fronteras, Spagna; Unione degli assessorati alle politiche socio-sanitarie e del lavoro d'Italia, Italia; Dipartimento di Pianificazione Territoriale (rappresentato dal Laboratorio di Pianificazione Territoriale) - Università della Calabria, Italia.

Regionale *City to City*[60], che fa parte del Programma di Iniziativa Comunitaria *Interreg IIIC Sud*, e nello specifico nel Sottoprogramma 3 - Città multi-culturali e multi-etniche e integrazione socio culturale - Linea prioritaria 3.2 - Creazione di strumenti per la pianificazione urbana e per l'integrazione socio-culturale. Ponendo particolare attenzione alla creazione di nuovi approcci alle politiche economiche e alle opportunità di sviluppo e integrazione risultanti dai movimenti finanziari, indotti dai flussi migratori, così come dalla forza lavoro, il progetto contribuisce alla realizzazione di strumenti e metodi per definire nuovi scenari della città "etica", attraverso l'individuazione di un partenariato, portatore di esperienze positive con capacità professionali adeguate, e lo sviluppo di azioni mirate.

In particolare, si fa riferimento al contesto dei complessi movimenti migratori che caratterizzano il bacino del Mediterraneo, i cui aspetti negativi si manifestano sul piano dell'integrazione culturale, del vivere sociale e dell'organizzazione stessa dello spazio urbano. Da ciò nasce il bisogno di ricercare modelli di gestione dei movimenti migratori che favoriscano la cooperazione, lo scambio di esperienze e la sperimentazione di nuove iniziative volte ad incoraggiare l'integrazione delle diversità presenti sul territorio. L'impianto generale del progetto, pertanto, vuole essere di supporto alla costruzione di un modello di confronto e di partecipazione tra culture differenti, che consenta l'eguale affermazione dei diritti delle minoranze etniche migranti e delle comunità locali, nonché garantisca la partecipazione di tutti nella costruzione di spazi sociali ed urbani integrati e rispettosi delle diversità.

Iniziato nell'ottobre del 2006 e conclusosi nel luglio 2008, il progetto ha previsto l'individuazione di 4 aree di progetto, ognuna delle quali ha attivato un laboratorio territoriale. Le quattro aree di progetto sono state così individuate: 1 area di progetto

[60] La partnership è costituita da Regione Calabria (capofila), Veneto Lavoro (Italia), Sicilia (Italia), Municipalità di Valencia (Spagna), Federazione delle Autorità Locali Valenciane (Spagna), London Borough of Enfield (Regno Unito), TuTech Innovation GmbH (Germania), Livani (Latuania), Turunç (Turchia), West Sweden (Svezia), Cambridgeshire County Council (Regno Unito).
Il *modello strategico* scelto è basato sull'idea di "cittadinanza comunitaria", ovvero sulla convinzione che in un contesto europeo debbano essere riconosciuti tutti gli specifici modelli di aggregazione dei diversi gruppi provenienti da vari contesti etnici. L'*obiettivo generale* consiste nella massimizzazione delle opportunità di integrazione fra cittadini europei così come tra europei e cittadini di paesi terzi, attraverso la promozione di reti di comunicazione tra comunità di immigrati, che possono essere "reti lunghe" come i legami tra le comunità e i loro paesi di origine, o "reti corte" come i legami tra le varie comunità all'interno dei nuovi paesi di residenza.
Le iniziative implementate durante il progetto, sono suddivise in *Studi e Analisi* (inerenti gli stili di vita e lo spazio urbano, l'integrazione economica, la cittadinanza, la diversità interculturale e la coesistenza), *Progetti Pilota* (afferenti a tre sotto-programmi: Sviluppo di attività economiche, Pari opportunità e lotta alla discriminazione, Cultura urbana multietnica e suo radicamento nel territorio), e *Centro Ricerche* (finalizzato alla condivisione di conoscenze, buone pratiche e servizi basati sull'approccio tecnologico).

per la Spagna, in cui si presentano insieme le problematiche legate alla migrazione nelle aree rurali e in quelle urbane; 1 area di progetto per la Sicilia, a Palermo, in cui si affrontano le problematiche legate alla natura storicamente multietnica della città, per la presenza di un numero cospicuo di stranieri residenti, provenienti da diversi paesi, che si trovano ad affrontare quotidianamente difficoltà di inserimento e integrazione; 2 aree di progetto per la Calabria, a Crotone e a Villa San Giovanni, in cui nel primo caso si affrontano le problematiche di una città caratterizzata da un fenomeno migratorio che ha subito un notevole incremento negli ultimi anni di immigrati sia clandestini che regolari, anche per la presenza del Centro di accoglienza a Sant'Anna, mentre nel secondo caso si affrontano le problematiche legate al progressivo aumento di presenze straniere, sia clandestine che regolari, dovute alla particolare posizione della città, cerniera tra il mediterraneo e il continente.

Le attività del progetto, svolte con l'accordo e la collaborazione di tutti i partner, ciascuno secondo le proprie specifiche competenze, avevano come obiettivo prioritario la creazione di una Rete di Laboratori Territoriali di progettazione negoziata, intesi come il contesto nel quale tutti i soggetti interessati (amministratori pubblici, comunità locali e comunità di immigrati, operatori economici, etc.) partecipano attivamente alla progettazione dello spazio urbano, definendo principi, linee guida e interventi finalizzati alla riqualificazione urbana, economica e sociale.

In termini generali, il progetto mirava: all'applicazione di regole di civile coesistenza ispirate al rispetto delle differenze e al riconoscimento del loro valore, al fine di rinsaldare i legami culturali tra i popoli, dilatare l'area del benessere alle regioni periferiche e sviluppare occasioni di incontro, dettate anche da comuni e legittimi interessi; alla presa di coscienza, nell'ambito dei processi di pianificazione urbana, dei temi del rapporto tra le culture nel rispetto delle differenze, del recupero dell'identità semantica degli spazi urbani, delle nuove centralità urbane secondo la teoria dell'aggregazione interetnica, dei diritti della cittadinanza e dei doveri della coesistenza, del ruolo delle imprese per il superamento delle barriere culturali, del ruolo delle istituzioni per l'accoglienza; alla sperimentazione di processi di pianificazione negoziata e di modelli di partecipazione nell'organizzazione dello spazio urbano.

In tal senso, gli obiettivi specifici risiedevano: nello sviluppo di strumenti di analisi e nell'acquisizione della conoscenza relativa alle realtà urbane e rurali interessate da fenomeni migratori con effetti sulla loro struttura fisica e sociale; nello sviluppo e nella sperimentazione di modelli di pianificazione partecipata; nell'elaborazione di proposte progettuali per la riqualificazione dei luoghi caratterizzati dalla presenza di immigrati, interni alla città o compresi in contesti

rurali, con l'uso di metodologie efficaci di partecipazione alla trasformazione dei luoghi dell'abitare; nell'aumento della consapevolezza, nelle comunità locali, del concetto di "cittadinanza urbana" e di "città multietnica"; nella valorizzazione dei saperi e delle capacità appartenenti alle popolazioni immigrate; nell'acquisizione di nuovi strumenti e conoscenze per l'integrazione socio-culturale, attraverso l'affermazione di pari opportunità nell'accesso a risorse e servizi di pubblico interesse.

4.2.2 Il laboratorio territoriale di Crotone

Il laboratorio di Crotone nasce come laboratorio urbano per poi allargare il campo di intervento al livello provinciale, mediante stipula di un protocollo di intesa tra il Comune di Crotone e i Comuni di Cirò Marina, Cutro, Isola Capo Rizzuto, Rocca di Neto e Strongoli.

A livello territoriale, difatti, sono carenti iniziative volte all'integrazione dei cittadini stranieri che vi risiedono, attraverso le quali discutere e proporre soluzioni su aspetti interessanti, quali il collocamento nel mondo del lavoro e l'incontro domanda-offerta di lavoro, la formazione e la riqualificazione professionale degli adulti, l'apertura di sportelli di informazione e consulenza, il sostegno e la protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Nato come luogo nonché come strumento di partecipazione attiva interdisciplinare con funzioni di ricerca, consultazione e proposta progettuale, il laboratorio ha coinvolto durante l'intero percorso stranieri appartenenti a diverse nazionalità dislocati sull'intero ambito territoriale sopra definito.

Le attività svolte all'interno del laboratorio, preliminarmente rivolte alla popolazione immigrata, al fine di acquisire un indispensabile bagaglio conoscitivo in termini di stili di vita, grado di integrazione, pensieri, atteggiamenti nei confronti della città, della popolazione e del lavoro, hanno mirato al raggiungimento dei seguenti obiettivi prioritari:

- realizzazione di una attenta analisi del contesto, mediante il coinvolgimento della popolazione immigrata;
- definizione delle problematiche chiave relative all'ambito territoriale (principalmente problemi di natura sociale);
- individuazione di nuovi spazi di mercato per gli immigrati;
- identificazione dei vincoli allo sviluppo e delle possibili soluzioni;

- costituzione di una linea di collaborazione per la gestione di una rete integrata di servizi rivolti agli immigrati.

I soggetti coinvolti nella gestione del laboratorio, interessati direttamente e indirettamente dalle suddette attività, in relazione ai quali vengono evidenziati i servizi specifici rivolti agli immigrati, vengono di seguito meglio esplicitati.

- *Comune di Crotone*: si occupa in primo luogo della realizzazione del "Centro Accoglienza Cittadini Extra-Comunitari" (CACEC), volto alla valorizzazione e allo sviluppo di competenze per gli immigrati. Mediante tale progetto si intende realizzare azioni capaci di favorire l'inserimento socio-culturale dei soggetti a rischio di esclusione sociale, quali gli immigrati, di intervenire per superare problemi anche individuali di integrazione, di collegare in una rete stabile di partenariato locale i soggetti coinvolti a diverso titolo nel processo di integrazione dei cittadini stranieri, di prevedere servizi di sostegno, informazione e orientamento collegati in forma integrata, nonché di fornire assistenza medica e culturale.
- *Provincia di Crotone*: studia il fenomeno delle migrazioni attraverso l'attività dell'Osservatorio sulle Politiche Sociali, istituito per rispondere ad esigenze più generali, ma che sta rivolgendo sempre più attenzione all'immigrazione. Nello specifico si occupa del progetto "Sakan", che prevede l'attivazione di uno sportello informativo per gli immigrati che vivono nel territorio crotonese.
- *PROCIV Crotone* e *PROCIV-ARCI di Isola Capo Rizzuto*: fornisce servizio di protezione civile e antincendio, nonché assistenza in occasione delle emergenze rappresentate dagli sbarchi e prima accoglienza ai clandestini nel Centro di prima accoglienza di Sant'Anna, mediante servizio medico, alloggiamento in abitazioni messe a disposizione dalle autorità competenti e distribuzione pasti; gestisce, in collaborazione con il Comune di Isola Capo Rizzuto (Progetto "Fer"), alcuni servizi di seconda accoglienza per i richiedenti asilo politico presso il Centro servizi di Sant'Anna.
- *Prefettura*: gestisce il Centro di prima accoglienza di Sant'Anna; eroga sussidi economici per il sostentamento dei richiedenti asilo; coordina lo Sportello unico per l'immigrazione del Consiglio territoriale per l'immigrazione della Provincia di Crotone; si occupa della richiesta di nulla-osta per il ricongiungimento familiare, del rilascio del nulla-osta per lavoro subordinato e del relativo permesso di soggiorno.
- *Questura*: si occupa delle procedure previste dalla legge in merito alla identificazione dei profughi e al successivo iter relativo alla presentazione di

domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato; gestisce lo Sportello unico per l'immigrazione, a cui vengono inviate le istanze sia per il permesso che per la carta di soggiorno.

- *Camera di Commercio di Crotone*: cura i rapporti e le informazioni specifiche sull'utenza immigrata, svolti ogni anno attraverso il "Rapporto Polos" e/o altri documenti predisposti dall'Ufficio studi; eroga agli immigrati gli stessi servizi previsti per le altre imprese.
- *Centro per l'impiego di Crotone*: studia le intersezioni tra domanda e offerta di lavoro relativamente all'utenza immigrata, ricercando le informazioni presso le banche dati e lo Sportello unico per l'immigrazione; gestisce le schede professionali dei lavoratori; inserisce i nominativi nell'elenco anagrafico telematico, in collegamento con le Agenzie private.
- *Inps di Crotone*: indaga sul lavoro non regolare, sia di lavoratori immigrati che autoctoni, ponendo particolare attenzione alle collaboratrici domestiche non italiane; eroga informazioni tramite il sito internet su tre temi principali, inerenti l'inserimento nel mercato del lavoro sulla base della nuova normativa sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, l'ingresso di nuovi Paesi nell'Unione Europea e la recente riforma del mercato del lavoro; si occupa delle tutele assistenziali e previdenziali previste per i lavoratori stranieri per l'occupazione, la pensione, la famiglia e la salute, in base ai principi della territorialità dell'obbligo assicurativo e della parità di trattamento rispetto ai lavoratori italiani.
- *ASL n. 5 di Crotone*: offre assistenza ai cittadini italiani emigrati all'estero, agli stranieri inseriti in nuclei familiari italiani, ai cittadini stranieri extra-comunitari con copertura assicurativa, ai cittadini stranieri senza copertura sanitaria, a clandestini e irregolari; fornisce assistenza sanitaria presso il Centro di prima accoglienza di Sant'Anna.
- *Associazione Misericordie*: gestisce due case di accoglienza per gli immigrati nel Comune di Isola Capo Rizzuto, aventi una capienza rispettivamente di 15 posti (donne/ragazze) e 10 posti (uomini).
- *CARITAS Diocesana Crotone - Santa Severina*: già finanziato dalla CEI con l'utilizzo dei fondi dell'8 per mille, offre servizi di assistenza legale, sostegno socio-psicologico, assistenza a rifugiati e richiedenti asilo, accoglienza a profughi e perseguitati politici; svolge corsi di alfabetizzazione per l'utenza immigrata presso il Centro di prima accoglienza di sant'Anna; elabora il Dossier statistico sull'immigrazione Caritas/Migrantes.

- *Cooperativa AGORÀ KROTON ONLUS*: offre assistenza a rifugiati e richiedenti asilo, anche mediante lo Sportello "Sakan", da poco attivato in collaborazione con la Provincia di Crotone e la Regione Calabria; eroga servizi inerenti la consulenza e l'orientamento legale e sociale, attività informative e formative (depliant, incontri, etc.) e brevi corsi di lingua italiana; offre assistenza nella preparazione della documentazione inerente le richieste di primo permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, ottenimento della Carta di soggiorno e della cittadinanza, rinnovo del permesso di soggiorno, ricorsi amministrativi e giudiziari.
- *Croce Rossa Italiana*: si occupa della gestione del Centro di identificazione e di prima accoglienza di Sant'Anna, curando l'organizzazione generale dei servizi, la distribuzione del vitto, degli indumenti e dei prodotti per l'igiene personale; eroga assistenza sociale e di prima accoglienza, assistenza legale per i casi di ricongiungimento familiare, assistenza ai minori, accompagnamento e assistenza ai soggetti bisognosi di cure mediche; coadiuva, in situazioni di emergenza, la Misericordia nel trasporto in autolettiga, presso il Centro di prima accoglienza.
- *Consorzio pubblico CO.PRO.S.S.*: si occupa dell'attuazione del Progetto "Safira" relativo al "Programma di assistenza e integrazione per donne vittime della tratta"; tale progetto ha previsto la realizzazione di un "Centro residenziale di accoglienza per donne vittime di abuso", ubicato nel comune di Cirò Marina, il cui obiettivo principale è quello di sottrarre alle condizioni di sfruttamento le donne, anche minori, vittime della tratta, per le quali è previsto un programma di assistenza, protezione e integrazione sociale, nel rispetto delle loro tradizioni culturali, linguistiche e religiose.
- *Cooperativa sociale Onlus CO.RI.S.S.*: gestisce un Centro di accoglienza temporanea "Domus", situato nel Comune di Melissa. Il Centro nasce nel 2002, in convenzione con la Provincia di Crotone, e offre servizi per i soggetti in condizioni di povertà estrema (nuclei familiari che versano in disagiate condizioni economiche, donne in difficoltà, minori/adolescenti fragili, profughi), con l'intento di superare la parzialità e la separazione delle azioni relative alle fasi di prevenzione, cura, riduzione del danno e recupero.
- *ANOLF (Associazione Nazionale oltre le Frontiere) – CISL*: eroga servizi inerenti le attività di informazione e assistenza agli immigrati, realizzando corsi di formazione professionale, di alfabetizzazione e formazione sui diritti e le azioni di tutela; svolge altresì attività di mediazione domanda-offerta di lavoro.

- *CGIL*: organizza periodicamente corsi di lingua italiana, incontri formativi con gli immigrati in merito alle nuove disposizione legislative, corsi di cultura generale e di informatica, offrendo anche il servizio di consulenza e assistenza in ambito legale.
- *CSIL*: si occupa di offrire assistenza nelle pratiche di regolarizzazione, nei permessi di soggiorno, nell'inserimento degli immigrati nel contesto scolastico, nei contratti delle colf immigrate, tutelando i diritti degli immigrati e dando loro indicazioni e informazioni di tipo sanitario. Inoltre, realizza con cadenza periodica corsi di alfabetizzazione e attività di formazione professionale rivolti all'utenza immigrata sui temi della mediazione culturale, dell'incontro domanda-offerta di lavoro, prestando altresì consulenza contrattuale.
- *UIL*: eroga servizi specifici all'utenza immigrata inerenti diritti e doveri dei cittadini stranieri in Italia, diritti e doveri dei lavoratori appartenenti alle diverse categorie, ricerca delle offerte di lavoro, supporto nel contatto con altri stranieri e/o associazioni.

4.2.3 Elaborazione delle analisi quantitative: l'ambito provinciale

Come già sottolineato in precedenza, all'interno della Provincia di Crotone, precisamente nel Comune di Isola di Capo Rizzuto, è presente l'importante Centro di prima accoglienza di Sant'Anna; tale struttura, destinata a garantire accoglienza allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale, limitatamente al tempo strettamente necessario per stabilire la legittimità della permanenza sul territorio o per disporne l'allontanamento, rappresenta il principale canale di ingresso in Italia e in Europa per i migranti che ogni anno approdano sulle coste calabresi e siciliane. Mentre, però, negli anni precedenti il territorio crotonese assumeva la funzione di semplice luogo di passaggio, oggi si osserva un progressivo aumento di stabilizzazione della presenza immigrata, soprattutto proveniente dall'est dell'Europa.

A tal proposito, è stata effettuata un'analisi dei flussi relativi al Centro di prima accoglienza, sulla base di dati rilasciati dall'Ufficio sanitario della Questura di Crotone, con riferimento al periodo 1 gennaio 2001 - 31 dicembre 2006, durante il quale si sono fermate nel centro 11.963 persone.

Tabella 4. 1 – Presenze nel C.P.A. di Sant'Anna, 2001-2006

	Presenze 2001	*Presenze 2006*
Gennaio	40	660
Febbraio	421	704
Marzo	0	258
Aprile	0	670
Maggio	216	1120
Giugno	686	1021
Luglio	1321	1180
Agosto	381	987
Settembre	1664	1403
Ottobre	915	1300
Novembre	196	1177
Dicembre	130	1213
Totale	*5970*	*11963*
Variazione 2001-2006	100%	

Fonte: elaborazione dati C.P.A. di Sant'Anna

Sempre con riferimento alle presenze nel Centro di prima accoglienza e allo stesso intervallo temporale di rilevazione, si riporta di seguito una tabella indicante la provenienza geografica degli stranieri, in ordine decrescente per unità, da cui si evince che la maggiore incidenza è detenuta da Etiopia, Nigeria, Liberia, Pakistan, Sudan, Eritrea e Somalia.

Tabella 4. 2 – Nazionalità ospiti del C.P.A. di Sant'Anna, 2001-2006

ANNO 2001		*ANNO 2006*	
Nazionalità	*presenze*	*Nazionalità*	*presenze*
Iraq (etnia Curda)	2643	Etiopia	1940
Turchia (etnia Curda)	1512	Nigeria	1700
Sri Lanka	617	Liberia	1567
Afganistan	387	Pakistan	1100
Pakistan	161	Sudan	1050
Bangladesh	97	Eritrea	950
India	87	Somalia	800
Palestina	65	India-(Kashmir)	599
Iran	63	Sri Lanka	450
Eritrea	54	Bangladesh	400
Etiopia	48	Sierra Leone	245
Sierra Leone	14	Turchia (etnia Curda)	180
Algeria	13	Tunisia	160
Somalia	9	Costa D'Avorio	120

Egitto	6	Afganistan	110
Siria	6	Pakistan	101
Sudan	4	Congo	90
Mauritania	3	Marocco	80
Cina	1	Ciad	65
Liberia	1	Algeria	62
Nigeria	1	Iraq	35
Israele	1	Ghana	35
Tunisia	1	Egitto	25
Moldavia	1	Siria	18
Maghreb	9	Senegal	15
Nazionalità non definita	166	Libia	10
		Iran	9
		Libano	8
		Mauritania	7
		Togo	6
		Uganda	6
		Ruanda	6
		Burundi	6
		Gambia	2
		Camerun	2
		Mali	2
		Nazionalità non definita	2
Totale	*5970*	*Totale*	*11963*

Fonte: elaborazione dati C.P.A. di Sant'Anna

Per quanto concerne gli stranieri residenti nella Provincia i Crotone, al 31 dicembre 2005 si contano 2.991 unità, pari all'1,7% del totale della popolazione residente, distribuite sul territorio in maniera eterogenea, con un picco appunto nei comuni di Crotone (34,4%), Isola Capo Rizzuto (15,3%) e Cirò Marina (13,7%). L'8,3% degli stranieri è localizzato a Cutro, comunque seguito, per popolazione straniera, da Cotronei, Melissa, Strongoli e Rocca di Neto. Gli altri comuni presentano, invece, una presenza straniera inferiore al 2% o quasi nulla (Pallagorio, San Nicola dell'Alto, Umbriatico).

Tuttavia il comune con maggiore densità di stranieri risulta Isola Capo Rizzuto (3,92), seguito da Cirò Marina e Melissa (2,44), Cutro (1,97) e Cotronei (1,60). Il comune di Crotone segue con una densità di stranieri di 1,50, ossia su 100 cittadini residenti 1,50 proviene da oltre confine; chiude, invece, la lista dei comuni per densità demografica di stranieri San Nicola dell'Alto, dove su 100 persone residenti solo 0,19 è straniero.

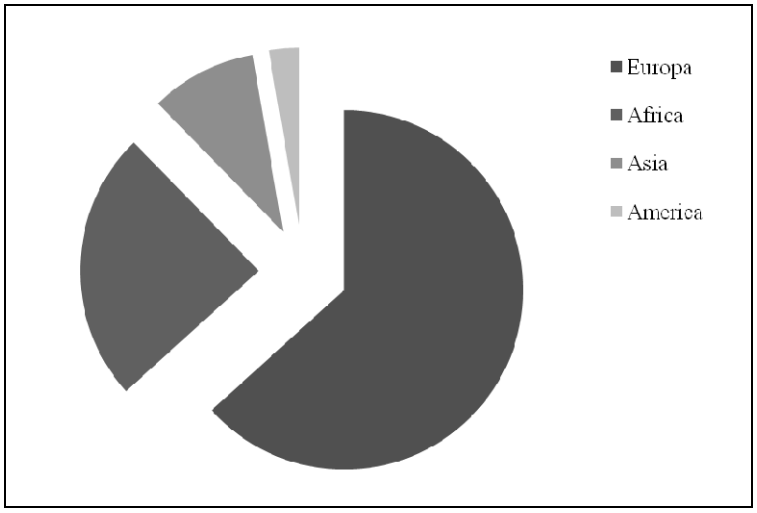
Tabella 4. 3 - Popolazione straniera residente nella provincia di Crotone, 31 dicembre 2005

Comune	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*	*%*
Belvedere Spinello	13	19	32	1,1
Caccuri	15	15	30	1,0
Carfizzi	1	7	8	0,3
Casabona	13	10	23	0,8
Castelsilano	8	8	16	0,5
Cerenzia	4	2	6	0,2
Cirò	2	14	16	0,5
Cirò Marina	192	217	409	13,7
Cotronei	48	85	133	4,4
Crotone	448	582	1.030	34,4
Crucoli	21	46	67	2,2
Cutro	126	123	249	8,3
Isola Capo Rizzuto	256	201	457	15,3
Melissa	62	55	117	3,9
Mesoraca	20	32	52	1,7
Pallagorio	2	5	7	0,2
Petilia Policastro	20	27	47	1,6
Rocca di Neto	36	40	76	2,5
Roccabernarda	14	12	26	0,9
San Mauro Marchesato	8	5	13	0,4
San Nicola dell'Alto	0	2	2	0,1
Santa Severina	2	9	11	0,4
Savelli	3	12	15	0,5
Scandale	18	18	36	1,2
Strongoli	49	59	108	3,6
Umbriatico	0	2	2	0,1
Verzino	0	3	3	0,1
Totale	*1381*	*1610*	*2991*	*100,0*

Fonte: elaborazione dati Osservatorio provinciale sulle politiche sociali

La maggior parte della popolazione straniera residente (63%) proviene da Paesi europei, in particolare dalla zona centro-orientale del continente. Il 24% arriva, invece, dall'Africa, e, in larga parte, dai Paesi situati nella zona settentrionale; il 10% si muove dall'Asia, soprattutto centro-meridionale e orientale; solo il 2% proviene dall'America, mentre non risultano stranieri originari del continente oceanico.

Figura 4. 1 - Popolazione straniera per Continente di provenienza, 31 dicembre 2005



Fonte: elaborazione dati Osservatorio provinciale sulle politiche sociali

In particolare, nell'ambito provinciale di riferimento la maggioranza degli stranieri residenti proviene dal Marocco (583 unità), seguito dall'Ucraina (570 unità), dall'Albania (237 unità), dalla Polonia (181 unità), dalla Serbia (150 unità), dalla Cina (128 unità) e dalla Russia (128 unità), così come illustrato nella tabella di seguito riportata.

Tabella 4. 4 - Popolazione straniera per Stato di provenienza, 31 dicembre 2005

Provenienza	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Marocco	396	187	583
Ucraina	174	396	570
Albania	210	130	340
Polonia	52	185	237
Romania	61	120	181
Serbia e Montenegro	83	71	154
Cina Rep. Popolare	68	60	128
Russia Federazione	9	72	81
Germania	12	49	61
Algeria	45	11	56
Bangladesh	34	11	45
Bulgaria	14	30	44
India	28	10	38
Bielorussia	2	25	27
Tunisia	17	9	26
Sri Lanka	13	12	25
Francia	11	13	24
Turchia	11	12	23
Moldova	9	12	21

Filippine	3	16	19
Sudan	18	0	18
Slovacchia	2	15	17
Regno Unito	7	8	15
Macedonia	8	7	15
Stati Uniti	4	10	14
Brasile	3	11	14
Croazia	5	8	13
Capo Verde	5	8	13
Spagna	2	10	12
Egitto	8	4	12
Argentina	6	6	12
Cuba	0	11	11
Lituania	2	8	10
Somalia	3	6	9
Bosnia-Erzegovina	4	4	8
Ungheria	0	7	7
Svizzera	1	6	7
Iraq	6	1	7
Colombia	1	6	7
Pakistan	6	0	6
Grecia	5	0	5
Rep. Ceca	0	5	5
Congo	1	4	5
Rep. Dem. Congo	2	3	5
Georgia	0	5	5
Rep. Dominicana	1	4	5
Paesi Bassi	1	3	4
Etiopia	4	0	4
Canada	2	2	4
Messico	0	4	4
Irlanda	2	1	3
Eritrea	3	0	3
Iran	3	0	3
Siria	3	0	3
Israele	2	0	2
Armenia	1	1	2
Afghanistan	2	0	2
Ecuador	0	2	2
Perù	1	1	2
Venezuela	0	2	2
Belgio	0	1	1
Danimarca	0	1	1
Malta	0	1	1
Svezia	1	0	1
San Marino	0	1	1
Liberia	1	0	1
Nigeria	0	1	1

Senegal	1	0	1
Rep. Sudafricana	1	0	1
Giordania	1	0	1
Vietnam	0	1	1
Totale	*1381*	*1610*	*2991*

Fonte: elaborazione dati Osservatorio provinciale sulle politiche sociali

Per quanto concerne, infine, la situazione occupazionale si è fatto riferimento alle informazioni di competenza dei Centri per l'impiego di Crotone e di Cirò Marina, aggiornate al 31 dicembre 2006, dalle quali risulta che il totale di immigrati in cerca di occupazione è pari a 702 unità, di cui 594 relativi al CPI di Crotone e 108 al CPI di Cirò Marina.

Con riferimento al totale, il 3% è in possesso di laurea, lo 0,8% di un attestato di qualifica, il 4% di un diploma di scuola media superiore, il 29% della licenza elementare o media, mentre il 10% non è in possesso di alcun titolo di studio.

Tabella 4. 5 - Iscritti ai CPI per fascia d'età e sesso, 2006

Centri per l'impiego	*18-29 anni*		*30-44 anni*		*45-65 anni*		*Totale*		*Totale*
	M	F	M	F	M	F	M	F	
CPI Crotone	146	80	170	129	26	43	342	252	594
CPI Cirò Marina	19	27	2	30	7	13	38	70	108
Totale	*165*	*107*	*182*	*159*	*33*	*56*	*380*	*322*	*702*

Fonte: elaborazione dati CPI Provincia di Crotone

Tabella 4. 6 - Iscritti al CPI di Crotone per grado d'istruzione, 2006

Titolo di studio	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Attestato di qualifica	3	2	5
Diploma scuola superiore	12	13	25
Diploma universitario	0	6	6
Laurea	1	20	21
Licenza elementare media	101	78	179
Nessun titolo	40	24	64
Non rilevato	185	109	294
Totale	*342*	*252*	*594*

Fonte: elaborazione dati CPI di Crotone

Tabella 4. 7 - Iscritti al CPI di Cirò Marina per grado d'istruzione, 2006

Titolo di studio	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Attestato di qualifica	0	1	1
Diploma scuola superiore	2	5	7
Diploma universitario	0	1	1
Laurea	1	0	1
Licenza elementare media	10	14	24
Nessun titolo	2	7	9
Non rilevato	23	42	65
Totale	*38*	*70*	*108*

Fonte: elaborazione dati CPI di Cirò Marina

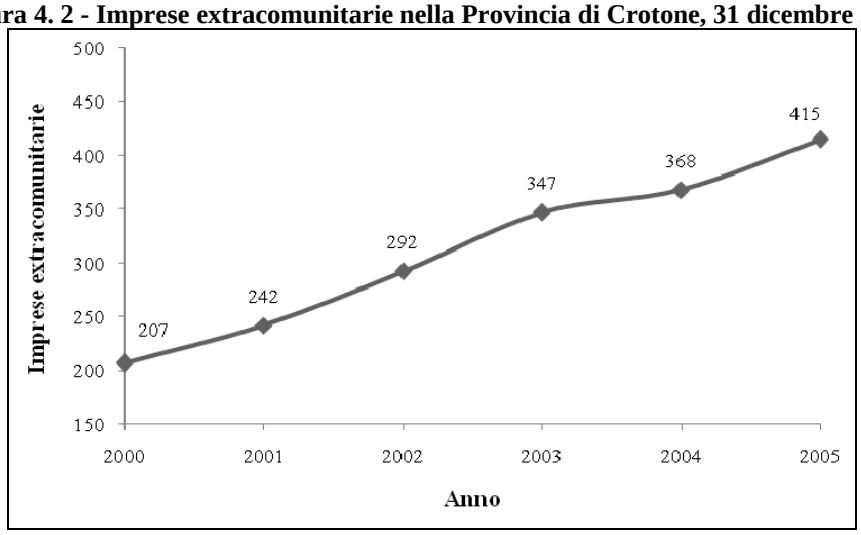
4.2.4 Alcuni approfondimenti in merito all'inserimento lavorativo

Gli apporti positivi derivanti dalla presenza di immigrati sul territorio italiano sono esplicitabili non soltanto in riferimento al bagaglio culturale ed esperienziale degli stessi, ma anche in termini di produzione di impatti sostanziali sullo sviluppo economico del paese. Ad esempio, infatti, nel 2005 i lavoratori stranieri hanno contribuito al 6,1% del Pil nazionale, per un valore di 86,7 MLD di euro; in mancanza di tale contributo, il reddito prodotto in Italia sarebbe sceso sia nel 2002 (-0,1% in termini reali) che nel 2005 (-0,9%).

Anche nella provincia di Crotone, nonostante questa sia stata per lungo tempo essenzialmente un punto di partenza per il raggiungimento delle aree settentrionali del paese maggiormente attrattive, il crescente numero di immigrati che decide di stabilizzarsi attesta, tra l'altro, una "capacità produttiva" non indifferente. Alla crescita del tessuto economico hanno contribuito anche, e in maniera evidente, gli imprenditori stranieri, prevalentemente extracomunitari, la cui presenza è aumentata con continuità negli ultimi anni; difatti, il numero di imprese extracomunitarie è salito da 368 nel 2004 a 415 nel 2005, registrando un tasso di sviluppo del 12,8%, valore di gran lunga superiore al tasso medio registrato nella provincia (1,5%).

Il tasso di sviluppo risulta, inoltre, inferiore alla media nazionale (15,4%), ma superiore alla media regionale (10,2%), segno che questa provincia rappresenta un'area a maggiore attrattività, rispetto alle altre calabresi, per la creazione di nuove imprese di proprietà di immigrati.

Figura 4. 2 - Imprese extracomunitarie nella Provincia di Crotone, 31 dicembre 2005



Fonte: elaborazione dati Unioncamere, Movimprese

Negli ultimi 5 anni gli imprenditori individuali extra-Ue nella provincia crotonese sono raddoppiati, con un saldo attivo di 208 imprese e un tasso di sviluppo che ha raggiunto il picco assoluto nel 2002, con un tasso medio di crescita del 20,7 nei dodici mesi. La crescita dell'imprenditoria di origine extra-comunitaria, seppure in decelerazione negli anni 2003-2004, ha fatto registrare una nuova impennata nel 2005, costituendo un importante motore di crescita soprattutto grazie all'apporto delle imprese individuali.

Nel 2005 l'incidenza delle imprese extracomunitarie sul totale delle imprese registrate è pari al 2,4% e la presenza risulta particolarmente evidente nel settore terziario; infatti, sul totale di queste imprese, ben il 62,2% rientra nel settore del commercio al dettaglio, cui si deve aggiungere un 2% operante nel commercio all'ingrosso.

Tuttavia, presenze extracomunitarie sono rilevate anche nell'agricoltura per un valore pari al 5% e nel settore delle costruzioni con il 4,3%, così come in misura prossima all'1-2% anche in altri settori, quali la ricezione turistica, le attività ricreative, culturali e sportive, la sanità e altri servizi sociali. Significativa anche la presenza di imprese non classificate che costituiscono l'8,2% del totale.

Tabella 4. 8 – Classificazione imprese per attività economica

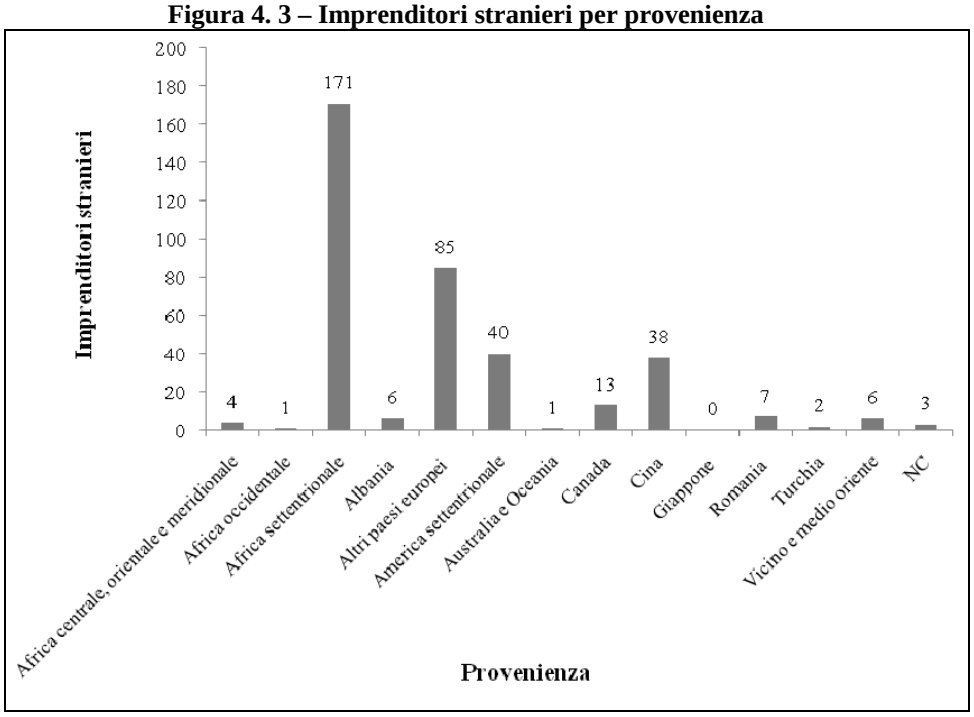
Sezioni e divisioni di attività economica	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*
A01 - Agricoltura, caccia e relativi servizi	14	18	18	21	19	19
B05 - Pesca, piscicoltura e servizi connessi	1	1	1	1	1	1
DA15 - Industrie alimentari e delle bevande	3	3	3	4	5	5
DB17 - Industrie tessili	1	1	1	1	1	1
DC19 – Prepar. e concia cuoio, fabbr. artic. viaggio	1	1			0	1
DD20 – Ind. legno, esclusi mobili, fabbr. in paglia	3	3	4	4	4	4
DE22 - Editoria, stampa e riprod. supp. registrati			1	1	2	2
DI26 - Fabbr. prodotti lavoraz. min. non metalif.	4	5	5	5	5	1
DJ28 – Fabbr. e lav. prod. metallo, escl. macchine	1	1	1	2	2	5
DK29 - Fabbr. macchine ed appar. mecc., instal.				1	1	2
DL33 - Fabbr. appar. med., precis., strum. ottici	3	3	3	3	2	1
DM34 - Fabbr. autoveicoli, rimorchi e semirim.			1		0	2
DN36 - Fabbr. mobili e altre industrie manifatt.	2	3	3	2	2	1
E40 - Produz. energia elettr., gas, acqua calda	1	1			0	1
F45 - Costruzioni	12	10	14	15	14	18
G50 - Comm. manut. e rip. autov. e motocicli	3	3	4	4	5	6
G51 - Comm. ingr. e interm. del comm. escl. autov.	8	8	8	9	7	9
G52 - Comm. dett. escl. autov e rip. beni pers.	107	126	165	198	225	258
H55 - Alberghi e ristoranti	7	7	8	8	9	10
I60 - Trasporti terrestri e trasp. mediante condotta				1	1	1
I63 - Attività ausiliarie dei trasp. e agenzie viaggi	1				0	0
I64 - Poste e telecomunicazioni		1	2	2	2	2
J67 - Attività ausil. intermediazione finanziaria				1	1	1
K70 - Attività immobiliari		1	1	1	2	2
K71 - Noleggio macc. e attrezz. senza operatori			1	1	0	0
K72 - Informatica e attività connesse	3	3	3	3	3	3
K73 - Ricerca e sviluppo	1	1	1	1	1	1
K74 - Altre attività professionali e imprenditoriali	1	2	2	2	2	2
M80 - Istruzione		2	2	3	4	3
N85 - Sanità e altri servizi sociali	2	2	2	3	6	6
O90 – Smaltimento rifiuti solidi, acque scarico sim.	1	1	1	1	1	1
O92 - Attività ricreative, culturali sportive	5	5	6	6	7	6
O93 - Altre attività dei servizi	7	8	9	9	5	6
X - Imprese non classificate	15	22	22	34	29	34
Totale	*207*	*242*	*292*	*347*	*368*	*415*

Fonte: elaborazione dati Unioncamere, Movimprese

In merito al profilo dell'imprenditore extracomunitario è da rilevare un aumento, rispetto agli anni precedenti, della percentuale di imprese avviate da soggetti con età inferiore ai 30 anni (20% sul totale), anche se la maggioranza delle imprese extracomunitarie (63,2%) è guidata da adulti con età compresa tra 30 e 49 anni; solo il restante 15,1% fa riferimento a soggetti ultracinquantenni. Inoltre, l'84% delle imprese ha come titolare o socio sempre un extracomunitario, per il 13,3% delle imprese questi detiene la carica di amministratore, mentre per il restante 2,7% occupa altre cariche.

Qualche cenno va, infine, riservato alla provenienza geografica degli imprenditori extracomunitari, che, seppure estremamente disomogenea, vede una maggiore concentrazione in riferimento ai nativi dell'Africa settentrionale, che raggiungono il 41,2% del totale. Il 20,5% degli imprenditori proviene da altri paesi europei, ad eccezione dell'Albania, della Romania e della Turchia, aree da cui provengono rispettivamente l'1,4%, l'1,7% e lo 0,5% degli imprenditori stranieri. Significative anche le percentuali, vicine al 10%, relative agli imprenditori provenienti dall'America settentrionale e dalla Cina (rispettivamente 9,6% e 9,2%).

Figura 4. 3 – Imprenditori stranieri per provenienza



Fonte: elaborazione dati Unioncamere, Movimprese

4.2.5 Indagini di dettaglio con riferimento ai contesti comunali interessati

4.2.5.1 Comune di Crotone

Per quanto concerne il Comune di Crotone il numero degli stranieri residenti al 31 dicembre 2006 è pari a 1131 (di cui 479 maschi e 652 femmine), equivalente allo 0,18% dell'intera popolazione comunale, e la fascia d'età che registra la maggiore incidenza è quella compresa tra 19 e 55 anni. A tal proposito di seguito si riportano alcune informazioni di dettaglio in merito agli stranieri iscritti in anagrafe per sesso, classi d'età e nazionalità.

Tabella 4. 9 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per classe di età e sesso, 2006

Classi di età	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
0-18	121	110	231
19-36	172	258	430
37-55	162	277	439
56-80	24	7	31
Totale	*479*	*652*	*1.131*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Crotone

Tabella 4. 10 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per nazionalità e sesso, 2006

Cittadinanza	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Afghana	5	0	5
Albanese	26	17	43
Algerina	34	5	39
Argentina	3	4	7
Armena	0	1	1
Austriaca	1	0	1
Bangladese	32	9	41
Belga	0	1	1
Benin	1	1	2
Bielorussa	1	26	27
Bosniaca	1	0	1
Brasiliana	2	2	4
Britannica	2	6	8
Bulgara	3	8	11
Canadese	0	1	1
Capoverdiana	5	8	13
Ceca	1	0	1
Cinese	55	37	92
Colombiana	0	1	1
Congolese	1	1	2

Croata	0	5	5
Cubana	0	3	3
Dominicana	1	3	4
Egiziana	1	0	1
Eritrea	3	0	3
Etiope	1	0	1
Filippina	2	19	21
Francese	5	5	10
Georgiana	0	4	4
Gibuti	0	1	1
Greca	1	2	3
Guinea	1	0	1
Indiana	13	11	24
Irachena	1	0	1
Iraniana	4	1	5
Irlandese	1	0	1
Lituana	0	2	2
Marocchina	38	24	62
Mauritius	0	1	1
Messicana	0	2	2
Moldova	4	4	8
Olandese	0	1	1
Pakistana	4	0	4
Palestinese	1	0	1
Peruviana	16	0	16
Polacca	22	68	90
Rumena	7	49	56
Russa	7	50	57
Senegalese	13	12	25
Serba/Montenegrina	72	71	143
Seycelles	0	1	1
Siriana	3	0	3
Slovacca	0	2	2
Somala	2	3	5
Spagnola	2	9	11
Statunitense	0	2	2
Sudanese	15	0	15
Svedese	1	1	2
Tedesca	2	11	13
Tunisina	3	1	4
Turca	7	12	19
Ucraina	51	142	193
Ungherese	0	2	2
Zairese	2	0	2
Totale	*479*	*652*	*1.131*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Crotone

4.2.5.2 Comune di Cirò Marina

Al 31 dicembre 2006, il numero degli stranieri residenti nel Comune di Cirò Marina è pari a 411 (di cui 192 maschi e 219 femmine), equivalente allo 0,28% dell'intera popolazione comunale, e prevalentemente in età inferiore a 55 anni. A tal proposito di seguito si riportano alcune informazioni di dettaglio in merito agli stranieri iscritti in anagrafe per sesso, classi d'età e nazionalità.

Tabella 4. 11 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per classe di età e sesso, 2006

Classi di età	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
0-18	60	57	117
19-36	71	91	162
37-55	50	62	112
56-80	11	9	20
Totale	*192*	*219*	*411*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Cirò Marina

Tabella 4. 12 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per nazionalità e sesso, 2006

Cittadinanza	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Albanese	67	44	111
Algerina	1	0	1
Bielorussa	0	1	1
Brasiliana	0	1	1
Bulgara	0	1	1
Canadese	2	2	4
Ceca	0	2	2
Cinese	7	15	22
Croata	4	3	7
Cubana	0	1	1
Egiziana	5	0	5
Francese	0	1	1
Georgiana	0	1	1
Lituana	1	1	2
Macedone	6	0	6
Marocchina	74	38	112
Nigeriana	0	1	1
Pachistana	1	0	1
Peruviana	0	1	1
Polacca	1	16	17
Rumena	2	13	15
Russa	3	7	10

Saudita	0	1	1
Spagnola	2	1	3
Statunitense	1	2	3
Tedesca	2	8	10
Ucraina	13	57	70
Ungherese	0	1	1
Totale	*192*	*219*	*411*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Cirò Marina

4.2.5.3 Comune di Cutro

Per quanto concerne il Comune di Cutro, il numero degli stranieri residenti al 31 dicembre 2006 è pari a 250 (di cui 131 maschi e 119 femmine), equivalente allo 0,24% dell'intera popolazione comunale, e anche in questo caso la fascia d'età che registra la maggiore incidenza è quella compresa tra 19 e 55 anni.

Di seguito si riportano alcune informazioni di dettaglio in merito agli stranieri iscritti in anagrafe per sesso, classi d'età e nazionalità.

Tabella 4. 13 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per classe di età e sesso, 2006

Classi di età	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
0-18	29	26	55
19-36	47	43	90
37-55	50	41	91
56-80	5	9	14
Totale	131	119	*250*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Cutro

Tabella 4. 14 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per nazionalità e sesso, 2006

Cittadinanza	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Afghana	6	0	6
Albanese	23	13	36
Brasiliana	0	1	1
Bulgara	0	3	3
Cinese	2	2	4
Colombiana	0	1	1
Croata	1	0	1
Danese	0	1	1
Etiope	0	1	1
Francese	1	0	1
Greca	1	0	1

Indiana	6	0	6
Macedone	5	2	7
Maltese	0	1	1
Marocchina	48	24	72
Polacca	3	14	17
Rumena	16	25	41
Russa	0	1	1
Slovacca	0	1	1
Somala	0	1	1
Svizzera	0	2	2
Tedesca	2	1	3
Tunisina	3	0	3
Ucraina	14	25	39
Totale	*131*	*119*	*250*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Cutro

4.2.5.4 Comune di Isola di Capo Rizzuto

Per quanto concerne il Comune di Isola di Capo Rizzuto, il numero degli stranieri residenti al 31 dicembre 2006 è pari a 529 (di cui 299 maschi e 230 femmine), equivalente allo 0,35% dell'intera popolazione comunale, e anche in questo caso la fascia d'età che registra la maggiore incidenza è quella compresa tra 19 e 55 anni.

Di seguito si riportano alcune informazioni di dettaglio in merito agli stranieri iscritti in anagrafe per sesso, classi d'età e nazionalità.

Tabella 4. 15 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per classe di età e sesso, 2006

Classi di età	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
0-18	50	37	87
19-55	197	169	366
56-80	45	24	69
Totale	299	230	529

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Isola di Capo Rizzuto

Tabella 4. 16 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per nazionalità e sesso, 2006

Cittadinanza	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Afghana	2	0	2
Albanese	22	8	30
Algerina	11	10	21
Bangladese	1	0	1
Bosniaca	4	5	9

Brasiliana	0	3	3
Bulgara	8	9	17
Ceca	0	1	1
Cinese	6	5	11
Egiziana	0	1	1
Eritrea	15	5	20
Etiope	4	0	4
Giordana	1	1	2
Indiana	1	1	2
Irachena	3	0	3
Liberiana	1	0	1
Macedone	4	1	5
Marocchina	129	40	169
Messicana	2	2	4
Moldova	1	1	2
Olandese	1	1	2
Pachistana	3	0	3
Polacca	4	16	20
Rumena	7	18	25
Russa	0	3	3
Slovacca	0	1	1
Somala	1	0	1
Spagnola	0	1	1
Sudanese	1	0	1
Svizzera	1	1	2
Tedesca	1	0	1
Tunisina	3	1	4
Turca	5	3	8
Ucraina	55	91	146
Ugandese	2	1	3
Totale	*299*	*230*	*529*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Isola di Capo Rizzuto

4.2.5.5 Comune di Rocca di Neto

Al 31 dicembre 2006, il numero degli stranieri residenti nel Comune di Rocca di Neto è pari a 72 (di cui 37 maschi e 35 femmine), equivalente allo 0,12% dell'intera popolazione comunale, e prevalentemente in età compresa tra 19 e 55 anni.

Di seguito si riportano alcune informazioni di dettaglio in merito agli stranieri iscritti in anagrafe per sesso, classi d'età e nazionalità.

Tabella 4. 17 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per classe di età e sesso, 2006

Classi di età	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
0-18	7	5	12
19-36	12	15	27
37-55	15	13	28
56-80	3	2	5
Totale	*37*	*35*	*72*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Rocca di Neto

Tabella 4. 18 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per nazionalità e sesso, 2006

Cittadinanza	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Bulgara	1	2	3
Ceca	0	1	1
Cinese	2	2	4
Etiope	1	0	1
Macedone	2	4	6
Marocchina	21	6	27
Polacca	1	3	4
Rumena	1	3	4
Statunitense	1	1	2
Tedesca	0	1	1
Ucraina	7	12	19
Totale	*37*	*35*	*72*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Rocca di Neto

4.2.5.6 Comune di Strongoli

Al 31 dicembre 2006, il numero degli stranieri residenti nel Comune di Strongoli è pari a 109 (di cui 49 maschi e 59 femmine), equivalente allo 0,17% dell'intera popolazione comunale, e prevalentemente in età compresa tra 19 e 55 anni.

Tabella 4. 19 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per classe di età e sesso, 2006

Classi di età	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
0-18	11	7	18
19-36	15	27	42
37-55	20	23	42
56-80	3	2	5
Totale	*49*	*59*	*109*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Strongoli

Tabella 4. 20 - Cittadini stranieri iscritti in anagrafe per nazionalità e sesso, 2006

Cittadinanza	*Maschi*	*Femmine*	*Totale*
Cubana	0	1	1
Ceca	0	2	2
Polacca	6	12	18
Rumena	6	11	17
Ucraina	6	11	17
Albanese	19	12	31
Peruviana	1	0	1
Marocchina	8	2	10
Lituana	0	1	1
Tedesca	3	8	11
Totale	*49*	*60*	*109*

Fonte: elaborazione dati Anagrafe Comune di Strongoli

4.2.6 Elaborazione delle analisi qualitative

Al fine di approfondire, convalidando o correggendo, le informazioni precedentemente raccolte in merito alla caratteristiche delle popolazioni immigrate nel contesto territoriale di riferimento, e soprattutto al fine di esplorare un dominio personale decisamente non accessibile in altro modo, è stata condotta una campagna conoscitiva basata sull'utilizzo di interviste semi-strutturate.

L'indagine, finalizzata a comprendere la situazione degli immigrati, i loro stili di vita, il grado di integrazione, i pensieri, nonché gli atteggiamenti nei confronti della città, della popolazione e del lavoro, ha coinvolto un campione rappresentativo della popolazione straniera residente nei sei comuni oggetto di studio - Crotone, Cirò Marina, Cutro, Isola Capo Rizzuto, Rocca di Neto e Strongoli - che contano nel totale 2.494 stranieri residenti (al 31 dicembre 2006).

Il campione, composto da 100 persone, è stato costruito sulla base di una scelta casuale, utilizzando le variabili di stratificazione relative a sesso, titolo di studio, religione e paese di provenienza, e l'indagine è stata svolta presso parrocchie, centri di ascolto e associazioni giovanili (luoghi naturali di aggregazione), con il supporto di tre mediatori che hanno condotto le interviste, con una durata di circa un'ora e mezza per ciascun soggetto.

Tabella 4. 21 – Caratteristiche del campione intervistato

Variabili di stratificazione		*Soggetti intervistati*
Sesso	Maschi	60
	Femmine	40
Paese di nascita	Italia	10
	Estero	90
Religione	Cattolica	60
	Musulmana	40
Titolo di studio	Laurea	10
	Diploma	30
	Licenza media	40
	Nessuno	20

Le tematiche di riferimento per l'articolazione dell'intervista hanno riguardato il percorso d'immigrazione (l'arrivo in Italia e il motivo della venuta, i percorsi e le esperienze di arrivo) e la situazione attuale (la condizione abitativa, l'accesso ai servizi, la frequentazione di associazioni e luoghi di ritrovo, il lavoro e la retribuzione).

A tal proposito si riporta di seguito la traccia a supporto delle interviste, costituita da un elenco di argomenti e da una serie di domande a carattere generale, che i mediatori hanno preso come riferimento durante lo svolgimento delle stesse, pur apportando delle modifiche, in alcuni casi, sulla base delle risposte date dall'intervistato.

Tabella 4. 22 – Traccia delle interviste semi-strutturate

Luogo di nascita.
Background etnico.
Titolo di studio.
Data di arrivo in Italia.
Luogo di arrivo in Italia.
Data di arrivo nel luogo di residenza attuale.
Perché è venuto in Italia?
Perché ha scelto il suo attuale luogo di residenza?
Come è arrivato in Italia?
Prima dell'arrivo in Italia ha soggiornato in altri paesi?
Prima dell'arrivo in Italia ha soggiornato in altri paesi? Quali?
Come è arrivato in questi paesi?
Per quanto tempo ha soggiornato in questi paesi?

Perché aveva scelto questi paesi?
Con chi è arrivato in Italia?
Conoscenza della lingua italiana al momento dell'arrivo.
Conoscenza attuale della lingua italiana.
Quali altre lingue conosce?
Da chi è stato accolto in Italia?
Da chi è stato accolto nell'attuale luogo di residenza?
Come è stato accolto in Italia?
Come è stato accolto nell'attuale luogo di residenza?
Dove abita (quartiere, tipo di alloggio)?
Con chi abita?
Quante persone condividono lo stesso alloggio?
Si tratta di persone della sua stessa nazionalità?
Come descriverebbe il luogo in cui abita ad una persona che non lo conosce?
Aspetti positivi e negativi del luogo in cui abita.
Pensando al quartiere in cui risiede, indichi: cosa le piace, cosa non le piace, cosa funziona, cosa non funziona e perché.
Il posto dove portare una persona amica per darle un'idea del luogo in cui vive.
Indichi la questione che va affrontata con più urgenza nel luogo in cui abita.
Come potrebbe migliorare il luogo in cui abita?
Indichi i principali servizi presenti nel luogo di residenza.
Quali altri servizi potrebbero migliorare il luogo in cui abita?
Esiste lo sportello Informa Stranieri? Se si, di che cosa si occupa?
Esistono associazioni di stranieri?
Esistono punti di ritrovo formali ed informali per stranieri? Se sì, in quale zona del suo luogo di residenza e di cosa si occupano?
Ha un'occupazione? Se sì, si tratta di un'occupazione formale o informale, e in quale settore?
Quali sono i suoi rapporti con il datore di lavoro?
Riceve un'adeguata retribuzione per il lavoro svolto? Se no, cosa fa?
Come spende il proprio denaro?
Invia una parte della sua retribuzione nel paese di origine?
Ha il permesso di soggiorno?
Ha mai usufruito del servizio sanitario nazionale italiano?
È a conoscenza dei suoi diritti/doveri? Se sì, quali?
Di quali iniziative a favore dei migranti è a conoscenza?
Esistono strutture specifiche per bambini stranieri? Se sì, quali?
Esistono associazioni italiane che si occupano di stranieri? Se sì, che tipo di associazioni sono e di cosa si occupano?

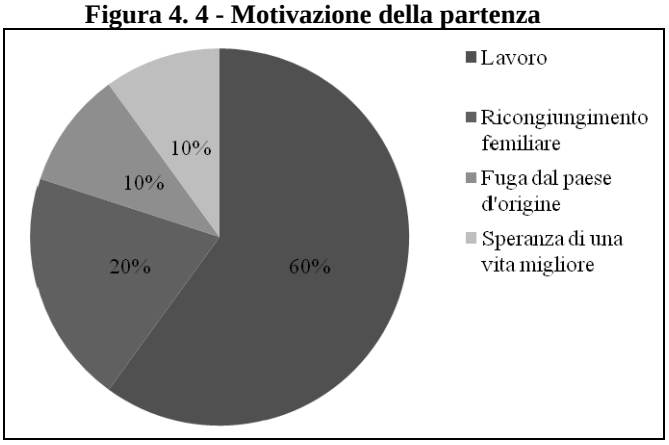
Ricorda almeno un'iniziativa organizzata da una di queste organizzazioni? Se sì, quale?
Riceve qualche tipo di sostegno? Se sì, quale e da chi ?
Esistono strutture specifiche per le donne straniere? Se sì, quali e di cosa si occupano?
Ricorda almeno un'iniziativa organizzata da una di queste strutture?
Esistono sul territorio consultori familiari? Se sì, vi si è mai rivolto?
Quali altri servizi potrebbero migliorare il modo in cui vive?
Quali sono i suoi rapporti con gli abitanti del luogo?
Dove trascorre il suo tempo libero e con chi?
Frequenta spazi pubblici? Se sì, quali?
Intende rimanere in Italia?
Intende rimanere nel luogo in cui abita?
Intende farsi raggiungere dai suoi familiari? Se si, da chi?
Lei cerca di tutelare la sua identità culturale? Se sì, come?
Secondo lei, la presenza dei migranti contribuisce all'arricchimento culturale dell'Italia?
Secondo lei, gli immigrati regolari dovrebbero avere diritto di voto?

La campagna conoscitiva condotta ha consentito di reperire interessanti informazioni, in termini di motivazioni, opinioni, atteggiamenti, credenze, comportamenti e informazioni, fornite dai soggetti intervistati tramite l'espressione verbale e quella non verbale. Le informazioni raccolte saranno di seguito meglio esplicitate, ovvero saranno suddivise in cinque macroaree di interesse (percorso di migrazione e situazione al momento dell'arrivo, condizione abitativa, servizi rivolti agli stranieri, associazioni e luoghi di ritrovo, condizione lavorativa), in riferimento alle quali saranno poi messe in evidenza le caratteristiche di maggiore interesse per il conseguimento degli obiettivi della ricerca.

4.2.6.1 Percorso di migrazione e situazione al momento dell'arrivo

Sulla base dei dati rilevati, la maggior parte degli stranieri residenti ha intrapreso il proprio percorso migratorio verso l'Italia per lavoro e, in misura minore, per ricongiungersi con i familiari; in altri casi la motivazione è relativa alla necessità di fuggire dal proprio paese o semplicemente alla speranza di una vita migliore.

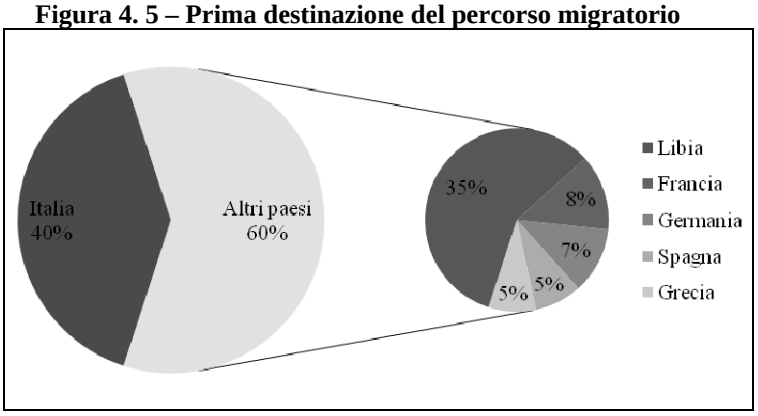
Figura 4. 4 - Motivazione della partenza



Per quanto attiene alla provenienza è da sottolineare che le informazioni relative al campione di riferimento rispecchiano quelle già raccolte nell'ambito della elaborazione delle analisi quantitative a livello provinciale; pertanto si riscontra che il 63% proviene da paesi europei, in particolare dalla zona centro-orientale, il 24% arriva dall'Africa, in larga predominanza dai paesi settentrionali, il 10% si muove dall'Asia, soprattutto centro-meridionale e orientale, ed infine il 2% dall'America.

Con riferimento al totale degli stranieri, quasi la metà ha previsto come unica destinazione l'Italia, mentre i restanti sono precedentemente approdati in altri paesi di transito, tra cui Libia, Francia, Germania, Spagna e Grecia.

Figura 4. 5 – Prima destinazione del percorso migratorio

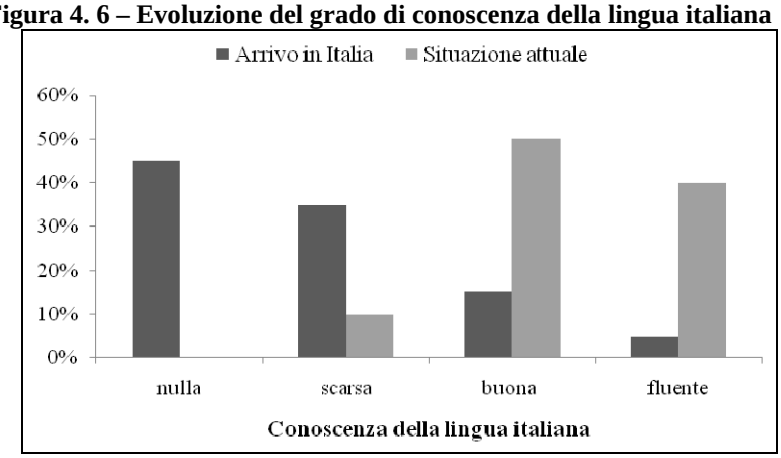


Inoltre, secondo quanto emerso dalle informazioni rilevate, la maggioranza ha affrontato il viaggio insieme ad amici e conoscenti e, solo il 20%, con familiari e parenti; questo dato giustifica il forte processo di ricongiungimento familiare che avviene soltanto in una fase successiva.

Al momento dell'arrivo in Italia, quasi la metà degli immigrati non conosce la nostra lingua, mentre solo il 5% dichiara di conoscerla perfettamente;

successivamente quest'ultima percentuale aumenta in maniera decisamente evidente, fino a raggiungere il 90%.

Figura 4. 6 – Evoluzione del grado di conoscenza della lingua italiana



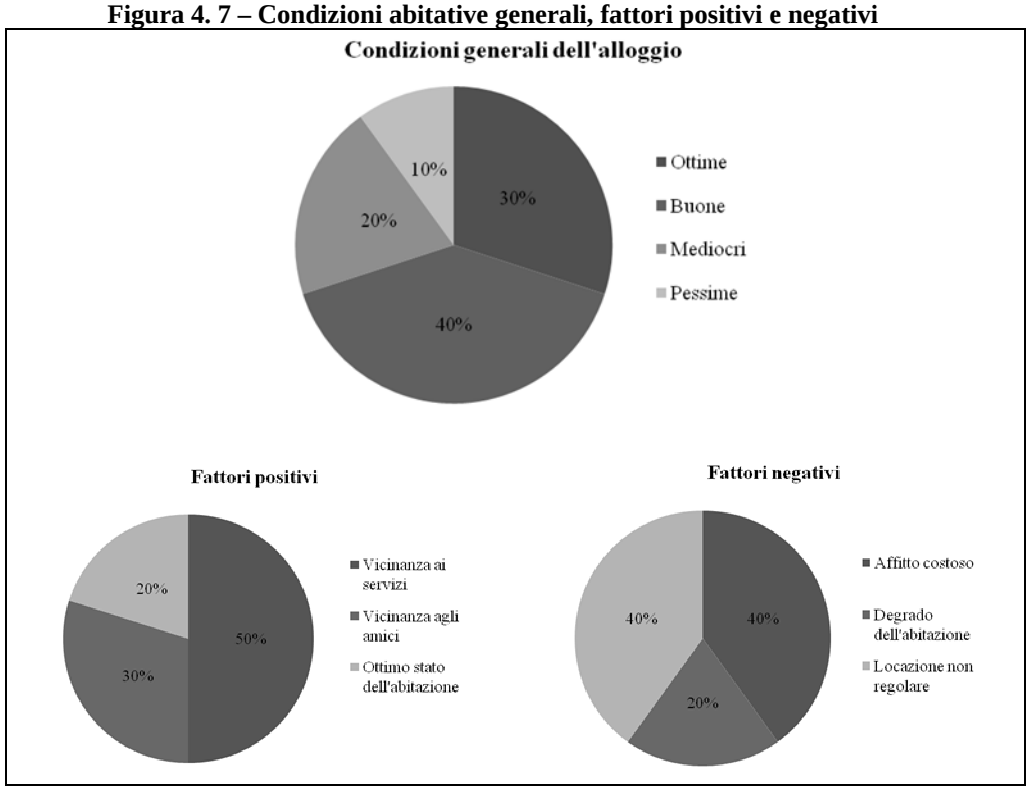
4.2.6.2 Condizione abitativa

È noto come la condizione abitativa, insieme a quella lavorativa, sia per gli immigrati il problema che maggiormente ostacola il processo di integrazione nei contesti urbani di nuovo insediamento. La disponibilità di una casa salubre e dignitosa è, inoltre, una condizione essenziale per il soggetto regolarmente soggiornante, che voglia prestare garanzia per l'accesso al lavoro di un altro straniero o che decida di esercitare il diritto al ricongiungimento familiare. In tal senso, il problema abitativo, preoccupante già per molti italiani, lo è in maniera ancor più rilevante per gli immigrati.

A tal proposito, secondo gli intervistati le situazioni abitative in cui si ritrovano sono spesso di buon livello, vista la vicinanza ai servizi e agli amici, nonché l'ottimo stato dell'abitazione; tuttavia molti dichiarano di vivere in condizioni non dignitose, a causa del degrado dell'abitazione e dell'eccessivo costo dell'affitto, spesso non regolare.

Sulla base dei dati raccolti è, inoltre, possibile affermare che solo il 5% del campione è alloggiato in quartieri in cui la presenza straniera è notevole, mentre la grande maggioranza vive in alloggi in affitto dislocati in maniera disomogenea sull'intero territorio di riferimento, in merito al quale comunque non si verificano situazioni di isolamento e/o ghettizzazione tipiche dei grandi centri urbani, ad esclusione del caso della popolazione Rom.

Figura 4. 7 – Condizioni abitative generali, fattori positivi e negativi



La maggior parte degli stranieri vive insieme ad amici (40%) o conoscenti (40%), mentre gli altri con parenti (10%) o familiari (10%), probabilmente le stesse persone con cui si è condivisa la prima fase del percorso migratorio (il viaggio).

I più condividono l'appartamento con oltre 3 persone (55%) o con 3 persone (25%), il 15% con 2 persone ed il 5% con una sola persona; conviventi, per il 70% dei casi, che appartengono alla stessa nazionalità.

4.2.6.3 Servizi rivolti agli stranieri

I servizi offerti agli immigrati nell'ambito territoriale di riferimento riguardano quasi esclusivamente prestazioni basilari da parte di enti appositamente preposti - come il Centro per l'impiego, la Camera di commercio, l'Inps, la Prefettura, la Questura e l'Asl - e prestazioni sociali orientate all'accoglienza e all'orientamento fornite dalla CARITAS Diocesana che gestisce il "Centro di ascolto", dalla Cooperativa Agorà Onlus che gestisce il "Centro Sakan", dal COPROSS, consorzio di servizi sociali, e da diversi sindacati impegnati nell'integrazione sociale, nella partecipazione e nella tutela dei diritti delle fasce più deboli.

Per quanto concerne i centri informativi rivolti agli stranieri (Informa Stranieri), pur essendo questi ben dislocati all'interno dei comuni interessati, la presenza degli

stessi non è ancora stata divulgata a tutti coloro i quali avrebbero il diritto e la necessità di usufruirne; difatti il 20% del campione intervistato afferma di non avere notizia dell'esistenza di tali centri.

Questi centri erogano servizi di accoglienza, orientamento, adempimento pratiche, consulenza e formazione, ma è principalmente nelle attività di orientamento che le persone che vi si rivolgono riscontrano un supporto maggiormente attento e qualificato.

Il campione intervistato afferma, altresì, nella maggioranza dei casi, di non essere a conoscenza dei propri diritti (60%) e di considerare il servizio sanitario decisamente inadeguato alle proprie necessità (70%).

Ad ogni modo, il rapporto che si instaura con gli autoctoni, in particolare con coloro i quali si trovano a gestire i suddetti servizi, risulta abbastanza soddisfacente (70%) sia in termini di disponibilità che di rispetto della diversità; tuttavia il 20% considera tale relazione di scarso valore umano.

Figura 4. 8 – Soddisfazione relativa ai servizi rivolti agli stranieri

4.2.6.4 Associazioni e luoghi di ritrovo

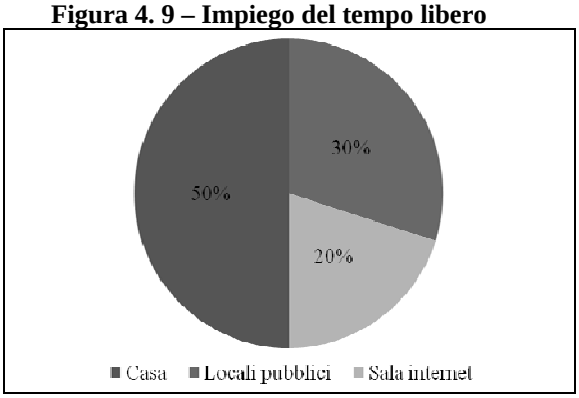
Il settore dell'associazionismo straniero rappresenta l'emblema di una presenza viva che vuole essere parte integrante della società ospite, al fine di dar vita ad una realtà nuova, con prospettive future di sviluppo e di radicamento nel territorio, attraverso la quale gli immigrati cercano di organizzarsi allo scopo di rendersi positivamente visibili, facendo sentire la propria voce, i propri interessi e la propria volontà di partecipazione.

A tal proposito, gli intervistati affermano con decisione come siano poche le associazioni orientate all'integrazione degli stranieri e, comunque, anche le esigue esperienze in merito hanno una bassa affluenza (5% del campione) e non vengono promosse in maniera adeguata (il 45% di soggetti intervistati non ne è a conoscenza).

Tuttavia, pur non partecipando attivamente alla definizione delle politiche per lo sviluppo del territorio, gli immigrati affermano di difendere la propria identità culturale e di essere consapevoli di contribuire fortemente all'arricchimento culturale dell'intero paese.

Inoltre, per quanto concerne i momenti di aggregazione, la maggior parte non riconosce, all'interno del territorio considerato, spazi tali da poter essere considerati luoghi di ritrovo idonei, quindi rispondenti alle esigenze specifiche e ai desideri espressi e inespressi di cui sono portatori, nonché vicini alla propria cultura e alle abitudini tipiche. Soltanto il 10% del campione intervistato conferma l'esistenza di spazi aggregativi formalmente riconosciuti, dedicati alla formazione specialistica e alla professione religiosa, collocati sia in centro che nelle aree periferiche delle realtà indagate. Ad ogni modo il tempo libero viene trascorso prevalentemente a casa.

Figura 4. 9 – Impiego del tempo libero



4.2.6.5 Condizione lavorativa

Per quanto concerne la sfera lavorativa è necessario operare una suddivisione tra il lavoro autonomo, rappresentato dalle imprese individuali, e il lavoro dipendente.

In merito al primo ambito, va sottolineato che nell'intera provincia crotonese le imprese extracomunitarie sono aumentate con continuità negli ultimi anni, fino a raggiungere quota 415 alla fine del 2005. A supporto di ciò, la campagna di interviste ha sostanzialmente confermato i dati precedentemente rilevati nella fase di elaborazione delle analisi quantitative, sottolineando che tra le imprese avviate il 64,2% rientra nel settore del commercio (dettaglio e ingrosso), il 5% nell'agricoltura, il 4,3% nel settore delle costruzioni e l'8,2% nell'artigianato.

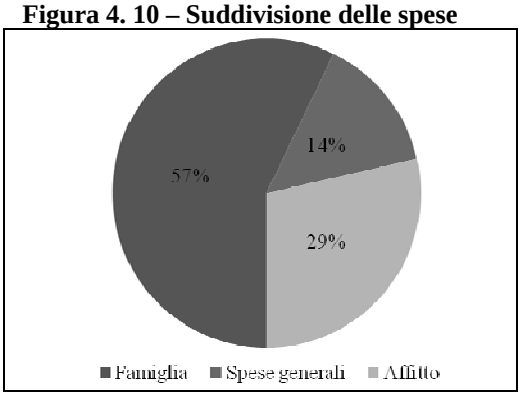
Per ciò che attiene al secondo ambito, i dati già raccolti evidenziano che il numero totale di stranieri in cerca di occupazione, iscritti ai Centri per l'impiego di Crotone e Cirò Marina, è pari a 702, con un tasso di disoccupazione pari al 25%. L'indagine

condotta, secondo cui il tasso di disoccupazione si attesta intorno al 30%, ha consentito di giungere a conclusioni simili alle proiezioni offerte dai CPI della provincia di Crotone e dalla Camera di Commercio.

Gli occupati si collocano principalmente nei settori del commercio e dei servizi (57%), cui seguono il settore industriale (29%) e l'agricoltura (14%); questo dato è confermato dalla continua diffusione di attività di stampo etnico dedicate ad abbigliamento, artigianato e ristorazione.

Per quanto riguarda i rapporti con il datore di lavoro, più della metà li ritiene buoni o comunque discreti (60%), mentre la retribuzione è considerata adeguata al lavoro svolto solo dal 30% degli intervistati. Lo stipendio, necessario per le esigenze familiari, l'affitto e altre spese generali, viene in parte destinato ai propri familiari nel paese di origine (70% del campione).

Figura 4. 10 – Suddivisione delle spese



4.2.7 Definizione di indirizzi, principi e soluzioni possibili per uno scenario urbano interculturale

Una volta definito il quadro entro cui operare, tra tutti gli immigrati residenti nell'ambito territoriale considerato (Comuni di Crotone, Cirò Marina, Cutro, Isola Capo Rizzuto, Rocca di Neto e Strongoli), precedentemente coinvolti all'interno del laboratorio territoriale di Crotone, sono stati scelti 22 soggetti, maggiormente interessati, disponibili e pronti al confronto, con l'intento di dar vita ad un gruppo tematico il più possibile rappresentativo della condizione, delle necessità, delle volontà e dei desideri degli immigrati nel contesto in esame.

In aggiunta a questo, sono stati organizzati altri due gruppi tematici: il primo composto da amministratori pubblici e il secondo da rappresentanti del settore

privato; in entrambi i casi i soggetti sono stati individuati in funzione della loro rappresentatività degli interessi della comunità.

Al fine di condurre i gruppi verso l'individuazione specifica delle dinamiche e dei fattori che influenzano i processi di integrazione degli immigrati nel contesto in esame, nonché verso la definizione di indirizzi, principi e soluzioni possibili per uno scenario urbano interculturale, è stato adottato un approccio partecipativo fortemente inclusivo orientato all'interazione costruttiva, utilizzando la tecnica EASW (European Awareness Scenario Workshop), gestita da alcuni mediatori/facilitatori, con il compito di guidare la discussione, agevolare il dibattito e sollecitare il più ampio coinvolgimento dei presenti, facendo rispettare i tempi degli interventi ed evidenziando l'importanza dei temi trattati.

4.2.7.1 L'articolazione del workshop EASW

Il workshop EASW, basato sulla simulazione di uno scenario futuro, ha consentito di immaginare le evoluzioni connesse all'attuazione di un determinato programma/piano/progetto, ipotizzando condizioni politiche, sociali ed economiche possibili e, quindi, potenzialmente disponibili all'interno di una visione di cooperazione e concertazione tra i diversi attori della vita urbana.

In occasione di alcuni incontri preliminari sono state illustrate le regole di fondo in merito alle modalità di lavoro, evidenziando altresì gli obiettivi, le potenzialità e le criticità insite in un siffatto processo partecipativo, legate principalmente a problemi organizzativi e gestionali, nonché alla diversità di attori e "linguaggi" coinvolti. Tali incontri si sono conclusi con l'auto-presentazione dei partecipanti, con l'intento di dare inizio alle dinamiche partecipative; difatti nel corso dell'auto-presentazione ogni partecipante ha descritto la propria attività, l'eventuale impegno personale e/o professionale nel miglioramento delle condizioni sociali ed economiche del contesto esaminato e le aspettative relative al workshop.

Successivamente, il workshop si è articolato in due fasi, con una durata complessiva di tre giorni. Nella prima fase, dedicata allo *sviluppo di visioni*, i gruppi di interesse hanno discusso per sviluppare le proprie proiezioni, prima negative e poi positive, con l'intento di definire una visione comune; gli scenari relativi a ciascun gruppo sono stati poi illustrati nel corso di una seduta plenaria, durante la quale si sono individuati gli elementi condivisi dai gruppi, che rappresentano i tasselli della visione comune generale. Nella seconda fase, orientata alla *proposta di idee*, i partecipanti ai gruppi tematici hanno elaborato una serie di proposte per concretizzare gli obiettivi individuati nella visione comune, avendo cura di specificare il contenuto

dell'idea e la modalità di realizzazione; tali idee sono state, quindi, presentate in una sessione plenaria e sottoposte a votazione, allo scopo di identificare le proposte ritenute migliori.

In particolare, durante la prima fase sono stati individuati i problemi, le criticità, gli elementi positivi e le prospettive per giungere ad uno scenario futuro condiviso, in seguito raggruppati in quattro ambiti tematici: *Condizione abitativa*, *Lavoro e formazione*, *Integrazione*, *Igiene e sicurezza*.

Nell'affrontare tali tematiche è stato utilizzato un apposito format di lavoro, in modo tale da garantire un grado di omogeneità decisamente accettabile in merito all'approccio nella fase di valutazione, anche con l'obiettivo di supportare la discussione in maniera ordinata, sequenziale e relativamente strutturata.

In merito a ciascun tema sono state effettuate delle riflessioni individuali e, in un secondo momento, delle riflessioni di gruppo, orientate all'analisi dell'ambito tematico di riferimento, a partire dalle percezioni sviluppate dagli attori coinvolti e riportate nel format compilato, in cui sono state messe in evidenza le problematiche specifiche relative alle politiche rivolte agli immigrati.

In seguito, nella seconda fase del workshop, a partire dallo scenario comune individuato è stato chiesto di proporre idee ed azioni concrete necessarie alla sua realizzazione, associando a ciascuna di esse le modalità di realizzazione (COME) e gli attori responsabili (CHI), suggerendo di essere propositivi e ambiziosi al fine di poter contribuire positivamente all'auspicabile cambiamento.

4.2.7.2 Le criticità emerse

Condizione abitativa

La domanda più consistente, da parte dei nuovi immigrati, è il bisogno diffuso di una casa; il problema abitativo assume talora una certa gravità, specialmente in presenza di minori, per la precarietà e la mancanza di igiene e riscaldamento negli alloggi. Nello specifico, esiste una grande incongruenza fra la domanda urgente di alloggio (bisogno primario) da parte degli immigrati e la reale disponibilità/offerta di abitazioni sul territorio, a causa di problemi economici (entità del canone di locazione) e culturali (pregiudizi nei confronti degli immigrati extracomunitari); questo problema si aggiunge alla scarsa presenza di servizi di accompagnamento allo straniero nella ricerca della casa. Inoltre, al di là problema abitativo vero e proprio, i nuovi arrivati richiedono la disponibilità temporanea di un alloggio dignitoso, prima di riuscire ad ottenere una sistemazione abitativa definitiva e autonoma.

Emerge, pertanto, la necessità prioritaria di istituire un servizio a supporto dell'immigrato nel percorso di ricerca della sistemazione abitativa, che garantisca assistenza durante l'intera procedura (dalla prima fase di accoglienza a quella di mediazione domanda/offerta, fino alla stipula del contratto).

Lavoro e formazione

Altra problematica che necessita particolare attenzione è quella relativa alla condizione lavorativa, strettamente connessa ai temi della mobilità, della formazione non adeguata e del riconoscimento dei titoli di studio. Molte, dunque, le difficoltà in cui versano i lavoratori immigrati: scarsa conoscenza della struttura del mercato del lavoro italiano e delle regole che lo presiedono; inadeguata preparazione tecnico-professionale; difficoltà di accesso ai percorsi formativi pre e post lavorativi; scarsa attitudine culturale da parte dalle aziende nell'accogliere il lavoratore immigrato; carenza di informazione e supporto nei percorsi di accesso al lavoro.

In tal senso le proposte emergenti riguardano la necessità di elaborare una mappatura delle posizioni lavorative maggiormente richieste nell'ambito territoriale di riferimento, nonché di definire un percorso di assistenza nell'inserimento nel mondo del lavoro.

Integrazione, igiene e sicurezza

Da parte degli immigrati che hanno, in qualche modo, risolto il problema dell'abitazione o ne risentono in misura minore, si evidenzia una significativa richiesta di integrazione nella comunità locale. Si evince, difatti, una forte dispersione sul territorio della popolazione immigrata, una nescienza di quest'ultima in merito ad usi, costumi, istituzioni, servizi e cultura locali, nonché una altrettanto mancata conoscenza da parte degli autoctoni dei costumi, degli usi e delle culture relative alle diverse etnie presenti. A questo si aggiunge una insufficiente e inadeguata presenza di mediatori culturali, a fronte di una forte necessità di integrazione e di migliori rapporti di convivenza.

Le proposte emerse tendono, pertanto, ad evidenziare la necessità di attivare servizi di traduzione, corsi di formazione riguardanti la lingua, la cultura e la storia del popolo ospitante, corsi divulgativi che istruiscano il cittadino immigrato sui diritti e i doveri acquisiti e corsi di formazione professionale (ad esempio, corsi di mediazione culturale presso enti pubblici). Inoltre, risulta necessario garantire una maggiore disponibilità di servizi socio-sanitari nei comuni della Provincia di Crotone ed una migliore accessibilità agli stessi (con particolare riferimento al servizio sanitario), anche per le persone sprovviste del permesso di soggiorno.

4.2.7.3 Le schede propositive elaborate

Abitazione

È di prioritaria importanza garantire alla popolazione immigrata la disponibilità di abitazioni adeguate e condizioni economiche sostenibili, incrementando il mercato delle locazioni e favorendo l'acquisizione di alloggi.

A tal proposito si propongono le seguenti azioni:

- rilevare le abitazioni libere, utilizzando i dati in possesso degli uffici tecnici comunali e degli uffici ICI;
- organizzare incontri con i proprietari finalizzati ad incentivare il recupero a norma di legge dei fabbricati liberi;
- riservare incentivi per il recupero dei fabbricati da rendere disponibili per la locazione, a cura del Comune per un determinato numero di anni;
- prevedere azioni di garanzia e di mediazione da parte degli enti locali nei confronti dei privati che cedono in locazione i propri immobili agli immigrati;
- coinvolgere gli stranieri nell'elaborazione di progetti per la costruzione di nuovi alloggi da riservare agli stessi;
- assicurare sostegno per l'acquisto e la locazione di alloggi a condizioni agevolate nei confronti dei cittadini immigrati;
- garantire servizi per l'assistenza nella ricerca dell'abitazione, nella sottoscrizione dei contratti, nella comprensione della normativa di merito, etc.

Lavoro e formazione

È fondamentale promuovere l'aumento di occupazione dei cittadini immigrati e il contestuale rispetto dei diritti dei lavoratori e delle norme contrattuali.

A tal proposito si propongono le azioni di seguito riportate.

- Creare un gruppo di lavoro, integrando le professionalità degli stranieri presenti sul territorio, con la finalità di coinvolgere i soggetti istituzionali interessati (Centri per l'impiego, Aziende e organizzazioni imprenditoriali, Organizzazioni sindacali, Questura, Prefettura, Centri di formazione professionale) ed elaborare strategie concertate che tengano conto dei seguenti elementi:
  - tendenze e fabbisogno del mercato del lavoro;
  - professionalità richieste;
  - formazione adeguata alle richieste del mercato;

  - qualificazione dell'offerta di lavoro;
  - tutela dei diritti dei lavoratori immigrati;
  - riconoscimento dell'equipollenza dei titoli di studio e confronto costante con il Centro servizi amministrativi e l'Ufficio scolastico regionale, per l'informazione sugli iter procedurali necessari a tal fine.
- Organizzare un centro servizi che si occupi di sostenere e guidare lo straniero nella ricerca del lavoro ed offra servizi di accompagnamento nella creazione d'impresa.

Integrazione, igiene e sicurezza

È necessario sviluppare efficaci processi di integrazione dei cittadini immigrati rispettandone l'identità culturale e religiosa, al fine di garantire adeguate condizioni di convivenza fra le diverse etnie e le comunità locali.

A tal proposito si propongono le seguenti azioni:

- qualificazione dello Sportello per stranieri presso gli Uffici di relazione con il pubblico, in tutti i comuni della Provincia di Crotone;
- creazione di uno sportello itinerante per stranieri;
- strutturazione di corsi di lingua italiana e informazione culturale;
- allestimento di corsi di lingua madre per bambini arabi;
- specializzazione e incremento dei servizi sociali, sanitari, educativi e scolastici;
- qualificazione dell'attività di mediazione in ambito sanitario;
- creazione di nuovi servizi sanitari da dislocare sull'intero territorio provinciale;
- organizzazione di corsi finalizzati a sostenere l'integrazione dei bambini stranieri nelle scuole, al fine di agevolare e velocizzare il pieno inserimento nel gruppo classe;
- preparazione di eventi culturali con i diversi gruppi etnici.

CAPITOLO 5

Elementi per il governo della qualità urbana

L'esperienza condotta all'interno del laboratorio territoriale di Crotone ha consentito di sottolineare l'importanza di un approccio partecipativo nell'ambito dei processi di pianificazione orientati alla definizione di specifiche politiche urbane.

In tal senso il laboratorio stesso ha assunto una funzione di notevole valore, configurandosi come il luogo e lo strumento utile al dialogo interculturale - volto non solo al riconoscimento dei modi di vivere, dei principi e dei valori comuni, ma sopratutto delle differenze che connotano ogni cultura dell'abitare - alla condivisione e allo scambio di saperi ed esperienze professionali, nonché alla promozione della conoscenza della città e delle sue trasformazioni, nell'ottica di perseguire uno sviluppo equilibrato e sostenibile della stessa e dare risposta alle esigenze di maggiore complessità e rilevanza.

I risultati conseguiti, inoltre, hanno messo in luce la necessità di riflettere sulla ridefinizione dei servizi urbani, nel tentativo di configurare un ambiente di qualità, le cui fondamenta risiedono nel superamento della concezione di standard urbanistico quantitativo a favore di una nuova visione dello stesso in termini prestazionali.

Questo cambiamento di valori e significati, sottintende una trasformazione qualitativa dei servizi urbani, da definire in risposta ai *bisogni* di cui gli abitanti sono portatori, assumendo così una forma *solidale*, che dia rilievo alle differenze superando il concetto di neutralità e considerando le necessità sotto diversi profili, come ad esempio quelli relativi alla qualità della localizzazione (accessibilità, salubrità, valore estetico), alla qualità delle attrezzature in rapporto alle funzioni da espletare, al gradimento degli utenti. L'obiettivo ultimo risiede nella generazione di una nuova forma urbana strettamente connessa alle sempre crescenti istanze di accessibilità, efficienza, equità e democrazia.

Partendo, dunque, dalla consapevolezza che al fine di assicurare una diversa e migliore qualità urbana l'attenzione deve essere rivolta in via prioritaria alla ridefinizione dei bisogni, sulla base dei quali è necessario definire una coerente articolazione dei servizi urbani e delineare la dimensione qualitativa degli standard ad essi connessi, nel presente capitolo saranno approfondite le caratteristiche prestazionali del contesto urbano nella sua interezza, in termini di accessibilità, di

piena fruibilità e sicurezza per tutti i cittadini di ogni età e condizione, nonché di equilibrata e razionale distribuzione delle diverse funzioni nel territorio.

Partendo dai servizi urbani classicamente intesi, la riflessione sarà estesa agli spazi pubblici in generale, classificati sulla base delle differenti funzioni che gli stessi assolvono (attesa, esclusione, istruzione, passaggio, relazioni strumentali, scorrimento, sosta e relax, stoccaggio, trasporto, visione).

Successivamente, con riferimento ad un particolare target di utenti - gli immigrati residenti - l'attenzione sarà rivolta ad alcune categorie di servizi urbani (i servizi sociali, l'assistenza integrata, i centri di aggregazione e i servizi di trasporto), in merito ai quali vengono definiti *fattori, indicatori* e *standard di qualità*.

5.1 La nuova tessitura dei bisogni per una coerente articolazione dei servizi

Nonostante la produzione di servizi pubblici risulti indissolubilmente legata al processo di individuazione dei bisogni, nella tradizione amministrativa il rapporto tra le due fasi appare caratterizzato da una eccessiva incongruenza, dovuta al fatto che la seconda si è tradizionalmente basata su modelli universalmente strutturati, che codificano le relazioni tra bisogni e servizi secondo una logica istituzionale. Tale logica associa ad ogni tipologia predefinita di servizio un "codice d'uso", che risulta al tempo stesso in accordo con le peculiarità di alcuni gruppi e limitante per altri, in riferimento ai quali vengono trascurate le difficoltà intrinseche, relative alla sfera percettiva ed emozionale, e l'attribuzione di senso al servizio stesso. Nell'approccio consolidato, dunque, l'attenzione viene rivolta esclusivamente all'accessibilità fisica e/o sociale dello specifico servizio, puntando alla rimozione degli ostacoli che si frappongono all'uso dello stesso, sia dal versante della domanda che da quello dell'offerta, e non tenendo in considerazione una eventuale inefficacia del servizio così come strutturato.

Fino agli anni '70, infatti, il tradizionale approccio amministrativo ai bisogni, derivante dai modelli generalizzanti e universalistici delle scienze sociali, ha sostenuto rappresentazioni unitarie della vita sociale, da cui deriva una semplificazione della realtà attraverso la nozione di bisogno indifferenziato. Le teorie amministrative dei bisogni che ne discendono, basate sulla convinzione che lo Stato abbia competenze tali da riuscire a risolvere i problemi dell'insieme della popolazione, considerata come una «somma di utenti» (Tosi, 1989), sono contraddistinte da tre fattori essenziali, ossia l'autoreferenzialità, l'esternalità e l'oggettività. I primi due, riferendosi alla fase di individuazione dei bisogni e al

rapporto con i soggetti che ne sono portatori, sottolineano come questi ultimi siano relegati in una posizione di estrema passività nella sola veste di destinatari degli interventi. Inoltre, dal momento che si ritengono noti *a priori* i criteri per la formulazione delle soluzioni e non si è chiamati a coinvolgere l'utente nella fase di definizione della domanda, si configurano delle risposte caratterizzate da una inevitabile oggettività, perché ridotte esclusivamente alla dimensione fisico-quantitativa.

In risposta alla «incapacità di considerare la vita sociale come determinata attivamente per mezzo dei comportamenti dei suoi membri» (Giddens, 1976), negli anni '70 i mutamenti socio-economici hanno creato le condizioni per trattamenti non-centralistici e non-universalistici dei problemi urbani, aprendo le porte al tema della *specificità*, da cui sono derivate individuazioni non-unitarie dei bisogni centrate sui soggetti portatori, i quali divengono attori attivi all'interno di un percorso che evidenzia gli aspetti qualitativi e soggettivi delle esperienze urbane.

A tal proposito, negli anni '80 nel campo delle politiche sociali molteplici sono state le esperienze di progetti integrati, rappresentanti utili strategie per il riconoscimento specifico dei bisogni delle categorie "deboli", solitamente trascurate, e per l'integrazione di risorse istituzionali e non. In questi processi, seppure innovativi, l'attenzione verso la specificità si concretizza semplicemente nella consapevolezza delle diversità, sottolineando l'incapacità di trattare il problema secondo le logiche comprensive dell'intervento pubblico.

Fortemente caratterizzati dalla difficoltà di mettere in relazione le diverse specificità, questi nuovi approcci risultano ancora inadeguati nell'affrontare l'attuale complessità dei sistemi urbani, ricorrendo a trattamenti disgiuntivi degli elementi che costituiscono gli stessi, secondo la logica della *frammentazione*. Quest'ultima, declinata in svariate articolazioni nella tradizione amministrativa, si riflette in modo particolare nel trattamento delle differenze secondo lo schema dello "specialismo", basato sulla riduzione del problema generale alla somma di molteplici problemi "speciali" riferiti a particolari target di popolazione, in una logica decisamente non pluralistica.

Partendo da tali presupposti, nonché dalla consapevolezza che all'interno della struttura urbana si concretizza in maniera sempre più evidente la crescente complessità delle relazioni tra azioni, gruppi e luoghi, risulta necessario conferire una rinnovata importanza al «locale» (Bagnasco, 1999) e all'«informale» (Mingione, 1999). Difatti, il locale è lo spazio in cui si sviluppano problemi di natura differenziata e individuale, i quali attribuiscono ad ogni contesto urbano il proprio carattere di *unicità* - legato a specificità culturali, sociali, politiche, storiche ed

economiche - che richiede l'elaborazione di strategie e logiche organizzative fortemente diversificate e specializzate. L'informale, d'altro canto, riferito ai processi *alternativi* che interagiscono con quelli formali regolati dallo Stato e dal mercato, evidenzia il rifiuto nei confronti di una trattazione istituzionale e unidimensionale delle pratiche e dei bisogni.

In tal senso, nei processi di produzione dei servizi pubblici è necessario procedere in via prioritaria all'analisi dei bisogni di cui abitanti e fruitori dei contesti urbani sono portatori, facendo riferimento a grandi tematiche trasversali (salute, sicurezza, educazione, formazione, lavoro, trasporti, cultura, comunicazione, svago, ambiente, etc.), in merito a ciascuna delle quali lo specifico target di utenti manifesta le proprie priorità. Ad esempio, il bisogno relativo ai trasporti può declinarsi in svariati modi a seconda dell'utente di riferimento o al variare del momento di vita quotidiana dello stesso utente, assumendo la forma di trasporto casa-lavoro, trasporto casa-scuola, trasporto d'urgenza (salute/sicurezza), trasporto di persone anziane, trasporto pubblico, privato, urbano, extraurbano, etc.

Il processo di identificazione dei bisogni deve essere, inoltre, calibrato in funzione delle specificità del contesto territoriale di riferimento. Ad esempio, riprendendo il caso dei trasporti, la mappatura dei bisogni assumerà caratteristiche differenti nelle zone densamente urbanizzate e nelle zone rurali, nelle regioni industrializzate e nelle regioni a dominante agricola; mentre, per quanto concerne la dimensione ambientale, il bisogno di usufruire di aree di verde pubblico è notoriamente molto più sentita nei contesti urbani che in quelli rurali, collinari o montani.

L'obiettivo di un siffatto processo risiede nella definizione, da un lato, dei bisogni fondamentali condivisi da tutti e, dall'altro, dei bisogni specifici rilevati da alcuni gruppi di popolazione; bisogni da riconnettere all'offerta di servizi urbani, tanto sulla base di criteri quantitativi (densità di offerta, soddisfacente copertura, attrattività) quanto in termini di qualità del servizio offerto (qualità dell'accoglienza, personalizzazione del servizio) e della sua flessibilità (orari di apertura e chiusura, coordinamento e organizzazione delle corrispondenze con i mezzi di trasporto).

In linea con questo approccio, negli ultimi anni il campo dei servizi pubblici si è gradualmente arricchito di contenuti innovativi. Tali innovazioni, scaturite dalla consapevolezza della centralità dei servizi rispetto alla qualità della vita delle comunità insediate e alla competitività delle città nel sistema globale, si concretizzano nella continua interazione tra offerta e domanda, nella promozione di politiche di *welfare* che tentano di rimodulare il sistema dei diritti dei cittadini, nella nascita di nuovi servizi e nella trasformazione significativa di altri, nella diffusione di processi di privatizzazione e nella esplicitazione di nuovi bisogni da parte degli abitanti.

Il passaggio dalla cultura della quantità a quella della qualità implica la necessità di configurare i servizi urbani secondo nuove caratteristiche prioritarie, che sono quelle di *continuità* e *flessibilità*. La continuità fa riferimento ad una necessaria natura intangibile del servizio, il quale non si deve concretizzare esclusivamente nell'atto della sua erogazione, ma deve contemplare una serie di funzioni accessorie che accompagnano l'utente costantemente; la flessibilità rappresenta, invece, la capacità di adattamento a situazioni eterogenee, sulla base del rapporto di indissolubilità che deve stabilirsi tra la fase di produzione e quella di erogazione, in modo tale da consentire eventuali modifiche/adattamenti dettati dalla contingenza.

In questo quadro il processo di valutazione assume, senza dubbio, una centralità determinante al conferimento delle caratteristiche di qualità allo specifico servizio, qualità riconducibile all'adeguatezza dello stesso rispetto ai bisogni dell'utenza. L'importanza del processo di valutazione convalida, inoltre, l'abbandono di una concezione dell'utente come fruitore passivo di interventi standardizzati, a favore di una nuova visione dello stesso come cliente di servizi personalizzati, differenziati e flessibili, capaci quindi di adattarsi alle diverse esigenze. La valutazione della prestazione e del rendimento dei servizi consente, altresì, di riconfigurare la domanda stessa ponendola come *input* dell'intero processo di pianificazione - spaziale, funzionale, gestionale e amministrativo - al fine trasferire la domanda di *welfare* in uno strumento per il governo del territorio.

5.2 Il ripensamento degli standard urbanistici in termini qualitativi

La concezione originaria degli standard urbanistici, definita dal D.I. 1444/1968 e basata su un concetto di equilibrio nei rapporti tra i diversi usi del suolo e le diverse parti della città secondo un modello funzionalista, è entrata in crisi con il passaggio da una società di tipo industriale ad una società caratterizzata da una diffusa terziarizzazione, i cui nuovi stili di vita e la rinnovata domanda sociale hanno indotto un uso più complesso e articolato delle risorse urbane.

In particolare, tale decreto, fondato su un'impostazione illuministica che considera la questione dello spazio pubblico come affermazione dei diritti urbani, tralascia le differenze presenti in termini di condizione insediativa tra i soggetti che abitano la città, le quali si sostanziano, il più delle volte, nel rapporto tra città diffusa e quartieri densamente popolati, così come tra nuclei insediativi di poche centinaia di abitanti e quartieri che ne contano decine di migliaia. Tali differenze, che necessitano di una risposta articolata e specifica, sono peraltro notevolmente cresciute negli ultimi

trent'anni, modificando le condizioni insediative del territorio italiano, in cui è quasi completamente svanito il contorno fisico tra territorio urbano e territorio rurale, generando una nuova identità territoriale, caratterizzata dalla diffusione insediativa e dalla rarefazione dei nodi, in cui la condizione abitativa è strettamente connessa alla mobilità.

Conseguentemente anche i bisogni sono mutati, da un lato, per via dell'evoluzione degli stessi verso livelli più sofisticati e, dall'altro, a causa dei rilevanti cambiamenti sociali, rappresentati fra l'altro dai seguenti fattori: elevazione del livello di istruzione e incremento della domanda di cultura; effetti dell'immigrazione e quindi sviluppo di nuove domande e diversificazione delle stesse; crescita della popolazione anziana; aumento del tempo libero; miglioramento delle condizioni sanitarie.

In questo contesto, gli strumenti per il governo del territorio si rivolgono con frequenza sempre maggiore agli ambiti già urbanizzati, quindi alle aree interne a sfavore del territorio esterno, veicolando obiettivi di integrazione delle diverse funzioni urbane in un'ottica di riqualificazione e rifunzionalizzazione degli spazi e richiedendo, quindi, la definizione di nuovi standard connessi alle diversificate esigenze della società contemporanea in funzione dei mutamenti sotto il profilo demografico, sociale e culturale (Contardi, 1999). Ne deriva la necessità di ricercare soluzioni innovative rispetto alle prescrizioni del D.I. 1444/1968, reinterpretando gli standard urbanistici in relazione ai nuovi bisogni e sottolineando l'importanza del conseguimento della qualità urbana, la quale non può essere garantita dall'applicazione, seppure corretta, dello *zoning* e/o dalla definizione quantitativa di aree riservate a servizi, ma necessita di un'offerta diversificata di questi ultimi in risposta ad una società eterogenea.

La ridefinizione dei requisiti degli standard urbanistici in funzione degli usi della città, che si riflettono soprattutto su diversi modelli inerenti l'aspetto organizzativo (trasporti, orari, assistenza, etc.), necessita di una accurata riflessione a partire da alcuni elementi fondamentali (Caceres, Chicco, Corrado, Falco, Madrigal, 2003): la disgregazione del concetto di città all'interno di quello più ampio e generico di territorio, riferendosi in via prioritaria all'ambiente costruito; la valorizzazione degli aspetti ambientali e della sostenibilità, all'interno di una matrice interdisciplinare che consenta di affrontare la questione della trasformazione dello spazio da una prospettiva rinnovata; l'introduzione di parametri per la misurazione della qualità dello spazio urbano, soprattutto in riferimento alla densità di edificazione e agli spazi aperti; la consapevolezza della non rinnovabilità dello spazio, che stimola una maggiore attenzione verso gli effetti dovuti all'impatto delle trasformazioni fisiche; la ricerca di valori aggiunti, sia sociali sia economici, nella definizione degli interventi e

degli usi urbani; il riconoscimento della natura multietnica della società contemporanea, in termini di valori e culture, nonché di bisogni mutevoli e diversificati, in risposta ai quali non si possono e non si devono adottare soluzioni universalistiche; la pianificazione dei servizi urbani secondo una doppia componente, quindi rivolti, da un lato, alle specificità dei diversi settori sociali (giovani, anziani, donne, emarginati, immigrati, etc.) e, dall'altro, alla necessità di garantire il livello primario dei servizi stessi, anche in riferimento a quelli che spesso non hanno una localizzazione specifica e non si inquadrano all'interno di alcuna soglia urbana (ad esempio i servizi di sicurezza civica, i punti informativi, etc.).

Il punto di partenza per un ripensamento degli standard urbanistici deve risiedere, dunque, nel riconoscimento del carattere plurale della società contemporanea, il quale rende «variegato, frammentario e georeferenziato» (Fazia, 2002) l'insieme dei bisogni emergenti, richiedendo risposte a loro volta plurali anche con riferimento allo stesso singolo individuo e alle sue pratiche sociali. Per cui, pur permanendo la necessità di garantire determinate quantità di aree per servizi, il carattere qualitativo di questi ultimi assume una rilevanza sempre maggiore, in accordo con la definizione dei bisogni che non sono classificabili in modo definitivo poiché connessi a variabili culturali, spaziali e temporali.

Difatti, sempre più evidenti sono i "nuovi" bisogni espressi dalle fasce più deboli, in modo particolare anziani, bambini, donne, immigrati, *city users*, in riferimento ai quali è necessario introdurre nuove tipologie di servizi e/o rimodulare quelli esistenti. Nello specifico, gli *anziani* richiedono nuove sedi fisiche di servizi e soprattutto nuovi modelli organizzativi delle città; i *giovani* si appropriano di spazi per l'autonoma organizzazione della loro vita e del tempo libero; il *volontariato* ha assunto dimensioni ragguardevoli e per questo necessita di spazi dedicati; i *bambini* hanno bisogno di una città più vivibile, nel senso di percorsi, edifici, strutture scolastiche e spazi aperti; le *donne*, soprattutto quelle sole con carico di famiglia, ricercano un'organizzazione urbana più adatta ai loro orari (commercio, trasporti, servizi, etc.); gli *immigrati* necessitano di spazi appropriati avendo culture, religioni ed usanze molto differenti dalle nostre; i *city users* reclamano infrastrutture e servizi adeguati alla loro fruizione della città.

A questi bisogni riferiti a particolari target di utenti, si aggiungono bisogni interni alla città di carattere generale e condiviso, rappresentati in via prioritaria dall'*accessibilità* della città nel suo insieme e delle specifiche attrezzature fisiche di cui si compone, nonché dalla *sicurezza*, sia in termini di criminalità, maggiormente avvertita dai cittadini, sia in relazione ai fattori ambientali. Questi due elementi, insieme alle dimensioni e alla morfologia della città, nonché ai servizi, soprattutto in

termini di inserimento nel contesto urbano, modalità di offerta e fruizione degli stessi, rappresentano i fattori chiave nella definizione della qualità della vita, quindi della qualità urbana.

A siffatte necessità è necessario dare risposta in termini sia quantitativi che qualitativi, prevedendo un'appropriata strutturazione del contesto urbano basata sul concetto di sostenibilità sociale, che «include l'equità, l'empowerment, l'accessibilità, la partecipazione, l'identità culturale e la stabilità istituzionale» (Khan, 1995). Sostenibilità sociale, dunque, come sinonimo di elevato livello della qualità della vita, che significa consentire e promuovere l'evoluzione della città verso un disegno della stessa in grado di soddisfare tanto i bisogni materiali quanto quelli immateriali, consentendo di "essere di più", e non solo di "avere di più" in termini di consumo e ricchezza materiale, nonché di soddisfare i bisogni di giustizia, co-evoluzione solidale e bellezza.

In questa direzione, i requisiti degli standard in termini prestazionali devono essere definiti attraverso un percorso partecipato fortemente inclusivo, secondo le modalità illustrate in precedenza, ed inseriti in via prioritaria all'interno degli strumenti urbanistici generali (comunali o intercomunali), in particolare nel Regolamento edilizio, poiché idoneo all'approfondimento di tali aspetti.

È, pertanto, fondamentale sottolineare la necessità di non riferirsi esclusivamente al campo dei servizi urbani propriamente intesi, ma estendere il campo di interesse agli *spazi pubblici* in generale, in quanto *spazi di relazione*, in cui si concretizzano, intrecciandosi, i diversificati modi d'uso della città, assumendo la funzione di arena comunicativa per il confronto sociale delle differenze. Vista la loro sostanziale caratteristica di apertura, gli spazi pubblici si configurano infatti come «spazi aperti alla libera circolazione, si prestano all'incrocio delle traiettorie, non definiscono aprioristicamente gli attori, rendono possibile la casualità degli incontri, danno luogo alla "messa in scena" attraverso cui i soggetti si espongono alla pluralità delle prospettive (e le creano)» (Mela, Belloni, Davico, 2000).

Racchiudendo una pluralità di situazioni urbane, alle quali ciascun individuo si accosta in maniera del tutto soggettiva a seconda del significato identitario che vi attribuisce, e raccontando singolari occasioni di vita quotidiana, gli spazi pubblici costituiscono il simbolo dell'intera città e della sua qualità, rappresentando in tal modo la metafora della qualità della vita. Proprio per questo necessitano di una particolare attenzione, con un approccio differenziato e specifico a seconda delle attività di cui sono teatro.

Tabella 5. 1 – Classificazione degli spazi pubblici in funzione delle relative attività

Attività	*Spazi pubblici*
Attesa	Sale d'attesa di stazioni e aeroporti, fermate di autobus e tram, sale d'aspetto di ambulatori ed uffici pubblici, pronto soccorso, spazi definiti da una coda
Esclusione	Campi nomadi e profughi, carceri, discariche
Istruzione	Scuole, università
Passaggio	Stazioni, metropolitane, hall di alberghi
Relazioni strumentali	Supermercati, centri commerciali, mercati, sportelli di uffici pubblici
Scorrimento	Strade, autostrade, vie pedonali, marciapiedi
Sosta, relax, sospensione	Giardini pubblici, bar, ristoranti, chiese, cimiteri
Stoccaggio	Parcheggi, aree di deposito e di accumulo
Trasporto	Tram, autobus, treni, aerei, taxi
Visione	Cinema, teatri, stadi, esposizioni, mostre, musei

Fonte: Mela, Belloni, Davico (2000)

5.2.1 La questione dell'accessibilità

La questione dell'accessibilità[61] è da tempo al centro dell'attenzione delle scienze trasportistiche come elemento chiave per stabilire le relazioni esistenti tra le due principali componenti della struttura urbana, quella spazio-funzionale (le attività urbane) e quella spazio-temporale (le reti di trasporto e di comunicazione che collegano le varie attività e ne rendono possibile l'interazione). Tuttavia, negli ultimi anni tale concetto viene sempre più spesso associato alle nuove forme socio-spaziali

[61] L'accessibilità viene comunemente considerata, da un lato, come l'esito di un processo di interazione (concentrando l'attenzione sugli esiti di tale processo) e, dall'altro, come l'elemento utile a migliorare i processi di interazione (concentrando l'attenzione sui fattori che determinano tale processo e sulle modalità della sua esplicazione). In tal senso, le principali definizioni di letteratura relative all'accessibilità si distinguono in: una concezione "fisico-deterministica", i cui fattori di interazione sono rappresentati dalle attività localizzate e l'impedimento si esprime in funzione della distanza fisica che intercorre fra le attività; una concezione "economica", i cui fattori di interazione sono le opportunità esistenti differentemente localizzate e l'impedimento è rappresentato dal costo associato allo spostamento necessario per fruire delle opportunità; una formulazione "probabilistico-comportamentale" in cui l'accessibilità è considerata come l'esito di una pluralità di comportamenti individuali risultanti da un processo di scelta fra alternative diverse; una definizione che assimila l'accessibilità ad una risorsa relativa alle molteplici reti di relazioni in cui gli individui sono inseriti (Occelli, 1999).

dell'esclusione sociale, superando in tal modo il confine unidisciplinare dell'argomento e portando ad un ampliamento della sua natura già complessa e multidimensionale, con l'intento di focalizzare l'attenzione tanto sugli "oggetti" che devono possedere tale requisito quanto sui "soggetti" ai quali deve essere garantito.

Per quanto concerne il primo punto, per lungo tempo si è fatto riferimento esclusivamente ai luoghi della città (quartieri, complessi edilizi, spazi pubblici, singoli edifici, etc.), la cui accessibilità è misurata in funzione delle caratteristiche morfologiche che determinano la facilità o la difficoltà nel raggiungimento degli stessi, rappresentate dal grado di infrastrutturazione (strade, parcheggi, accesso alle reti di trasporto pubblico, etc.) e dalle barriere spaziali eventualmente presenti nell'intorno[62]. Tale approccio è stato progressivamente messo in discussione, spostando l'attenzione dai luoghi urbani alle *attività*, ovvero conferendo al concetto di accessibilità una componente a-spaziale, legata alle motivazioni che precedono l'azione e alle conseguenze che ne discendono, nonché al ruolo delle nuove tecnologie dell'informazione all'interno delle dinamiche urbane. In tal senso, le attività cui fare riferimento sono svariate e mutevoli a seconda del tipo di bisogno da soddisfare (fisiologico, lavorativo, istituzionale, obblighi personali, relazionale, tempo libero, etc.) e la valutazione dell'accessibilità alle stesse consente di stabilire la capacità di attrazione esercitata dal sistema urbano nel suo complesso[63].

Come già accennato in precedenza, il concetto di accessibilità deve essere rivolto, oltre che all'oggetto a cui accedere, anche al soggetto agente (individui, famiglie, gruppi sociali), in riferimento al quale è necessario prendere in considerazione le particolari caratteristiche che lo contraddistinguono, al fine di individuare il relativo grado di difficoltà nell'accesso alle risorse urbane, materiali e immateriali. I differenti soggetti, infatti, accedono agli stessi luoghi o alle stesse attività seguendo percorsi differenziati, in funzione delle proprie origini, dei propri bisogni, dei propri stili di vita e delle proprie risorse (risorse economiche, competenze, abilità, etc.). L'analisi di questi fattori si concretizza nella valutazione del grado di accessibilità individuale, variabile a seconda dello spostamento, del mezzo di trasporto utilizzato, delle caratteristiche socio-economiche dell'individuo, delle risorse a disposizione

[62] A tal proposito, Ingram (1971) distingue due tipologie di accessibilità, vale a dire l'accessibilità relativa, intesa come il grado di connessione tra due punti appartenenti alla stessa superficie, e l'accessibilità integrale, che raffigura il grado di connessione tra un punto e tutti i punti appartenenti alla stessa superficie.

[63] Le misure gravitazionali di accessibilità, formulate per primo da Hansen (1959), si concentrano sugli attrattori o magneti urbani, assegnando dei pesi differenziati alle attività presenti sul territorio in base alla loro attrattività e al netto dei costi materiali e immateriali (tempo, denaro, etc.) da sostenere.

(temporali, economiche, culturali, di mobilità), di specifici bisogni e preferenze[64]. Il livello di difficoltà di accesso è, inoltre, influenzato dalla posizione che i soggetti occupano nella matrice spazio-temporale urbana, riferita ad esempio alle relazioni tra quartiere di residenza, luoghi e tempi di lavoro, luoghi e tempi delle attività sociali e famigliari, occasioni di mobilità.

Le suddette variabili fanno da cornice al rapporto di appropriazione delle risorse che il soggetto instaura con l'ambiente urbano, la cui dimensione soggettiva è estremamente rilevante poiché continuamente basato su delle scelte personali, relative alle attività da compiere così come alle modalità con cui metterle in pratica, in funzione dei propri interessi, dei vincoli e delle opportunità. In tal senso, riprendendo Cass, Shove e Urry (2005), l'accessibilità rappresenta la differente abilità che individui e/o gruppi sociali manifestano nelle pratiche di negoziazione della città (sia in termini di tempi che di spazi), al fine di rendere concrete le azioni e consolidare le relazioni ritenute maggiormente significative per la propria vita sociale.

Sulla base di tali presupposti, appare evidente il nesso tra il processo di appropriazione da parte di individui e gruppi sociali delle risorse urbane e l'esclusione sociale; difatti il concetto di accessibilità, vista la sua natura processuale e dinamica, è in grado di sottolineare l'interazione reciproca tra le situazioni di vulnerabilità che si manifestano nell'ambito sociale e spaziale. Ad esempio, mentre gli anziani si caratterizzano per un uso quasi esclusivo dell'ambiente residenziale, i giovani si contraddistinguono per il loro uso sfuggente del centro della città; accanto a questi si trovano coloro i quali vivono la città come un insieme integrato di luoghi e attività, selezionando le diverse opportunità presenti nell'intero sistema.

Uno scarso livello di accessibilità da parte di individui o gruppi sociali a determinati luoghi o attività considerate "normali" all'interno del contesto urbano, sposta inevitabilmente l'attenzione sul piano dell'esclusione sociale, richiedendo una riflessione orientata all'integrazione; ne deriva che, al fine di aumentare il grado complessivo di accessibilità, è necessario perseguire il miglioramento delle condizioni di accesso per quei gruppi/soggetti che vivono le maggiori difficoltà.

Pertanto, l'accessibilità, pur derivando da processi di appropriazione differenziati e soggettivi, può essere considerata come una proprietà relativa all'organizzazione socio-spaziale degli insediamenti urbani che conferisce valore alla società locale nel suo complesso, definendone il grado di equità sociale e la qualità della vita per gli abitanti (Farrington 2007). In tal senso, l'esclusione socio-spaziale corrisponde ad un

[64] Utilizzando tali misure disaggregate, Kwan (1998) dimostra, ad esempio, che uomini e donne adulti appartenenti allo stesso nucleo famigliare sperimentano nella vita quotidiana differenti livelli di accessibilità alle opportunità presenti nella città.

rapporto sbilanciato tra sistema di risorse presenti nel territorio, accessibilità alle stesse, preferenze, valori e bisogni, in base ai quali gli individui compiono le proprie scelte.

Al fine di garantire il delicato equilibrio di tali relazioni, ridurre la frammentazione della vita quotidiana ed aumentare l'accessibilità alle opportunità sociali, è necessario veicolare un approccio integrato e intersettoriale che abbracci la pianificazione territoriale in generale e, in particolare modo, le politiche della mobilità e dei trasporti, le politiche temporali, la pianificazione dei servizi e gli specifici interventi contro l'esclusione sociale.

In primo luogo è fondamentale *migliorare le condizioni di mobilità*, aumentando le opportunità e allo stesso tempo riducendo i costi e i disagi, con particolare riferimento a quei gruppi sociali che, disponendo di minori risorse, risultano maggiormente vulnerabili (ad esempio, mediante interventi utili a favorire l'accessibilità ai servizi con mezzi alternativi all'automobile, oppure interventi di programmazione dell'espansione urbana lungo direttrici caratterizzate da buoni livelli di accessibilità al trasporto collettivo).

In secondo luogo, è necessario *ridurre la necessità di spostarsi*, prevedendo una adeguata allocazione dei servizi a livello locale (servizi di prossimità) insieme ad una particolare concentrazione delle attività in corrispondenza dei nodi di interconnessione della rete dei trasporti pubblici.

Inoltre, risulta indispensabile *potenziare l'organizzazione urbana*, in termini di riduzione della frammentazione dei tempi e degli spazi della vita quotidiana, attraverso politiche temporali urbane, nonché interventi volti a riorganizzare il sistema dei trasporti collettivi, la rete di servizi e le attività funzionalmente localizzate.

Per quanto concerne, inoltre, le azioni specifiche orientate a *ridurre l'esclusione sociale*, è necessario accrescere le risorse materiali e immateriali così come il sostegno sociale a disposizione dei gruppi più vulnerabili, al fine di sviluppare l'accessibilità degli stessi a servizi e attività.

Infine, con l'intento di *potenziare l'informazione*, è essenziale rendere facilmente disponibili e comprensibili le informazioni utili all'accesso a servizi e attività, fornendo ai soggetti le conoscenze di base sull'esistenza e sulle caratteristiche delle risorse urbane, ampliando così la loro percezione del contesto e limitando il timore generalmente associato a qualcosa di sconosciuto.

5.2.2 Il tema della sicurezza urbana

Gravi problemi socio-economici dei residenti, scarsità di servizi e strutture, isolamento fisico dovuto a barriere infrastrutturali, mancanza di accessibilità e di trasporti e bassa qualità degli edifici, sono elementi che, combinati insieme, creano le condizioni per il degrado urbano e offrono un terreno favorevole alle attività criminali e ai comportamenti antisociali. In tal senso, la sicurezza urbana è determinata in larga misura dalle modalità attraverso le quali si pianifica, si progetta, si costruisce e si gestisce la città nella sua interezza, e gli spazi pubblici in particolare, la cui disposizione/organizzazione detiene un'importanza rilevante in tal senso. Assumendo in maniera strutturale il criterio della sicurezza, l'obiettivo prioritario deve essere, quindi, quello di incidere in maniera decisiva sull'ambiente urbano e sull'uso che ne viene fatto, in termini di spazio, servizi, attività e spostamenti, assicurando la continua integrazione con gli obiettivi di prevenzione sociale e controllo del territorio.

«La prima cosa da capire è che l'ordine pubblico nelle strade e sui marciapiedi della città non è mantenuto principalmente dalla polizia, per quanto questa possa essere necessaria: esso è mantenuto soprattutto da una complessa e quasi inconscia rete di controlli spontanei e di norme accettate e fatte osservare dagli abitanti stessi» (Jacobs, 1961). In quest'ottica, gli interventi sullo spazio fisico devono essere funzionali a sostenere la vitalità dell'area, prevedendo una adeguata distribuzione delle funzioni/attività, definite in precedenza (commerciali, ricreative, culturali, sociali, di trasporto, etc.), insieme ad interventi mirati al conseguimento della coesione sociale e all'identificazione con i luoghi, al fine di ingenerare virtuosi meccanismi di controllo informale del territorio[65].

I criteri di sicurezza che dovrebbero essere presi in considerazione, fin dalle prime fasi decisionali degli strumenti di pianificazione urbana e territoriale, sono molteplici e mutevoli al variare delle caratteristiche del contesto di riferimento; ad ogni modo, alcuni obiettivi generali possono essere definiti come prioritari ed imprescindibili.

Innanzitutto è necessario sviluppare una attenta analisi in merito alle strutture sociali e fisiche esistenti, al fine di valutarne l'equilibrio in relazione ad un potenziale intervento e prevenire fattori quali l'isolamento e l'esclusione. Tenere conto delle reti di relazioni sociali esistenti - generate da scuole, associazioni, attività sportive e luoghi di incontro informali (bar, ristoranti, giardini pubblici, parchi giochi, etc.) – è, infatti, utile al fine di orientare gli interventi in maniera tale da garantire la

[65] Il grado di sicurezza di un luogo, pubblico o privato, dipende in modo considerevole da quanto gli utenti lo considerano proprio e sviluppano un senso di appartenenza e di identificazione; è dimostrato, infatti, che le persone tendono a rispettare e proteggere i luoghi che sentono come propri, secondo il concetto generalmente definito come "territorialità".

sostenibilità sociale degli stessi, ridurre i possibili conflitti tra i diversi gruppi di residenti e utilizzatori degli spazi urbani, nonché suscitare un senso di responsabilità e coinvolgimento nella vita locale. Allo stesso modo, per quanto concerne l'ambiente fisico, l'attenzione deve essere rivolta all'integrazione morfologica dell'intervento con le caratteristiche del contesto, evitando in tal modo la percezione di estraneità e garantendo la continuità del tessuto urbano e dei flussi, nell'ottica di prevenire la frammentazione dello spazio e produrre un sistema integrato.

Accanto a questo, si sottolinea nuovamente l'importanza dell'accessibilità, la cui carenza può contribuire tra l'altro alla segregazione sociale, e della presenza di una rete viaria capillare, essenziale per favorire i flussi che producono vitalità e dunque maggiore sicurezza. A tal proposito, la vitalità urbana può essere garantita dalla definizione di un idoneo mix funzionale, a valle di un'attenta valutazione in merito alla compatibilità reciproca delle differenti attività previste, con la consapevolezza che alcune funzioni sono più appropriate di altre nel garantire vitalità agli spazi pubblici (ad esempio, le attività commerciali e del tempo libero sono più idonee rispetto agli uffici). Allo stesso tempo, al fine di evitare la generazione di zone isolate di privilegio o indigenza, è necessario assicurare un idoneo mix sociale, che incoraggi altresì la libertà di movimento e le occasioni di socialità.

Altrettanto prioritaria risulta la necessità di evitare barriere fisiche e spazi residuali, principalmente connessi a caratteristiche geomorfologiche dell'area, ad interventi pregressi, a grandi infrastrutture oppure ad ampie proprietà recintate, che riducono i collegamenti, interferiscono con i movimenti e, quindi, riducono la sicurezza oggettiva e percepita.

5.3 La qualità nei servizi rivolti agli immigrati

5.3.1 La percezione della qualità dei servizi

Nonostante le definizioni di qualità esistenti in letteratura siano numerose, ciascuna delle quali focalizza l'attenzione su un particolare aspetto del problema, tutte confluiscono nella necessità di individuare il grado di soddisfazione del cliente rispetto al servizio erogato, sintetizzato nella risultante del rapporto tra qualità erogata, attese del cliente e percezione del servizio ricevuto; tale grado di soddisfazione, in quanto fondato sulla percezione della qualità, è decisamente soggettivo, non solo perché valutato in modo diverso dall'erogatore e dal cliente, ma

anche perché i singoli consumatori, avendo esigenze e bisogni diversi, si rapportano agli elementi del servizio in modo prevalentemente funzionale ai propri bisogni.

A tal proposito, i recenti riferimenti normativi orientati alla qualità[66] spostano l'attenzione dal prodotto/servizio all'insieme dei processi che contribuiscono alla sua realizzazione, con la consapevolezza che solo a partire da processi gestiti in maniera adeguata scaturiscono prodotti soddisfacenti.

Nello specifico, la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici[67]", istituisce la Carta dei Servizi, documento con cui l'erogatore si impegna a fornire i servizi, in merito ai quali dichiara gli standard qualitativi e le relative azioni di tutela del consumatore in caso di inosservanza, assumendo così la forma di un "contratto" tra ente e utente.

Avendo, in primo luogo, una funzione organizzativa interna - in quanto impone un fine, le regole, la routine e i metodi per raggiungere tale fine - in seconda battuta la Carta rende possibile, attraverso la sua pubblicizzazione e condivisione, una maggiore partecipazione del cittadino alla gestione dei servizi. Il documento rappresenta, pertanto, uno strumento di tutela del cittadino nei confronti dell'ente e viceversa, un mezzo di miglioramento della qualità dei servizi, un elenco degli impegni che il gestore del servizio prende nei confronti degli utenti, uno strumento utile al fine di adeguare l'offerta ai bisogni dell'utenza, facilitando l'accesso ai servizi, e

[66] In particolare: Norma ISO 9001:2000 "Le organizzazioni devono assicurare che le esigenze e le aspettative del cliente vengano individuate e convertite in requisiti" e Norma ISO 9004:2000 "Le organizzazioni dipendono dai clienti e dovrebbero pertanto capire le loro esigenze presenti e future, rispettare i loro requisiti e mirare a superare le loro stesse aspettative".

[67] I principi su cui fondare i servizi sono rappresentati da *equità*, *partecipazione*, *continuità*, *efficienza* ed *efficacia*.
Partendo dal presupposto che l'equità è una situazione conforme a principi di giustizia, nel confronto tra individui in condizioni analoghe (equità orizzontale) o in condizioni diverse (equità verticale), i soggetti erogatori dei servizi hanno l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività, giustizia e imparzialità; le regole inerenti le interrelazioni tra utenti e servizi, l'erogazione e l'accesso ai servizi devono essere uguali per tutti, sia in termini di sesso, razza, lingua, religione e opinioni politiche, che in riferimento alle diverse aree geografiche di utenza. L'equità, dunque, va intesa come divieto di ogni ingiustificata discriminazione e non quale uniformità delle prestazioni sotto il profilo delle condizioni personali e sociali. La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio deve essere sempre garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori; l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso del soggetto erogatore che lo riguardano, producendo memorie e documenti, nonché prospettando osservazioni e formulando suggerimenti per il miglioramento del servizio. Dunque, è importante che i soggetti erogatori diano immediato riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate. L'erogazione dei servizi deve essere, infine, continua, regolare e senza interruzioni, in modo da garantire uno sviluppo degli stessi sia in termini di efficienza che di efficacia. L'efficienza deve essere monitorata mediante una costante verifica del rapporto intercorrente tra risorse e fattori impiegati con il livello di qualità raggiunto dal servizio; mentre l'efficacia deve essere misurata sul livello di ottenimento dei risultati conseguiti, mettendoli a confronto con gli obiettivi prefissati.

un'opportunità per rivedere e riprogettare finalità e strategie di ciascun servizio. In tal senso, i servizi erogati devono seguire alcune regole precise, che consistono nella definizione di standard di quantità e qualità inerenti l'erogazione, nella conoscibilità e verificabilità degli standard, nel controllo da parte degli utenti sull'applicazione degli standard, nel principio di giustizia nell'erogazione dei servizi, nella garanzia di risarcimento del danno derivante dalla eventuale inosservanza degli standard e, infine, nella garanzia di una evoluzione migliorativa degli standard sulla base di opportune verifiche di gradimento da parte degli utenti.

Successivamente, la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2006, "Una pubblica amministrazione di qualità", stabilisce l'obbligo per le amministrazioni di prevedere specifici obiettivi di miglioramento delle prestazioni in sede di pianificazione delle stesse, promuovendo anche la partecipazione attiva delle associazioni e dei rappresentanti dei destinatari dei servizi. Nello specifico tale direttiva richiama l'attenzione sulla qualità e sul miglioramento continuo, promuovendo la costante ottimizzazione delle risorse disponibili e dei processi di produzione ed erogazione dei servizi, al fine di innovare sia i processi che i servizi finali e le politiche, in coerenza con il modificarsi dei bisogni da soddisfare, ricorrendo altresì all'autovalutazione della prestazione organizzativa. Tale autovalutazione rappresenta il punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento, dal momento che consente di individuare chiaramente punti di forza e aree di miglioramento, da tradurre in azioni di miglioramento da monitorare nel tempo per verificarne l'andamento.

Come già sottolineato in precedenza, la qualità non è un concetto univoco, ma viene valutata da più punti di vista (il cliente e l'erogatore) e in momenti diversi. Dal punto di vista del cliente si declina in due aspetti: la qualità attesa, che rappresenta il livello della prestazione che il cliente si aspetta di ricevere, e la qualità percepita, che rappresenta la valutazione data dal cliente dopo avere ricevuto la prestazione. Per l'erogatore del servizio, invece, le dimensioni della stessa sono individuabili nella qualità promessa e nella qualità erogata: la prima rappresenta il livello di qualità del servizio e delle diverse prestazioni che l'Ente erogatore ha promesso ai clienti, attraverso forme dirette e indirette di comunicazione, mentre la seconda rappresenta il livello di servizio che l'azienda ha prodotto e consegnato al cliente.

La reale soddisfazione del cliente o, viceversa, la percezione di insoddisfazione è frutto della combinazione delle relazioni che intercorrono tra queste quattro dimensioni della qualità.

Vista la particolare natura del servizio - in termini di intangibilità, immaterialità, non standardizzazione, etc. - la qualità percepita è legata simultaneamente all'oggetto

della prestazione e alle modalità attraverso cui la stessa viene erogata. Dal primo deriva la qualità tecnica del servizio, vale a dire «ciò con il quale il cliente viene lasciato quando il processo di produzione e le interazioni acquirente-venditore sono terminati» (Grönroos, 2004) e riguarda tutti gli aspetti concreti e misurabili oggettivamente; alla seconda è, invece, legata la qualità funzionale del processo, influenzata dal «modo in cui riceve il servizio e dal modo in cui sperimenta il processo simultaneo della produzione e del consumo» (Grönroos, 2004).

In tal senso, «è possibile individuare tre aspetti essenziali che richiedono qualità: la *validità tecnica delle prestazioni di servizio*, ovvero la loro capacità di rispondere al bisogno cui sono indirizzate e di risolvere i problemi; il *tempo di intervento*, ovvero la capacità di predisporre l'intervento tecnico nel momento più opportuno (flessibilità organizzativa) sia per il prestatore del servizio che per il fruitore; l'*orientamento intersoggettivo*, ovvero la capacità di stabilire un rapporto interattivo e di comunicazione con i soggetti fruitori» (Zangrandi, 1994).

Una dettagliata traduzione in termini operativi di tali aspetti è stata realizzata nell'ambito dell'iniziativa "Cento progetti al servizio dei cittadini", attraverso la definizione di un "Albero della qualità dei servizi pubblici", contenente gli obiettivi di qualità (facilitare l'accesso ai servizi, migliorarne la fornitura, controllarli, correggerli, innovarli e farli evolvere), nonché le azioni e i fattori di intervento attraverso cui conseguire e migliorare la qualità nel servizio pubblico[68].

5.3.2 La definizione di fattori, indicatori e standard di qualità

Come già sottolineato in precedenza, alla domanda di accessibilità e sicurezza, che rappresentano bisogni interni alla città di carattere generale e condiviso, si affiancano specifici bisogni riferiti a particolari target di utenti, in riferimento ai quali è necessario introdurre nuove tipologie di servizi e/o rimodulare quelli esistenti.

A tal proposito, l'esperienza condotta all'interno del laboratorio territoriale di Crotone ha consentito di rendere visibili i "nuovi" bisogni di cui gli immigrati sono portatori, sottolineando l'importanza di definire, in coerenza con gli stessi, adeguati servizi a supporto del cittadino, una corretta gestione degli stessi, nonché una

[68] Per approfondimenti si vedano:
D'Angelo C. A., Orlando A., (2003) *Qualità e Customer Satisfaction nei Servizi pubblici: alcuni esempi*, in "De Qualitate", Nuovo Studio Tecna, Roma.
D'Angelo C. A., Orlando A., (2003) Qualità e Customer Satisfaction nei Servizi pubblici: peculiarità e limiti, in "De Qualitate", Nuovo Studio Tecna, Roma.

localizzazione opportunamente valutata all'interno del contesto urbano, come elementi di primaria importanza in termini di sviluppo compatibile.

Gli spunti emersi hanno sottolineato, in modo particolare, l'esigenza di trasferire queste specifiche istanze all'interno degli strumenti urbanistici generali, e più precisamente nel Regolamento edilizio, prevedendo la redazione di una apposita *Carta dei Servizi rivolta agli immigrati*, con la duplice funzione di strumento d'informazione sui servizi presenti sul territorio a sostegno degli immigrati e a supporto delle popolazioni autoctone, nonché di strumento di regolamentazione e garanzia dei requisiti di qualità dei servizi stessi.

Frutto di un adeguato percorso partecipativo, la Carta dei Servizi che si vuole redigere deve quindi mirare a: promuovere relazioni con i cittadini stranieri ispirate a collaborazione, trasparenza e miglioramento dei servizi; agevolare i cittadini stranieri e aiutarli ad utilizzare nel modo migliore i servizi esistenti; favorire una adeguata accoglienza nei contesti di arrivo, che sia rispettosa dei diritti degli immigrati e delle relative famiglie; promuovere il benessere sociale, individuale e collettivo dei cittadini, anche stranieri, cercando di coinvolgere e attivare tutte le istituzioni e le risorse presenti sul territorio; offrire supporto e orientamento a cittadini immigrati e richiedenti asilo, aiuto in caso di necessità e facilitazione in termini di fruizione dei servizi del territorio, cercando di rimuovere eventuali forme di discriminazione; sensibilizzare operatori, cittadini e istituzioni sul tema dell'immigrazione e dell'asilo politico, creando conoscenza reciproca, occasioni di incontro e scambi fra persone di diversa provenienza e cultura; consentire ai cittadini stranieri di conoscere i servizi ed utilizzarli per poter esercitare consapevolmente diritti e doveri, nonché promuovere le necessarie iniziative di miglioramento.

Nell'intento di conseguire *in toto* i suddetti obiettivi, il documento deve fornire informazioni e supporto orientativo in merito ad un ampio ventaglio di situazioni: consulenza legale, mediazione linguistico-culturale, sostegno alle associazioni di immigrati, progetti per favorire le relazioni interculturali, approfondimenti sull'immigrazione e sulle culture migranti, interventi specifici rivolti ai richiedenti asilo e ai rifugiati, informazioni su diritti e doveri di cittadinanza, modalità di entrata e permanenza in Italia in regola (permessi di soggiorno, visti d'ingresso, ricongiungimenti familiari, normativa, etc.), accesso ai servizi sociali, sanitari e scolastici (consultori, inserimenti scolastici, attività ricreative, asili, etc.), accesso ai servizi di prima accoglienza (mense, docce, dormitori, etc.) e ai servizi per la formazione e il lavoro.

Inoltre, in merito a ciascun servizio, devono essere utilizzati i seguenti parametri di riferimento:

- obiettivo primario del servizio;
- attività del servizio;
- oggetto del servizio;
- organizzazione del servizio;
- destinatari e utenti;
- modalità di accesso;
- orario e ubicazione;
- personale operante nel servizio;
- principi fondamentali cui il servizio si ispira;
- strumenti per l'attuazione dei principi fondamentali;
- fattori, indicatori e standard di qualità del servizio;
- valutazione e aggiornamento della carta del servizio.

A questo punto, è necessario innanzitutto definire le tipologie di servizi di prioritario interesse per la qualità della vita urbana degli immigrati, nonché a supporto dell'integrazione sociale e spaziale degli stessi.

A tal proposito, partendo dall'esperienza condotta all'interno del laboratorio territoriale di Crotone, nonché sulla base di svariati studi di letteratura[69], è possibile individuare quattro categorie fondamentali di servizi:

- *servizi sociali;*
- *assistenza integrata;*
- *centri di aggregazione;*
- *servizi di trasporto.*

In merito a ciascuno di questi, di seguito si definiscono gli elementi necessari per la definizione di una Carta dei Servizi per gli immigrati, ovvero *fattori di qualità*, *indicatori di qualità* e *standard di qualità*.

Il punto di partenza del percorso di analisi della qualità consiste nella descrizione dettagliata della prestazione, focalizzando l'attenzione sul processo, da ripercorrere in tutte le sue fasi di realizzazione, al fine di identificare i *fattori di qualità*, utili ai fini dell'esperienza concreta che l'utente ha con i servizi, raggruppati in: orientamento e accoglienza; strutture fisiche; tempi; semplificazione delle procedure; trasparenza; relazioni interpersonali.

[69] Si vedano a tal proposito:
Novara C., Lavanco G., (a cura di, 2005) *Narrare i servizi agli immigrati. Studi, ricerche, esperienze sui temi dell'immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
Luatti L., (a cura di, 2006) *La città plurale, Trasformazioni urbane e servizi interculturali*, collana "Interculturarsi", Editrice Missionaria Italiana, Bologna.

Per quanto concerne la categoria dei *servizi sociali*, i fattori di qualità relativi alla fase di conoscenza del servizio da parte dell'utente, fanno riferimento a diversi aspetti tra cui la disponibilità del materiale informativo e degli strumenti informatici, il reperimento delle informazioni e la comunicazione delle informazioni relative al servizio stesso e ai servizi ad esso connesso.

Nella fase di accesso e accoglienza, tali fattori sono legati non solo alla facilità di accesso alla struttura, mediante adeguata segnaletica e raggiungibilità della stessa, ma anche alla presenza di opportuni orari di apertura e chiusura della sede, alla identificabilità e disponibilità del personale, alla presenza di mediatori interculturali, a opportuni tempi di attesa, alla tempestività nell'individuazione dei bisogni e al rispetto della *privacy*.

Nella fase di consulenza e sostegno alla persona, i fattori di qualità assumono particolare importanza in quanto sono rivolti a facilitare la conoscenza delle risorse e l'orientamento in merito ai riferimenti legislativi, coinvolgendo direttamente l'utente e stimolando le capacità relazionali dello stesso, mediante adeguato supporto sia nella compilazione della modulistica che nella individuazione delle procedure di accesso ai servizi.

Nella fase di conclusione, infine, tali fattori fanno riferimento al rilascio della documentazione, alla semplificazione delle procedure e alla brevità di tempi, nonché all'individuazione di strutture idonee mediante lavoro di rete.

Tabella 5. 2 – Albero della qualità inerente i *servizi sociali*

Fasi dell'esperienza dell'utente		*Fattori di qualità*
Conoscenza del servizio	Conoscenza	Disponibilità di materiale informativo Disponibilità di strumenti informatici Facilità nel reperire informazioni Comunicazione con altri servizi, pubblici e privati
Accesso e accoglienza	Accesso	Facilità di accesso alla struttura Presenza di adeguata segnaletica Comfort e pulizia dei locali Orari di apertura e chiusura della sede Raggiungibilità della struttura Identificabilità del personale Cortesia e disponibilità del personale
	Analisi della domanda	Tempo di attesa Capacità di relazione con l'utente Capacità di ascolto Presenza di un mediatore linguistico
	Individuazione dei bisogni	Tempestività nell'individuazione dei bisogni Rispetto della privacy Rapporto empatico

Erogazione del servizio	Consulenza	Conoscenza delle risorse territoriali Orientamento Informazioni sui riferimenti legislativi Procedure di accesso ai servizi Collegamento di rete Cortesia e disponibilità del personale
	Sostegno	Coinvolgimento dell'utente Stimolazione delle capacità personali Aiuto nella compilazione di modulistica
Conclusione	Indirizzo	Lavoro di rete Individuazione di strutture idonee Brevità del tempo di invio Rilascio di documentazione Semplicità delle procedure
	Accompagnamento	Rapporti con i servizi territoriali

Relativamente alla categoria dell'*assistenza integrata*, i fattori di qualità per quanto concerne la fase di conoscenza del servizio, anche in questo caso, fanno riferimento a diversi aspetti, quali la disponibilità del materiale informativo e degli strumenti informatici, il reperimento delle informazioni e la comunicazione delle informazioni relative al servizio stesso e ai servizi ad esso connesso.

Nella fase di accesso, tali fattori non solo tengono in considerazione la domanda ma valutano la possibilità di definire un piano integrato di intervento, in modo da andare oltre la possibilità di identificazione del personale e/o la semplificazione delle procedure, prevedendo un trattamento tempestivo e il pieno coinvolgimento delle famiglie, degli enti e delle istituzioni, mediante un adeguato coordinamento delle procedure.

Per quanto concerne la fase delle prestazioni, comprendendo sia attività sociali che sanitarie, è importante definire in modo opportuno i bisogni, creando un rapporto empatico e rispettando la *privacy* in tutte le diverse componenti della fase.

La fase di verifica, infine, rispettando le scadenze, deve essere effettuata con periodicità e trasparenza, attraverso una adeguata connessione con gli altri servizi sociali; a valle di questa fase è necessario rilasciare i documenti necessari.

Tabella 5. 3 - Albero della qualità inerente l'*assistenza integrata*

Fasi dell'esperienza dell'utente		*Fattori di qualità*
Conoscenza del servizio	Conoscenza	Disponibilità di materiale informativo Disponibilità di strumenti informatici Facilità nel reperire informazioni Comunicazione con altri servizi, pubblici e privati

Accesso	Domanda	Semplicità della procedura Cortesia e disponibilità del personale Identificabilità del personale
	Valutazione multidimensionale	Tempestività inizio trattamento Informazioni all'utente Coinvolgimento di famiglia, enti e istituzioni Coordinamento delle procedure
	Piano d'intervento integrato	Informazioni all'utente Coinvolgimento di famiglia, enti e istituzioni Coordinamento delle procedure
Prestazioni sociali	Aiuto domestico Igiene della persona Somministrazione pasti Servizio lavanderia Disbrigo pratiche Sostegno emotivo e relazionale	Tempestività nell'individuazione dei bisogni Rispetto della privacy Rapporto empatico
Prestazioni sanitarie	Tutte le fasi della prestazione	Da definire in relazione alla tipologia di prestazione
Verifiche periodiche	Verifiche	Periodicità delle verifiche Rispetto delle scadenze Trasparenza Collegamento con altri servizi sociali e sanitari
Conclusione	Conclusione	Rilascio documentazione

Per quanto concerne la categoria dei *centri di aggregazione*, i fattori di qualità relativi alla fase di conoscenza del servizio fanno riferimento alla facilitazione in termini di reperimento delle informazioni, nonché alla possibilità di visitare il centro e di effettuare colloqui preliminari con gli operatori (medici, insegnanti, parroci, etc.).

La fase di accesso deve prevede la presentazione da parte degli operatori delle attività svolte nel centro, accogliendo, qualora se ne presenti il caso, eventuali proposte migliorative da parte degli utenti. A tale fase risulta essere trasversale quella di programmazione delle attività, che necessita della presenza di una equipe di lavoro competente e capace di coinvolgere e condividere con gli utenti le possibili scelte.

La fase di realizzazione delle attività deve prevedere, oltre alla disponibilità di locali idonei, la possibilità di avvalersi di consulenze esterne, per potere svolgere a pieno sia le attività culturali, artistiche e ludiche, che le attività formative, di orientamento e prevenzione, didattiche e riabilitative. Con la finalità di conseguire i risultati prefissatisi, è necessario dotare il centro di ausili tecnico-didattici, banche dati tematiche, servizio mensa, etc. Inoltre, qualora l'utente mostri desiderio o necessità di allontanarsi, si deve prevedere la possibilità di reinserimento dello stesso.

Tabella 5. 4 - Albero della qualità inerente i *centri di aggregazione*

Fasi dell'esperienza dell'utente		*Fattori di qualità*
Conoscenza del servizio	Conoscenza	Disponibilità di materiale informativo Disponibilità di strumenti informatici Possibilità di visitare il centro Colloqui con medici, scuole, servizi sociali e parroci
Accesso	Richiesta	Cortesia e disponibilità del personale Offerta di informazioni inerenti le attività del centro
	Ingresso	Presentazione del centro, degli operatori e delle attività Accoglienza di eventuali proposte progettuali
Programmazione delle attività	Programmazione	Completezza dell'equipe di lavoro Coinvolgimento e condivisione con l'utente e/o con il gruppo Possibilità di scelta delle attività a cui partecipare
Realizzazione attività	Attività culturali, ludiche, formative, informative, artistiche e riabilitative Sostegno alle attività didattiche Orientamento alle famiglie	Disponibilità di locali idonei Possibilità di avvalersi di consulenze esterne Coinvolgimento dell'utenza e condivisione Presenza di personale competente Raggiungibilità del centro Disponibilità di giochi di gruppo e individuali Possibilità di avvalersi di ausili tecnico-didattici Consultazione banca dati tematiche giovanili Pulizia ed igiene dei locali Presenza di attrezzature idonee Libertà di richiesta di aiuto Competenza e cortesia degli operatori Libertà di richiesta
	Servizio mensa	Pulizia ed igiene dei locali Possibilità di personalizzazione Qualità e varietà del cibo
Conclusione	Conclusione	Possibilità di reingresso

Infine, relativamente alla categoria dei *servizi di trasporto*, i fattori di qualità per quanto concerne la fase di conoscenza del servizio fanno riferimento alla disponibilità del materiale informativo e degli strumenti informatici, al reperimento delle informazioni e alla comunicazione delle informazioni relative al servizio stesso e ai servizi ad esso connesso.

La fase di accesso si riferisce sia alla richiesta di accesso che al rilascio di autorizzazioni, per cui, oltre a semplificare le procedure, è necessario prevedere degli opportuni tempi di attesa, nonché disponibilità del personale.

La fase di prestazione, in termini di uso dei mezzi e di assistenza, consiste nella idoneità dei mezzi, nella disponibilità del personale e nel rispetto degli orari e dei tragitti programmati.

La fase di rimborso prevede la semplificazione delle procedure e lo snellimento dei tempi di rimborso. Anche il servizio dei trasporti deve prevedere l'interruzione temporanea dei rapporti per volontà dell'utente e quindi la potenziale possibilità per lo stesso di accedere nuovamente al servizio.

Tabella 5. 5 - Albero della qualità inerente i *servizi di trasporto*

Fasi dell'esperienza dell'utente		*Fattori di qualità*
Conoscenza del servizio	Conoscenza	Disponibilità di materiale informativo Disponibilità di strumenti informatici Facilità di reperire informazioni Comunicazione con altri servizi, pubblici e privati
Accesso	Richiesta	Cortesia e disponibilità del personale Semplicità della procedura
	Autorizzazione	Tempo di attesa Cortesia e disponibilità del personale
Prestazione	Uso dei mezzi	Idoneità dei mezzi Comfort e pulizia dei mezzi Cortesia e disponibilità del personale Rispetto degli orari Tragitti programmati
	Assistenza	Presenza di personale qualificato Umanizzazione del servizio
Rimborso	Rimborso	Semplicità della procedura Tempi di rimborso Cortesia e disponibilità del personale
Conclusione	Conclusione	Possibilità di accedere nuovamente al servizio Cortesia e disponibilità del personale

Dopo aver individuato i fattori di qualità che caratterizzano i servizi in oggetto, è necessario specificare per ciascuno di essi il relativo *indicatore di qualità*, ossia il parametro che consente di misurare il livello di *performance* conseguito, basato su criteri di: riconoscibilità e semplicità, validità in rapporto al fattore di qualità considerato, economicità nella reperibilità dei dati necessari, attendibilità e comparabilità della misura rilevata.

Ad esempio, tali indicatori possono riferirsi a fascia oraria di accesso, tempo di attesa, frequenza di erogazione e tempo di risposta. In particolare, la fascia oraria di accesso al servizio si riferisce all'intervallo temporale in cui il cittadino può richiedere il servizio o usufruirne e, dunque, può coincidere con il periodo di apertura di uno sportello oppure con il tempo di apertura di un centro. Il tempo di attesa per usufruire del servizio si riferisce, invece, all'intervallo temporale intercorrente tra la richiesta del servizio e l'erogazione dello stesso e può coincidere con il tempo di

attesa allo sportello, con il tempo necessario al disbrigo di una pratica, etc. La frequenza di erogazione del servizio rappresenta il numero di prestazioni erogate nell'unità di tempo, mentre il tempo di risposta ai reclami è l'intervallo temporale intercorrente tra la data di ricezione del reclamo e la data di risposta allo stesso. Il tempo di risposta rappresenta, infine, l'intervallo temporale tra il momento di ricezione del reclamo quello di risposta allo stesso.

Il passaggio successivo consiste nella definizione degli *standard di qualità*, che raffigurano il valore atteso per ciascun indicatore, quindi il punto di riferimento per orientare l'azione del servizio. In particolare gli standard "generali" rappresentano gli obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese, mentre gli standard "specifici" si riferiscono a ciascuna delle singole prestazioni rese all'utente, il quale può direttamente verificarne il rispetto.

Tali standard, riprendendo le elaborazioni di Novara e Lavanco (2005), devono rispondere ad alcuni precisi requisiti, rappresentati da: *rilevanza* (fortemente connessi ai bisogni e alle tematiche che interessano gli utenti), *significatività* (elaborati a partire dal punto di vista degli utenti), *chiarezza* (definiti utilizzando un linguaggio semplice), *misurabilità* (ricavabili da pratiche organizzative usuali), *controllo* (inclusi in un impianto di monitoraggio), *diffusione* (conoscenza sia da parte degli operatori che della popolazione), *aggiornamento* (continua verifica della validità degli stessi).

Definiti gli standard, i quali devono essere periodicamente aggiornati e adeguati alle esigenze degli utenti, occorre prevedere: le modalità utili al loro conseguimento; i fattori principali esterni e interni che potrebbero incidere sul conseguimento degli stessi; le metodologie a supporto delle azioni di valutazione, mediante cui rimodulare quanto precedentemente definito (tali metodologie devono essere implementate mediante il confronto diretto con gli utenti).

A tal proposito è necessario indicare gli *impegni*, che rappresentano le azioni, i processi e i comportamenti che è necessario adottare nel breve periodo, al fine di garantire gli standard di qualità del servizio o il loro miglioramento, con riferimento a ciascuno dei fattori di qualità precedentemente individuati.

Nello specifico, gli impegni relativi all'orientamento e all'accoglienza fanno riferimento alla pubblicizzazione e alla distribuzione di una guida a supporto dei cittadini, contenente una mappa dei servizi disponibili sul territorio e le modalità per usufruirne, nonché alla implementazione di un sito web dedicato, accessibile a tutti. Gli impegni in relazione alle strutture fisiche, invece, si riferiscono alla corretta disposizione urbana e funzionale e alla (ri-)organizzazione strutturale degli edifici utilizzati per la fornitura dei servizi, anche in termini di rimozione delle barriere architettoniche. Gli impegni relativi alla semplificazione delle procedure trovano

attuazione mediante la disposizione di una opportuna modulistica per l'accesso ai servizi, che sia comprensibile, semplice ed omogenea, e mediante la facilitazione delle procedure utili al fine di usufruire a pieno dei servizi erogati (ad esempio la possibilità di prenotazione per via telematica). Gli impegni relativi alla trasparenza hanno la finalità di produrre e divulgare un agevole regolamento inerente l'accesso e il funzionamento dei servizi, un modulo per l'inoltro di eventuali reclami, supportato dalla possibilità di poter visionare la documentazione amministrativa di interesse, un cartellino identificativo per ogni operatore e una apposita sede per informare e motivare gli utenti circa le richieste inoltrate. Gli impegni relativi alle relazioni interpersonali, infine, si riferiscono all'assunzione di personale con adeguato livello di istruzione per il quale prevedere corsi di formazione e aggiornamento.

Parallelamente si devono definire i *programmi*, ossia impegni di tipo strutturale o organizzativo che è necessario adottare nel medio periodo, al fine di garantire una corretta gestione del servizio. Il programma, infatti, deve definire il percorso ottimale per raggiungere l'obiettivo determinato, tenendo conto delle risorse disponibili, delle condizioni al contorno, delle attività da intraprendere e dei tempi necessari per realizzarle.

A supporto del programma occorre, dunque, definire una serie di *piani tematici* all'interno dei quali dettagliare le regole, solitamente riferite al breve periodo, per il conseguimento di uno specifico obiettivo.

In ultima analisi è necessario effettuare la misurazione dei risultati conseguiti, mediante una comparazione tra gli obiettivi prefissati e gli obiettivi raggiunti, al fine di convalidare sia i valori misurati sia gli strumenti adottati per definire e utilizzare gli standard. La valutazione della qualità dei servizi resi e dei loro criteri di definizione deve rappresentare uno degli obiettivi prioritari dell'ente erogatore; per tal motivo, al fine di effettuare una analisi preventiva e successiva adeguata, occorre verificare la congruenza e/o gli eventuali scostamenti tra gli obiettivi prefissati, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché identificare gli eventuali fattori ostativi, le eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione e i possibili rimedi. Al fine di acquisire periodicamente la valutazione degli utenti sulla qualità del servizio reso, occorre predisporre apposite schede di rilevamento, organizzare incontri con gli utenti, redigere opportune relazioni utili a sintetizzare quanto emerso dalla fase di acquisizione dei dati.

5.3.3 Lo strumento utile alla valutazione: l'indagine di Customer Satisfaction

L'attività chiave per comprendere i bisogni degli utenti di un servizio e migliorare la qualità del servizio stesso, adeguandolo all'utenza, è la rilevazione della soddisfazione degli utenti. Uno degli strumenti più utilizzati per la misurazione del grado di qualità percepita da parte dei destinatari di un servizio, è rappresentata dall'indagine di *Customer Satisfaction*, utile a verificare la coincidenza tra le diverse dimensioni della qualità sopra citate (qualità promessa, erogata, attesa e percepita).

Tale strumento acquisisce un senso compiuto nella misura in cui diventa lo spunto di riflessione per una valutazione della qualità dei servizi erogati e per una eventuale rimodulazione degli stessi, sulla base dei *feedback* che esso fornisce. In effetti, nel momento in cui si attiva il confronto con i fruitori di un determinato servizio, occorre anche essere in grado di gestire il conflitto e di ascoltare, dando un riscontro alle richieste che emergono, dal momento che creare aspettative nell'utenza può avere un effetto controproducente per il fornitore del servizio, qualora quest'ultimo non sia in grado di soddisfarle.

La misurazione della qualità del servizio rappresenta un'attività fondamentale e strategica, poiché consente di verificare il livello di efficienza ed efficacia così come percepito dagli utenti, in un'ottica di riprogettazione e, dunque, di miglioramento delle *performance*.

Come tale, un'indagine di Customer Satisfaction deve essere innanzitutto adeguatamente progettata, seguendo un percorso che consenta di stabilire con chiarezza obiettivi, strumenti, attori e modalità di indagine, nonché di monitorare la corretta attuazione del progetto, le relative azioni di supporto e le modalità di verifica dei risultati ottenuti.

A tal proposito, di seguito si analizzano gli *step* metodologici fondamentali per la realizzazione dell'indagine, nonché alcuni accorgimenti operativi per il successo della stessa.

5.3.3.1 Gli step metodologici fondamentali

Nella fase di progettazione e realizzazione di un'indagine di Customer Satisfaction è opportuno seguire alcuni step fondamentali, cronologicamente correlati.

Elaborazione del disegno dell'indagine. In questa fase si definiscono gli obiettivi dell'intervento, le modalità di realizzazione e la scelta del modello di indagine. L'output di questa fase consiste nell'elaborazione del progetto dell'indagine.

Realizzazione dell'indagine preliminare. Questa fase consente di raccogliere i dati e le informazioni di partenza utili al fine di delimitare i confini delle problematiche oggetto di indagine e costruire gli strumenti di rilevazione in modo più puntuale. In questa fase, infatti, si fa ricorso a strumenti della ricerca qualitativa, quali i *focus group* e le interviste non strutturate, allo scopo di mettere in luce con maggiore precisione le dimensioni di qualità da prendere in considerazione. Parallelamente è importante verificare l'esistenza di informazioni già disponibili, che possono costituire una base conoscitiva assolutamente utile all'impostazione dell'indagine. L'output di questa fase consiste in un documento di sintesi delle principali risultanze dell'indagine preliminare.

Raccolta dei dati. In questa fase si procede, innanzitutto, alla precisa individuazione del campione di indagine (nel caso in cui non si opti per una somministrazione all'intero universo di riferimento individuato), rispettando adeguati criteri di rappresentatività statistica, e successivamente alla costruzione dello strumento di indagine, ovvero il questionario, da somministrare in base a tre principali modalità, ovvero l'auto-compilazione, l'intervista telefonica e l'intervista personale. Gli output di questa fase consistono: nel piano di campionamento, il quale concretizza i criteri di scelta applicati; nell'albero della qualità del servizio, il quale schematizza e declina le dimensioni di qualità da sottoporre a indagine, a partire da macro categorie; nello strumento di rilevazione.

Elaborazione e interpretazione dei risultati. Questa fase è dedicata alla elaborazione dei dati, ovvero al calcolo delle medie delle valutazioni espresse che forniscono indicazioni sintetiche dell'ordine di grandezza del fenomeno studiato, associate eventualmente a indicatori di variabilità che consentono di evidenziare il livello di dispersione dei dati raccolti rispetto al valore medio. Successivamente, si procede all'interpretazione dei dati, con lo scopo di evidenziare punti di forza, su cui attuare strategie di mantenimento, e punti di debolezza, su cui indirizzare invece azioni di miglioramento del servizio. L'output di questa fase consiste nel rapporto di ricerca vero e proprio, il quale, oltre a dare conto del disegno dell'indagine e del percorso metodologico seguito, ha lo scopo di illustrare e commentare le risultanze quantitative ottenute. Il report di ricerca, dunque, è composto sia da tabelle di distribuzione e grafici, ottenuti in base al calcolo delle medie e degli indicatori di variabilità, sia da note di commento e descrizione delle risultanze statistiche ottenute, che vengono correlate all'individuazione di possibili azioni di miglioramento. Il valore di un'indagine di Customer Satisfaction, infatti, non si individua tanto nel suo apporto conoscitivo, bensì soprattutto nella sua capacità di proporre soluzioni di miglioramento rispetto alle principali criticità rilevate, dunque di ri-orientare le

modalità di erogazione dei servizi al fine di renderli maggiormente rispondenti ai bisogni e alle attese degli utenti.

Presentazione e utilizzo dei risultati. Conclusa la fase di realizzazione dell'indagine, occorre pianificare e realizzare con precisione anche la fase di *reporting*, definendo con consapevolezza a chi restituire gli esiti ottenuti, con quali modalità e a quali scopi. A tal proposito, è utile tenere in considerazione la necessità di restituire gli esiti della ricerca nella sua duplice veste, conoscitiva e soprattutto propositiva, agli attori che hanno collaborato alla sua realizzazione. Sul versante interno la fase di presentazione dei risultati assume la valenza di auto-diagnosi organizzativa, finalizzata all'implementazione di azioni di miglioramento, sul versante esterno, invece, essa incarna ed esplicita l'orientamento all'utente, rendendo note le proprie strategie di intervento.

5.3.3.2 L'intervista quantitativa come strumento utile alla raccolta delle informazioni

L'intervista quantitativa viene svolta mediante l'utilizzo dello strumento del questionario, che consiste in una griglia di domante rigidamente formalizzate e standardizzate, applicabile a qualsiasi oggetto di indagine o fenomeno sociale da sottoporre ad analisi. In particolare, si tratta di uno strumento di rilevazione dei dati che consente di ottenere informazioni di natura prettamente quantitativa, analizzabili dal punto di vista statistico e facilmente generalizzabili.

La logica che sottende a tale strumento di ricerca è quella della misurazione, difatti somministrando un questionario ad un campione statisticamente significativo si ritiene di poterne misurare, in modo oggettivo e impersonale, la composizione demografica, le opinioni, gli atteggiamenti, i gusti, i comportamenti, etc. I dati e le informazioni che il questionario consente di rilevare sono di natura quantitativa, ossia riconducibili a valori numerici, analizzabili statisticamente e, di conseguenza, generalizzabili all'universo di riferimento. Il questionario è lo strumento più adatto al particolare tipo di indagine sociale del sondaggio, il quale può essere definito come quel modello di ricerca avente per oggetto una popolazione più o meno estesa, studiata attraverso la somministrazione di questionari ad un campione e la produzione successiva di dati statistici.

Nell'ambito delle indagini di Customer Satisfaction, spesso si procede alla distribuzione di questionari per la misurazione del grado di qualità percepita da parte dei destinatari di un servizio. Come per tutti gli strumenti di ricerca, anche per il questionario, la fase di costruzione e preparazione dello stesso è fondamentale per

l'ottenimento di risultati significativi, perché può condizionare il tipo di elaborazione che si intende eseguire nella fase successiva. Il questionario deve essere scelto quando è necessario lavorare con grandi numeri, quando il passaggio dalla dimensione qualitativa a quella quantitativa e statistica è imprescindibile e, soprattutto, quando le ipotesi di ricerca e l'oggetto di indagine lo permettono.

Il processo di costruzione di un questionario prevede alcuni passaggi fondamentali, dalla cui coerenza dipendono strettamente la qualità e la quantità delle informazioni conseguite e della loro interpretazione.

Successivamente, una volta costruito e organizzato il questionario, l'elaborazione dei dati raccolti potrà avvenire soltanto attraverso metodi e tecniche di natura statistica, attribuendo valori numerici ai dati reperiti e utilizzando codici per il calcolo delle frequenze. Pertanto nel caso di domande aperte, occorre "chiuderle" e quindi trasformare in un dato numerico ogni risposta ottenuta; questo è possibile attraverso l'individuazione di tutte le categorie omogenee di risposte e l'attribuzione di un valore numerico a ciascuna di esse, al fine di creare un modello di classificazione relativo al tema oggetto di indagine e consentire l'interpretazione delle informazioni raccolte.

5.3.3.3 Alcuni accorgimenti operativi

Parallelamente al processo di realizzazione dell'indagine di Customer Satisfaction occorre tenere in considerazione alcuni importanti fattori di successo, ovvero le dimensioni da presidiare con cura, allo scopo di garantire la riuscita del processo e le ricadute nel lungo periodo sulla capacità/possibilità di un effettivo miglioramento della qualità del servizio.

Il presidio della comunicazione interna/esterna. La comunicazione risulta un aspetto determinante per la buona riuscita delle indagini di Customer Satisfaction, sia sul versante interno, sia sul versante esterno all'organizzazione. Internamente contribuisce, innanzitutto, a creare e diffondere una cultura orientata alla valutazione (ovvero valori organizzativi basati sui principi dell'orientamento all'utente, del miglioramento continuo, etc.) e a consolidarla nel tempo. In secondo luogo contribuisce a motivare il personale e a coinvolgerlo nella realizzazione del processo, che per sua natura risulta intersettoriale, Infine, costituisce un supporto fondamentale nella gestione del cambiamento che viene prefigurato dall'attività di Customer Satisfaction. In questo caso, la comunicazione interna risulta funzionale alla creazione di un clima e di un atteggiamento costruttivo, volto a ricercare le cause e non le colpe di un disservizio.

Il raccordo della rilevazione con i processi decisionali e gestionali. Dal momento che l'indagine di Customer Satisfaction non consiste esclusivamente in una pratica conoscitiva, bensì rappresenta uno strumento strategico per orientare le scelte verso più elevati livelli di efficienza ed efficacia dei servizi erogati, è necessario prevedere modalità e sistemi di interfaccia tra il processo di Customer Satisfaction e i processi decisionali e gestionali. Tale processo può, inoltre, costituire una fonte informativa importante per orientare il sistema di programmazione e controllo, quindi dare indicazioni circa gli interventi correttivi da apportare ai servizi, al fine di renderli maggiormente coerente con i bisogni e le attese dei fruitori. A testimonianza del valore strategico dell'indagine di Customer Satisfaction, nei modelli gestionali delineati dalle norme ISO 9000/2000 e dal modello di eccellenza dell'EFQM (European Foundation for Quality Management), la soddisfazione dei cittadini è considerata un elemento centrale di un sistema gestionale "virtuoso", costituendo una leva importante per lo sviluppo e la valutazione dell'organizzazione nel suo complesso.

La continuità della rilevazione. In un'ottica di miglioramento continuo, l'indagine di Customer Satisfaction non può costituire un evento sporadico; il monitoraggio costante consente di capire e interpretare efficacemente l'evoluzione dei bisogni del contesto socio-economico di riferimento e, pertanto, di monitorare nel tempo la capacità dei servizi di rispondere adeguatamente a tali sollecitazioni. Il sistema dei bisogni e delle attese di una collettività muta, infatti, nel tempo con velocità sempre maggiore; pertanto i bisogni latenti tendono a trasformarsi in bisogni impliciti, mentre i bisogni impliciti tendono a divenire espliciti, modificando così il sistema delle aspettative dei cittadini.

CONCLUSIONI

L'evoluzione del fenomeno migratorio in Italia, con le sue caratteristiche di progressiva stanzializzazione e di crescente strutturalità, ha determinato un'attenzione particolare non solo per le politiche di controllo e di gestione dei flussi, ma soprattutto in merito alla costruzione di modelli di integrazione dei nuovi cittadini stranieri aventi progetti di permanenza di medio e/o lungo termine.

Ciascun paese persegue una propria via all'inserimento sociale dei cittadini immigrati, nonostante esista una tendenza all'omogeneizzazione in ambito europeo delle politiche riguardanti la mobilità nel cosiddetto "spazio Schengen", con particolare riferimento alle materie di interesse internazionale di gestione dei flussi, quali le modalità di ingresso dai paesi terzi, le condizioni di mobilità all'interno dei paesi europei e la lotta alla clandestinità. Le specifiche situazioni strutturali e contingenti di carattere economico e sociale del paese ospitante delineano le differenti modalità di approccio al fenomeno e, conseguentemente, un diverso modo di pensare alle politiche di integrazione.

Nel nostro paese soltanto in seguito all'emanazione della Legge 40/98 e del successivo Testo Unico 286/98 si è espressa la volontà di creare un omogeneo quadro istituzionale e politico di riferimento, ponendo le basi per un modello italiano di integrazione della popolazione immigrata. Da un punto di vista normativo, l'integrazione è intesa come processo, non come concetto definitivo dato una volta per tutte, pertanto il modello politico di società che ne deriva è *interculturale*, frutto dell'interazione tra più culture e del rispetto dei diritti universali e dei particolarismi. In Italia si fa, quindi, riferimento ad un modello interculturale di inserimento, che tiene conto tanto del rispetto delle differenze culturali di cui gli immigrati sono portatori, quanto dei principi di coesione sociale, della difesa dei diritti universali dell'uomo e dei valori costituzionali.

In tal senso, al fine di conseguire l'integrazione sociale, è necessario costruire relazioni positive tra cittadini italiani e immigrati, attraverso la comunicazione e l'informazione sia nei confronti dei primi che dei secondi, e allo stesso tempo garantire pari opportunità di accesso, colmando il divario derivante dalla specifica condizione di straniero (conoscenza della lingua, accesso all'istruzione, ai servizi sanitari, alla formazione, alle politiche di alloggio pubblico, etc.). Le azioni positive dirette agli stranieri, pur essendo specificamente calibrate sui bisogni di cui gli stessi

sono portatori, devono quindi essere considerate in un quadro più ampio di lotta all'esclusione sociale e di innalzamento del livello di qualità della vita.

Anche in conseguenza ai notevoli flussi migratori, la struttura insediativa del nostro paese, ancora fortemente definita a partire dall'impianto storicamente determinato per ciò che attiene alla sua organizzazione amministrativa, ha subito sensibili trasformazioni negli ultimi trent'anni, cosicché non sono più utilizzabili le tradizionali categorie di individuazione e classificazione delle situazioni urbane in rapporto ad una lettura limitata ai centri abitati, individuati e descritti secondo le loro dimensioni e la relativa capacità economica e produttiva.

Allo stato attuale, la diffusione insediativa e il *continuum* urbanizzato non rendono riconoscibili formazioni complessivamente definite, pertanto ci si trova in presenza di una serie di episodi più o meno circoscritti, connessi e posti in relazione attraverso il sistema infrastrutturale e quello delle attrezzature di servizio.

Il fenomeno è del tutto generale e riguarda, con modalità diverse, tutte le regioni italiane. La confusione determinatasi è legata ai consistenti, rapidi e intensi spostamenti di popolazione verificatisi nel periodo tra gli anni cinquanta e settanta, ai quali non hanno corrisposto adeguate capacità di accoglienza e di ordinata previsione degli interventi necessari per l'inserimento delle nuove popolazioni. Il passaggio da una configurazione per polarità singolarmente organizzate, con una stretta interdipendenza con il sistema produttivo, ad una configurazione nebulosa, dove non sono rintracciabili elementi ordinatori a meno di quelli relazionali, ha provocato le contraddizioni che pongono pesanti condizionamenti alla vita nelle città.

Da processi trasformativi basati su principi semplici, legati direttamente a decisioni localizzative e d'uso consolidate, si è passati a sequenze di interventi fortemente differenziati che si sovrappongono, si accavallano e rendono assai difficoltosa una ricomposizione unitaria dello spazio urbano, rappresentabile ormai come uno spazio composito fino alla disintegrazione, che può soltanto ricostituire una riconoscibilità episodica.

È tale la situazione che deve essere affrontata nell'arrivo in Italia e, nel passato, per tentare di descrivere, anche in termini del tutto generali, la varietà e la complessità dei problemi che si pongono - molto differenti da luogo a luogo e di tempo in tempo - si è fatto riferimento alla costruzione di modelli, accertando comunque la necessità di formulare «diversi modelli di interazione tra immigrati e società locale» (Boeri, Lanzani, Marini, 1993).

In realtà, non si tratta tanto di raggiungere una configurazione interpretativa dei fenomeni secondo modelli - ai quali la tradizione culturale dell'urbanistica si è costantemente riferita - quanto di indicare e specificare la varietà delle soluzioni

praticabili nelle differenti realtà urbanistiche in permanente modificazione, tenendo presente che non è possibile classificare i flussi migratori per tipi, quanto per problemi, che sono al momento riferibili in particolare alla collocazione nell'attività lavorativa, all'abitazione e alla fruizione dei servizi essenziali, a ciascuno dei quali non possono corrispondere articolazioni dello spazio urbano specificatamente previste.

Si può comprendere, quindi, come gli strumenti di pianificazione disponibili, anche quelli più recenti, non siano riferibili in forma particolare alla soluzione dei problemi posti dai flussi immigratori. Non ci si riferisce al momento propriamente progettuale di organizzazione dello spazio - che rimane evidentemente indispensabile - quanto alla capacità di porre in essere quegli interventi che tempestivamente soddisfino i bisogni primari ai quali si è già accennato.

Le pratiche della pianificazione, incardinate in un sistema giuridico fondato sulla regolazione degli interessi economici che muovono le trasformazioni urbane, non sono, infatti, in grado di cogliere la variabilità della domanda proveniente dagli immigrati; inoltre la strumentazione, l'apparato e le strutture amministrative incaricate di applicare tali pratiche non risultano idonee a fornire risposte adeguate, poiché manca una percezione sufficientemente realistica del fenomeno, del momento, dei luoghi e dei modi nei quali si manifesta.

Proprio in virtù della scarsa capacità dell'urbanistica di cogliere per tempo i segni dei mutamenti e di dare agli stessi un significato ai fini degli interventi, negli anni '90 sono stati proposti nuovi strumenti che, riguardando parti o settori urbani, potevano risultare efficaci nella risoluzione di problemi riferiti appunto a tali parti o settori. Successivamente sono stati elaborati strumenti più complessi, come i PRUSST (Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio), con l'obiettivo di costruire una pluralità di azioni, di scala vasta e locale, dirette all'infrastrutturazione del territorio, alla creazione di occasioni di sviluppo di attività finalizzate agli insediamenti industriali, alla promozione di funzioni turistico-ricettive e alla riqualificazione di parti urbane degradate.

Tali strumenti presuppongono la fattibilità e la finanziabilità degli interventi, motivi indispensabili per il loro successo; tuttavia, almeno per quanto si riferisce alle prime applicazioni, forse perché non adatti a cogliere una domanda tanto frastagliata e varia, quale quella proveniente dal fenomeno migratorio, non si rivelano particolarmente interessanti ai fini in oggetto.

Si deve piuttosto ripartire da linee di intervento specifiche, rivolte al particolare target di popolazione, che guardino innanzitutto ai settori critici delle politiche urbane.

In tal senso, l'accresciuta variabilità e complessità della domanda e la comparsa di nuove figure modificano i presupposti sui quali costruire le politiche. Ad esempio, la crescita della componente famiglie rende centrale la polarizzazione tra presenze stabili e presenze pendolari, con progetti a breve o medio termine; inoltre, la comparsa di nuove figure problematiche, dagli incerti connotati, pone problemi inediti, che non hanno facile collocazione. Dal lato dell'offerta, d'altra parte, le risposte che vengono fornite sono basate su dati di conoscenza generici, più attenti agli aspetti quantitativi e statistici, che al massimo possono fornire un primo approccio al problema, e meno rivolti alla comprensione dei molteplici aspetti specifici, che devono invece diventare costitutivi dei piani e delle politiche di intervento.

La debolezza delle politiche urbane, alle diverse scale, ha costituito la principale ragione delle difficoltà di integrazione degli immigrati. Due aree si sono rivelate particolarmente critiche: l'estrema ristrettezza di un'offerta di affitto accessibile e l'insufficiente trattamento dei processi in cui si intrecciano povertà abitativa e rischi di marginalizzazione o di esclusione sociale. Gran parte del disagio degli immigrati si concentra in queste due aree problematiche, che coinvolgono in misura rilevante anche popolazioni non immigrate; in merito a tali aree, inoltre, si registra un deficit strutturale sul piano delle politiche.

In definitiva, anche se dispone di un campo di osservazione dei fenomeni sociali estremamente sensibile, l'urbanistica, nella sua base culturale e nelle sue forme attuative, non è in grado di affrontare per tempo i cambiamenti degli usi dello spazio urbano che vengono complessivamente modificati di continuo per l'insorgere di nuova domanda, che stenta a trovare risposte organiche rispetto a soluzioni di carattere occasionale. Ad esempio, la grande varietà di culture abitative, presente nelle correnti migratorie, e la forte differenza tra luogo e luogo nel mercato della casa, soprattutto in riferimento alle locazioni, hanno prodotto di fatto fino ad oggi molti tipi di soluzioni tanto che si può escludere la possibilità di adottare misure di carattere generale, ancora meno se si fa riferimento alle grandi categorie ideologiche della concentrazione e della diffusione. Sono noti gli aspetti negativi o positivi al riguardo, ma ciò che sembra veramente risolutiva è la rimozione «degli ostacoli all'accesso alla casa, discriminazione sui mercati abitativi, degrado urbano, etc.» (Crosta, Mariotto, Tosi, 2000).

La complessità e la varietà delle domande, nonché le caratteristiche, anch'esse variabili, dei luoghi di arrivo o di transito non consentono, come si è già accennato, di stabilire criteri unitari di intervento e neppure modalità univoche di costruzione dello spazio urbano, ma possono rappresentare spunti interessanti per una ridefinizione più

complessa di quest'ultimo, a partire proprio dai luoghi pubblici, che, dovendo esprimere nuovi significati, arricchiscono i modi di usare la città. Difatti, anche quando si verifica la formazione di aree riservate o esclusive, la presenza di una domanda differenziata e variamente articolata può condurre a risultati interessanti e positivi, in grado di dare vitalità e giustificazione ad episodi urbani altrimenti trascurati o abbandonati.

In tal senso le risorse destinate all'edilizia pubblica hanno rappresentato un importante elemento di attivazione degli interventi, tuttavia risultano maggiormente rilevanti le varie forme sperimentate localmente, soprattutto perché più aderenti alle specifiche esigenze che si manifestano di volta in volta e di luogo in luogo. Difatti, si richiede ormai di passare dalla semplice offerta di alloggio all'offerta di servizi integrati, ai quali si riconnette la capacità di far seguire all'intervento sulle strutture la gestione delle stesse mediante azioni autoregolative degli immigrati.

Il fenomeno dell'immigrazione va, quindi, affrontato con strategie differenziate che comprendano sia politiche di carattere generale sia politiche riservate. La necessità di disporre di organismi intersettoriali - la cui attenzione è rivolta alla situazione abitativa, ai servizi sociali, alla gestione finanziaria e amministrativa, etc. - con radicamento nei contesti locali, comporta l'adozione di soluzioni organizzative che si distaccano da quelle derivanti semplicemente dalle strutture amministrative esistenti, ancora operanti in termini settoriali, ma che da esse devono evidentemente dipendere e derivare. Tali soluzioni sono già in atto in alcuni contesti nelle forme giuridiche delle agenzie e, con formule analoghe, è necessario prevedere attività di monitoraggio del fenomeno migratorio, che consentano di giungere ad una pronta conoscenza delle sue mutevoli e specifiche caratteristiche.

D'altra parte, la soluzione dei problemi connessi all'immigrazione può divenire un fattore trainante e di sollecitazione per innescare processi virtuosi di trasformazione urbana, di entità e forme anche innovative; l'uso differenziato della città può, infatti, conferire nuovi significati ai luoghi urbani, restituendo valore a spazi che per le loro origini monofunzionali sono stati e sono spesso sottoutilizzati (Lanzani, 1998). Ma, per innescare un siffatto percorso rigenerativo, è indispensabile che si verifichino condizioni tali da assicurare la convergenza dei diversi portatori di interesse, rendendo inoltre il panorama dell'offerta assai più ricco rispetto alla tradizionale ripartizione in prima accoglienza, residenza provvisoria o seconda accoglienza, residenza stabile.

È fondamentale, dunque, individuare e favorire un processo che indirizzi l'inserimento degli immigrati, che costituiscono un fattore di multiforme continuità, e al tempo stesso renda la città permeabile alle diverse utilizzazioni, arricchendola di

spazi multiuso; si tratta di un percorso il cui livello di complessità e di instabilità nel tempo solitamente non trova riscontro in una sua adeguata interpretazione a monte, nelle previsioni di piano e in una necessaria flessibilità temporale e decisionale degli strumenti di pianificazione.

Particolare attenzione deve essere riservata alla definizione dell'attrezzatura collettiva a scala locale, che è chiamata a riassumere il ruolo qualificante dell'azione pubblica, identificandosi come bene necessario al soddisfacimento del fabbisogno condiviso e collettivo. Attualmente questo fabbisogno non è, difatti, più individuabile attraverso l'applicazione di procedure analitiche classiche, ma richiede il ricorso a metodi investigativi più complessi, che si riferiscono alla quantificazione della domanda di servizi pubblici a livello locale, alla tipologia dei beni erogati che li soddisfano (i servizi) e alle caratteristiche dei luoghi che li ospitano (le attrezzature). Allo stesso modo, il prodotto di questa analisi, storicamente tradotto in prescrizioni normative e standard, viene messo in crisi dalla consapevolezza della sempre più eterogenea e labile realtà urbana, richiedendo modalità di programmazione, costruzione e gestione di attrezzature e servizi più aderenti alla richiesta di qualità.

La riflessione deve essere rivolta, quindi, all'organizzazione urbana nel suo complesso, veicolando un ripensamento della stessa in termini prestazionali, in un'ottica di riqualificazione e rifunzionalizzazione degli spazi, nonché definendo nuovi standard connessi alle diversificate esigenze della società. Ne deriva la necessità di ricercare soluzioni innovative rispetto alle prescrizioni del D.I. 1444/1968, reinterpretando gli standard urbanistici in relazione ai nuovi bisogni e sottolineando l'importanza del conseguimento della qualità urbana, la quale non può essere garantita dall'applicazione, seppur corretta, dello *zoning* e/o dalla definizione quantitativa di aree riservate a servizi, ma necessita di un'offerta diversificata di questi ultimi in risposta ad una società eterogenea.

Il punto di partenza deve risiedere nella strutturazione e nella promozione di un percorso partecipato fortemente inclusivo, che, partendo dall'insieme dei bisogni emergenti, sia in grado di dare risposte a loro volta plurali anche con riferimento allo stesso singolo individuo e alle sue pratiche sociali, dal momento che, pur permanendo la necessità di garantire determinate quantità di aree per servizi, il carattere qualitativo di questi ultimi assume una rilevanza sempre maggiore, in accordo con la definizione dei bisogni, i quali non sono classificabili in modo definitivo poiché connessi a variabili culturali, spaziali e temporali.

Un siffatto processo di identificazione dei bisogni di cui abitanti e fruitori dei contesti urbani sono portatori, da calibrare anche in funzione delle specificità del contesto territoriale di riferimento, a partire da grandi tematiche trasversali (salute,

sicurezza, educazione, formazione, lavoro, trasporti, cultura, comunicazione, svago, ambiente, etc.), in merito a ciascuna delle quali lo specifico target di utenti manifesta le proprie priorità, consente di definire, da un lato, quei bisogni fondamentali condivisi da tutti e, dall'altro, i bisogni specifici rilevati da alcuni gruppi di popolazione. Tali bisogni sono da riconnettere all'offerta di servizi urbani tanto sulla base di criteri quantitativi (densità di offerta, soddisfacente copertura, attrattività) quanto in termini di qualità del servizio offerto (qualità dell'accoglienza, personalizzazione del servizio) e della sua flessibilità (orari di apertura e chiusura, coordinamento e organizzazione delle corrispondenze con i mezzi di trasporto).

Difatti, sempre più evidenti sono i "nuovi" bisogni espressi dalle fasce più deboli, in modo particolare anziani, bambini, donne, immigrati, *city users*, in riferimento ai quali è necessario introdurre nuove tipologie di servizi e/o rimodulare quelli esistenti. Nello specifico, gli *anziani* richiedono nuove sedi fisiche di servizi e soprattutto nuovi modelli organizzativi delle città; i *giovani* si appropriano di spazi per l'autonoma organizzazione della loro vita e del tempo libero; il *volontariato* ha assunto dimensioni ragguardevoli e per questo necessita di spazi dedicati; i *bambini* hanno bisogno di una città più vivibile, nel senso di percorsi, edifici, strutture scolastiche e spazi aperti; le *donne*, soprattutto quelle sole con carico di famiglia, ricercano un'organizzazione urbana più adatta ai loro orari (commercio, trasporti, servizi, etc.); gli *immigrati* necessitano di spazi appropriati, avendo culture, religioni e usanze molto differenti dalle nostre; i *city users* reclamano infrastrutture e servizi adeguati alla loro fruizione della città.

A tal proposito, l'esperienza condotta all'interno del laboratorio territoriale di Crotone ha consentito di rendere visibili i bisogni specifici di cui gli immigrati sono portatori, sottolineando l'importanza di definire, in coerenza con gli stessi, adeguati servizi a supporto del cittadino, una corretta gestione degli stessi, nonché una localizzazione opportunamente valutata all'interno del contesto urbano, quali elementi di primaria importanza in termini di sviluppo compatibile.

Nello specifico, gli spunti emersi hanno sottolineato l'esigenza di trasferire queste specifiche istanze all'interno degli strumenti urbanistici generali, in particolare nel Regolamento edilizio, prevedendo la redazione di una apposita *Carta dei Servizi rivolta agli immigrati*, alla quale viene assegnata una duplice funzione: uno strumento di informazione sui servizi presenti sul territorio a sostegno degli immigrati e a supporto delle popolazioni autoctone; uno strumento di regolamentazione e garanzia dei requisiti di qualità dei servizi stessi.

In questo quadro il processo di valutazione assume, senza dubbio, un ruolo centrale al fine di determinare il conferimento delle caratteristiche di qualità allo

specifico servizio, qualità riconducibile all'adeguatezza dello stesso rispetto ai bisogni dell'utenza. L'importanza del processo di valutazione convalida, inoltre, l'abbandono di una concezione dell'utente come fruitore passivo di interventi standardizzati, a favore di una nuova visione dello stesso come cliente di servizi personalizzati, differenziati e flessibili, capaci quindi di adattarsi alle diverse esigenze. La valutazione della prestazione e del rendimento dei servizi consente, altresì, di riconfigurare la domanda stessa ponendola come *input* dell'intero processo di pianificazione - spaziale, funzionale, gestionale e amministrativo - al fine trasferire la domanda di *welfare* negli strumenti per il governo del territorio.

Accanto agli specifici bisogni riferiti a particolari target di utenti, si aggiungono bisogni interni alla città, di carattere generale e condiviso. L'attenzione si incentra, quindi, sui luoghi di uso collettivo della città e sulla possibilità reale di accesso, di confronto, di scambio e di aggregazione che mantengano integre le capacità di espressione e di crescita di ciascuno. Luoghi che devono soddisfare due bisogni imprescindibili, ovvero *accessibilità* e *sicurezza*, da riferirsi tanto all'*oggetto urbano* quanto al *soggetto agente* (individui, famiglie, gruppi sociali), in merito al quale è necessario prendere in considerazione le particolari caratteristiche che lo contraddistinguono, con l'obiettivo di individuare il relativo grado di fruizione in sicurezza delle risorse urbane, materiali e immateriali.

Partendo dal presupposto che la sicurezza urbana è determinata in larga misura dalle modalità attraverso le quali si pianifica, si progetta, si costruisce e si gestisce la città nella sua interezza, e gli spazi pubblici in particolare, l'obiettivo prioritario deve essere, quindi, quello di incidere in maniera decisiva sull'ambiente urbano e sull'uso che ne viene fatto, in termini di spazio, servizi, attività e spostamenti, assicurando la continua interazione con gli obiettivi di prevenzione sociale e controllo del territorio.

Inoltre, uno scarso livello di accessibilità da parte di individui o gruppi sociali a determinati luoghi o attività considerate "normali" all'interno del contesto urbano, sposta inevitabilmente l'attenzione sul piano dell'esclusione sociale, richiedendo una riflessione orientata all'integrazione; ne deriva che, al fine di aumentare il grado complessivo di accessibilità, è necessario perseguire il miglioramento delle condizioni di accesso per quei gruppi/soggetti che vivono le maggiori difficoltà.

In tal senso, l'esclusione socio-spaziale corrisponde ad un rapporto sbilanciato tra sistema di risorse presenti nel territorio, accessibilità alle stesse, preferenze, valori e bisogni, in base ai quali gli individui compiono le proprie scelte.

Pertanto, con l'intento di garantire il delicato equilibrio di tali relazioni, ridurre la frammentazione della vita quotidiana ed aumentare l'accessibilità alle opportunità sociali, è necessario veicolare un approccio integrato e intersettoriale che abbracci la

pianificazione territoriale in generale e, in particolare modo, le politiche della mobilità e dei trasporti, le politiche temporali, la pianificazione dei servizi e gli specifici interventi contro l'esclusione sociale.

Accessibilità e sicurezza, dunque, insieme a dimensioni e caratteristiche morfologiche del contesto urbano, unitamente ai servizi - soprattutto i termini di inserimento nel contesto urbano, modalità di offerta e fruizione degli stessi - rappresentano, in sintesi, i fattori chiave nella definizione della qualità della vita, quindi della qualità urbana.

APPENDICE I - Strumenti di pianificazione comunale, standard urbanistici e partecipazione: la legislazione regionale vigente in materia di governo del territorio.

REGIONE ABRUZZO	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 12 aprile 1983, n. 18** *"Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo"* (B.U.R. 16 luglio 1983, n. 9). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 12 aprile 1983, n. 19 (B.U.R. 16 luglio 1983, n. 9) L.R. 9 agosto 1984, n. 56 (B.U.R. 24 settembre 1984, n. 18) L.R. 11 aprile 1989, n. 34 (B.U.R. 28 aprile 1989, n. 18) L.R. 24 aprile 1990, n. 47 (B.U.R. 6 giugno 1990, n. 15) L.R. 3 aprile 1991, n. 14 (B.U.R. 2 maggio 1991, n. 11) L.R. 5 settembre 1991, n. 59 (B.U.R. 20 settembre 1991 n. 28) L.R. 26 febbraio 1993, n. 13 (B.U.R. 12 marzo 1993, n. 9) L.R. 27 aprile 1995, n. 70 (B.U.R. 23 maggio 1995, n. 12) L.R. 23 settembre 1998, n. 89 (B.U.R. 16 ottobre 1998, n. 25) L.R. 3 marzo 1999, n. 11 (B.U.R. 12 marzo 1999, n. 9) L.R. 3 marzo 1999, n. 12 (B.U.R. 19 marzo 1999, n. 10) L.R. 9 agosto 1999, n. 54 (B.U.R. 31 agosto 1999, n. 34) L.R. 15 febbraio 2001, n. 5 (B.U.R. 9 marzo 2001, n. 6)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Regolatore Generale** Disciplina le trasformazioni e le linee di sviluppo dell'intero territorio comunale, per un arco temporale non superiore al decennio, con riferimento alle indicazioni del Piano Territoriale. **Piano Regolatore Esecutivo** I Comuni, in alternativa al P.R.G., possono adottare tale strumento, che contiene oltre ai contenuti generali anche le prescrizioni regolamentative. **Regolamento Edilizio** Gli obiettivi risiedono nell'indirizzo e nel controllo della qualità edilizia attraverso la definizione dei livelli minimi di prestazione delle opere edilizie e delle modalità di verifica. Non può contenere le indicazioni relative a parametri edilizi e urbanistici, né la definizione degli interventi edilizi ammessi. **Norme Tecniche di Attuazione degli strumenti urbanistici generali** Disciplinano gli standard funzionali e gli standard residenziali, i parametri relativi all'edificazione, le caratteristiche e i criteri di misurazione degli indici edilizi ed urbanistici.
Standard urbanistici	All'interno delle Norme Tecniche di Attuazione è prevista la definizione di **Standard funzionali**, comunque riferiti alle categorie del D.I. n.1444 del 2 aprile 1968.
Concertazione/ partecipazione	Nel procedimento di approvazione dei piani di settore e dei progetti speciali territoriali è previsto il ricorso alla Conferenza di servizi.

REGIONE BASILICATA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 11 agosto 1999, n. 23** *"Tutela, governo ed uso del territorio"* (B.U.R. 20 agosto 1999, n. 47). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 24 dicembre 2008, n. 31 (B.U.R. 29 dicembre 2008, n. 60) L.R. 6 agosto 2008, n. 20 (B.U.R. 6 agosto 2008, n. 35) L.R. 28 dicembre 2007, n. 28 (B.U.R. 31 dicembre 2007, n. 60) L.R. 30 gennaio 2007, n.1 (B.U.R. 2 febbraio 2007, n. 7) L.R. 2 febbraio 2006, n. 1 (B.U.R. 2 febbraio 2006, n. 7) L.R. 4 gennaio 2002, n. 3 (B.U.R. 8 gennaio 2002, n. 2)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Strutturale Comunale** Definisce le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, articolato nei Sistemi Naturalistico-Ambientale, Insediativo e Relazionale, sulla base delle indicazioni del Piano Strutturale Provinciale, integrate con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale. **Regolamento Urbanistico** Obbligatorio per tutti i comuni, disciplina gli insediamenti esistenti sull'intero territorio comunale. **Piano Operativo** Strumento con il quale l'Amministrazione Comunale attua le previsioni del P.S.C., e/o del Regolamento Urbanistico, dove e quando si manifestano necessità e/o iniziative di riqualificazione e recupero, trasformazione e/o nuovo impianto.
Standard urbanistici	All'interno del Piano Operativo è prevista la verifica di sostenibilità ambientale degli interventi proposti, sulla base di **Standard prestazionali** (bilanci ambientali).
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione, Accordo di pianificazione, Conferenza di localizzazione e Accordo di localizzazione. Inoltre, all'interno delle strutture tecniche e/o amministrative, deve essere individuato il "Garante dell'informazione", con il compito di assicurare la conoscenza tempestiva delle scelte e la consultazione allargata dei cittadini.

PROVINCIA DI BOLZANO (Provincia Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13** *"Legge urbanistica provinciale"* (B.U. 16 settembre 1997, n. 44, Suppl. n. 1). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.P. 11 agosto 1998, n. 9 (B.U. 1 ottobre 1998, n. 36) L.P. 17 dicembre 1998, n. 13 (B.U. 12 gennaio 1999, n. 3) L.P. 3 maggio 1999, n. 1 (B.U. 4 maggio 1999, n. 21) L.P. 17 febbraio 2000, n. 7 (B.U. 29 febbraio 2000, n. 9) L.P. 29 agosto 2000, n. 13 (B.U. 5 settembre 2000, n. 37) L.P. 31 gennaio 2001, n. 2 (B.U. 6 febbraio 2001, n. 6) LP 14 agosto 2001, n. 9 (B.U. 21 agosto 2001, n. 34) L.P. 28 dicembre 2001, n. 19 (B.U. 8 gennaio 2002, n. 2) L.P. 29 gennaio 2002, n. 1 (B.U. 12 febbraio 2002, n. 7) L.P. 26 luglio 2002, n. 11 (B.U. 6 agosto 2002, n. 33) L.P. 9 gennaio 2003, n. 1 (B.U. 10 gennaio 2003, n. 1/bis) L.P. 31 marzo 2003, n. 5 (B.U. 15 aprile 2003, n. 15) L.P. 19 maggio 2003, n. 7 (B.U. 3 giugno 2003, n. 22) L.P. 28 luglio 2003, n. 12 (B.U. 5 agosto 2003, n. 31) L.P. 8 aprile 2004, n. 1 (B.U. 20 aprile 2004, n. 16) L.P. 23 luglio 2004, n. 4 (B.U. 3 agosto 2004, n. 31) L.P. 18 novembre 2005, n. 10 (B.U. 22 novembre 2, n. 47) L.P. 5 aprile 2007, n. 2 (B.U. 17 aprile 2007, n. 16) L.P. 2 luglio 2007, n. 3 (B.U. 17 luglio 2007, n. 29) L.P. 23 luglio 2007, n. 6 (B.U. 7 agosto 2007, n. 32) LP 10 giugno 2008, n. 4 (B.U. 24 giugno 2008, n. 4; rip. B.U. 12 agosto 2008, n. 33)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Urbanistico Comunale** Comprende: il piano della viabilità; il piano di zonizzazione; il regolamento contenente le norme relative all'attuazione; le mappe catastali su cui sono individuate le zone di espansione, le zone per insediamenti produttivi e le aree riservate a opere e impianti di interesse pubblico; il programma per l'attuazione del piano; il rapporto ambientale.
Standard urbanistici	Con riferimento agli **Standard quantitativi**, si prevede una deliberazione della Giunta provinciale per la definizione puntuale degli stessi.
Concertazione/ partecipazione	Nel procedimento di approvazione dei piani di settore è previsto il ricorso alla Conferenza di servizi.

REGIONE CALABRIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 16 aprile 2002, n. 19** *"Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria"* (B.U.R. 16 aprile 2002, n. 7, Suppl. Straord. n. 3). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: LR 22 maggio 2002, n. 23 (BUR 16 maggio 2002, n. 9) LR 26 giugno 2003, n. 8 (BUR 1 luglio 2003, n. 12) LR 2 marzo 2005, n. 8 (BUR 1 marzo 2005, n. 4) LR 24 novembre 2006, n. 14 (BUR 1 dicembre 2006, n. 22) LR 11 maggio 2007, n. 9 (BUR 16 maggio 2007, n. 9) LR 21 agosto 2007, n. 21 (BUR 16 agosto 2007, n. 15) LR 28 dicembre 2007, n. 29 (BUR 15 dicembre 2007, n. 23) LR 13 giugno 2008, n. 15 (BUR 16 giugno 2008, n. 12)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Strutturale Comunale** Definisce le strategie per il governo dell'intero territorio comunale, in coerenza con il Q.T.R., il P.T.C.P. e il P.A.I., partendo dalla classificazione dello stesso in urbanizzato, urbanizzabile, agricolo e forestale. **Regolamento Edilizio ed Urbanistico** Allegato del P.S.C., costituisce la sintesi ragionata ed aggiornabile delle norme e delle disposizioni che riguardano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, gli interventi di nuova costruzione o di demolizione e ricostruzione. **Piano Operativo Temporale** Strumento facoltativo del P.S.C., definisce le trasformazioni del territorio per interventi pubblici o d'interesse pubblico, nell'arco temporale di un quinquennio.
Standard urbanistici	Si prevede una deliberazione della Giunta regionale per l'adeguamento degli **Standard quantitativi** (riferiti alle categorie del D.I. n.1444 del 2 aprile 1968) e la definizione degli **Standard di qualità** (tipologia di dotazioni infrastrutturali; caratteristiche prestazionali di accessibilità, fruibilità e sicurezza; equilibrata e razionale distribuzione nel territorio; funzionalità e adeguatezza tecnologica; semplicità ed economicità di gestione).
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione, Conferenza di servizi e Accordo di programma. È altresì prevista la concertazione con le forze economiche e sociali e con le categorie tecnico-professionali, nonché specifiche forme di pubblicità per la tutela degli interessi coinvolti, anche diffusi. A tal proposito, si prevede l'istituzione di specifici "laboratori di partecipazione", che possono essere articolati in: laboratori urbani, laboratori di quartiere, laboratori territoriali.

REGIONE CAMPANIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 22 Dicembre 2004, n. 16** *"Norme sul governo del territorio"* (B.U.R. 28 dicembre 2004, n. 65). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 11 agosto 2005 n. 15 (B.U.R. 18 agosto 2005, n. 40) L.R. 19 gennaio 2007 n. 1 (B.U.R. 22 gennaio 2007, n. 7) L.R. 30 gennaio 2008 n. 1 (B.U.R. 4 febbraio 2008, n. 5 bis)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Urbanistico Comunale** Disciplina la tutela ambientale e le trasformazioni urbanistiche ed edilizie, in coerenza con le disposizioni del P.T.R. e del P.T.C.P. Sono allegate le Norme Tecniche di Attuazione, riguardanti: la manutenzione del territorio e la manutenzione urbana, il recupero, la trasformazione e la sostituzione edilizia, il supporto delle attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola e la regolamentazione dell'attività edilizia. **Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale** Individua le modalità esecutive e le tipologie delle trasformazioni, nonché l'attività concreta di costruzione, modificazione e conservazione delle strutture edilizie. Definisce i criteri per la quantificazione dei parametri edilizi e urbanistici, nonché per il rispetto delle norme in materia energetica e ambientale.
Standard urbanistici	Si fa esplicito riferimento agli **Standard quantitativi**, così come prescritti dal D.I. n.1444 del 2 aprile 1968. Tuttavia si prevede la possibilità dell'emanazione di un regolamento regionale per l'aumento degli stessi.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione, Conferenza dei servizi e Accordo di programma. Sono inoltre assicurate idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata.

REGIONE EMILIA ROMAGNA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20** *"Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"* (B.U.R. 24 marzo 2000, n. 52). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 16 novembre 2000 n. 34 (B.U.R. 20 novembre 2000, n. 167) L.R. 21 dicembre 2001 n. 47 (B.U.R. 21 dicembre 2001, n. 188) L.R. 25 novembre 2002 n. 31 (B.U.R. 26 novembre 2002, n. 163) L.R. 19 dicembre 2002 n. 37 (B.U.R. 20 dicembre 2002, n. 180) L.R. 3 giugno 2003 n. 10 (B.U.R. 4 giugno 2003, n. 80) L.R. 17 dicembre 2003 n. 26 (B.U.R. 18 dicembre 2003, n. 190) L.R. 23 dicembre 2004 n. 27 (B.U.R. 28 dicembre 2004, n. 176) L.R. 27 luglio 2005 n. 14 (B.U.R. 27 luglio 2005, n. 103)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Strutturale Comunale** Ha l'obiettivo di delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio comunale, nonché di tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello stesso, che viene classificato in urbanizzato, urbanizzabile e rurale. **Regolamento Urbanistico ed Edilizio** Contiene: la disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione, nonché delle destinazioni d'uso; le norme attinenti alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie; la disciplina degli elementi architettonici e urbanistici e degli spazi verdi. **Piano Operativo Comunale** Individua e disciplina gli interventi di tutela, valorizzazione, organizzazione e trasformazione del territorio, da realizzare nell'arco temporale di cinque anni, in conformità alle previsioni del P.S.C.
Standard urbanistici	Si introducono **Standard di qualità urbana** (livello quantitativo e qualitativo del sistema delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, delle attrezzature e degli spazi collettivi) e **Standard di qualità ecologico-ambientale** (grado di riduzione della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale e di miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano).
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione, Accordo di pianificazione e Accordo territoriale. È altresì prevista la concertazione con le associazioni economiche e sociali, nonché specifiche forme di pubblicità e consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi.

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA (Regione Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5** *"Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio"* (B.U.R. 28 febbraio 2007, n. 9). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 20 agosto 2007, N. 23 (B.U.R. 22 agosto 2007, n. 34) L.R. 21 ottobre 2008, n. 12 (B.U.R. 22 ottobre 2008, n. 43) L.R. 5 dicembre 2008, n. 16 (B.U.R. 12 dicembre 2008, n. 50) L.R. 12 febbraio 2009, n. 2 (B.U.R. 18 febbraio 2009, n. 7)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Strutturale Comunale** Costituisce il quadro conoscitivo del territorio comunale per delineare le strategie e le azioni di sviluppo, recependo le prescrizioni di P.T.R. Inoltre fissa gli indicatori di monitoraggio per la valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e individua gli ambiti urbanizzati, non urbanizzati, urbanizzabili e la rete delle infrastrutture. **Piano Operativo Comunale** Predisposto in conformità delle previsioni del P.S.C., ha efficacia conformativa della proprietà e durata indeterminata. Ripartisce il territorio comunale in zone omogenee, in riferimento alle quali definisce destinazioni d'uso, indici edilizi, norme tecniche di attuazione e standard. **Regolamento Edilizio** Disciplina, anche in conformità alle altre leggi in materia edilizia e igienico-sanitaria, le attività di costruzione e di trasformazione fisica e funzionale delle opere edilizie.
Standard urbanistici	All'interno del Piano Operativo Comunale è prevista la definizione specifica degli **Standard quantitativi**.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione e Intesa di pianificazione.

REGIONE LAZIO	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38** *"Norme sul governo del territorio"* (B.U.R. 30 dicembre 1999, n. 36, Suppl. Ord. n. 7). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 4 settembre 2000, n. 28 (B.U.R. 9 sett. 2000, n. 25) L.R. 10 maggio 2001, n. 10 (B.U.R. 19 maggio 2001, n. 14) L.R. 3 agosto 2001, n. 17 (B.U.R. 13 agosto 2001, n. 5) L.R. 6 settembre 2001, n. 24 (B.U.R. 10 settembre 2001, n. 25) L.R. 16 aprile 2002, n. 8 (B.U.R. 20 aprile 2002, n. 11) L.R. 31 dicembre 2002, n. 44 (B.U.R. 10 gennaio 2003, n. 1) L.R. 17 marzo 2003, n. 8 (B.U.R. 29 marzo 2003, n. 9) L.R. 28 aprile 2006, n. 4 (B.U.R. 29 aprile 2006, n. 12) L.R. 6 agosto 2007, n. 14 (B.U.R. 10 agosto 2007, n. 22) L.R. 28 dicembre 2007, n. 27 (B.U.R. 29 dicembre 2007, n. 36) L.R. 24 dicembre 2008, n. 31 (B.U.R. 27 dicembre 2008, n. 48)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Urbanistico Comunale Generale** Avente funzioni di piano regolatore generale ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni, è articolato in *Disposizioni strutturali* e *Disposizioni programmatiche*; queste ultime specificano le prime, precisandone i tempi di attuazione. **Piano Urbanistico Operativo Comunale** Provvede, nel rispetto delle disposizioni dettate dal P.U.C.G. e in relazione a specifici e circoscritti ambiti territoriali in esso individuati, a definire una più puntuale disciplina delle trasformazioni. **Regolamento Edilizio** Contiene la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.
Standard urbanistici	Con riferimento agli **Standard quantitativi**, si prevede un'apposita deliberazione della Giunta regionale. Con riferimento agli **Standard prestazionali**, si prevede la definizione puntuale all'interno degli strumenti di pianificazione regionale.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione e Accordo di pianificazione. Sono inoltre previste consultazioni con le organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali interessate, nonché processi di partecipazione e informazione finalizzati a promuovere forme di intervento diretto dei cittadini.

REGIONE LIGURIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 4 settembre 1997, n. 36** *"Legge urbanistica regionale"* (B.U. 17 settembre 1997, n. 16). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 6 aprile 1999, n. 11 (B.U. 28 aprile 1999, n. 7) L.R. 18 dicembre 2000, n. 44 (B.U. 20 dicembre 2000, n. 16) L.R. 3 gennaio 2001, n. 2 (B.U. 17 gennaio 2001, n. 1) L.R. 3 maggio 2002, n. 19 (B.U. 8 maggio 2002, n. 8) L.R. 3 dicembre 2007, n. 38 (B.U. 12 dicembre 2007, n. 20) L.R. 7 febbraio 2008, n. 1 (B.U. 13 febbraio 2008, n. 1) L.R. 6 giugno 2008, n. 16 (B.U. 18 giugno 2008, n. 6)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Urbanistico Comunale** È composto dalla descrizione fondativa, dal documento degli obiettivi, dalla struttura del piano, dalle norme di conformità e di congruenza. In particolare, nella struttura del piano sono individuati: gli ambiti di conservazione e riqualificazione; i distretti di trasformazione; il sistema complessivo delle infrastrutture e dei servizi pubblici.
Standard urbanistici	Con riferimento agli **Standard quantitativi**, si prevede l'emanazione di un regolamento di revisione degli standard urbanistici nazionali.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione, Accordo di pianificazione, Conferenza di servizi, Accordo di programma.

REGIONE LOMBARDIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12** *"Legge per il governo del territorio"* (B.U.R. 16 marzo 2005, n. 11, Suppl. Ord. n. 1). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 27 dicembre 2005, n. 20 (B.U.R. 30 dicembre 2005, n. 52) L.R. 3 marzo 2006, n 6 (B.U.R. 7 marzo 2006, n. 10) L.R. 14 luglio 2006, n 12 (B.U.R. 18 luglio 2006, n. 29) L.R. 27 febbraio 2007, n. 5 (B.U.R. 2 marzo 2007, n. 9) L.R. 3 ottobre 2007, n. 24 (B.U.R. 4 ottobre 2007, n. 40) L.R. 14 marzo 2008, n. 4 (B.U.R. 17 Marzo 2008, n. 12)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano di Governo del Territorio** Definisce l'assetto dell'intero territorio comunale ed è articolato in: *Documento di piano*, *Piano dei servizi* e *Piano delle regole*. Il *Documento di piano* individua gli ambiti di trasformazione, definendone gli indici urbanistico-edilizi in linea di massima, le vocazioni funzionali e i criteri di intervento; inoltre, ha validità quinquennale ed è sempre modificabile. Il *Piano dei servizi* definisce la dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico, le aree a verde residenziale, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione; non ha termini di validità ed è sempre modificabile. Il *Piano delle regole* definisce gli ambiti del tessuto urbano consolidato, in merito ai quali identifica i parametri da rispettare negli interventi; non ha termini di validità ed è sempre modificabile. **Regolamento Edilizio** In conformità alle leggi vigenti in materia, disciplina la materia edilizia le disposizioni sanitarie; non può contenere norme di carattere urbanistico che incidano sui parametri urbanistico-edilizi previsti dal P.G.T.
Standard urbanistici	Nel Piano dei Servizi è prevista la determinazione di **fattori di qualità**, **fruibilità** e **accessibilità**, riferiti all'insieme delle attrezzature a servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica si prevede l'individuazione di specifiche modalità di consultazione con tutti i soggetti interessati, in quanto portatori di interessi diffusi, nonché forme di partecipazione di soggetti pubblici e privati, anche attraverso la costituzione di un forum per le consultazioni, attivo per tutta la durata della costruzione dello strumento.

REGIONE MARCHE	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 5 agosto 1992, n. 34** *"Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio"* (B.U. 6 agosto 1992, n. 68 bis). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 29 aprile 1996, n. 16 (B.U. 9 maggio 1996, n. 32) L.R. 24 febbraio 1997, n. 18 (B.U. 4 marzo 1997, n. 17) L.R. 17 maggio 1999, n. 10 (B.U. 26 maggio 1999, n. 54) L.R. 4 ottobre 1999, n. 26 (B.U. 14 ottobre 1999, n. 99) L.R. 16 agosto 2001, n. 19 (B.U. 23 agosto 2001, n. 93) L.R. 23 febbraio 2005, n. 16 (B.U. 10 marzo 2005, n. 25) L.R. 16 dicembre 2005, n. 34 (B.U. 19 dicembre 2005, n. 114) L.R. 12 giugno 2007, n. 6 (B.U. 21 giugno 2007, n. 55)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Regolatore Generale** Strumento definito ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni ed integrazioni, basato sull'individuazione delle zone territoriali omogenee previste dall'art. 2 del D.I. 1444/1968. Con riferimento alle zone individuate, i comuni possono approvare un apposito piano attuativo per i servizi. **Regolamento Edilizio** Contiene norme relative ai parametri urbanistico-edilizi previsti dallo strumento urbanistico generale.
Standard urbanistici	Si fa esplicito riferimento agli **Standard quantitativi**, così come prescritti dal D.I. n.1444 del 2 aprile 1968.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso all'Accordo di programma.

REGIONE PIEMONTE	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56** *"Tutela ed uso del suolo"* (B.U. 24 dicembre 1977, n. 53). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 9 gennaio 1978, n. 4 (B.U. 10 gennaio 1978, n. 2) L.R. 19 dicembre 1978, n. 77 (B.U. 27 dicembre 1978, n. 53) L.R. 20 maggio 1980, n. 50 (B.U. 28 maggio 1980, n. 22) L.R. 11 agosto 1982, n. 17 (B.U. 25 agosto 1982, n. 34) L.R. 17 ottobre 1983, n. 18 (B.U. 19 ottobre 1983, n. 42) L.R. 6 dicembre 1984, n. 61 (B.U. 12 gennaio 1984, n. 50) L.R. 6 dicembre 1984, n. 62 (B.U. 12 dicembre 1984, n. 50) L.R. 31 gennaio 1985, n. 8 (B.U. 6 febbraio 1985, n. 6) L.R. 27 febbraio 1986, n. 11 (B.U. 5 marzo 1986, n. 9) L.R. 2 maggio 1986, n. 18 (B.U. 7 maggio 1986, n. 18) L.R. 19 novembre 1986, n. 52 (B.U. 26 novembre 1986, n. 47) L.R. 30 novembre 1987, n. 57 (B.U. 9 dicembre 1987, n. 49) L.R. 31 agosto 1988, n. 41 (B.U. 7 settembre 1988, n. 36) L.R. 23 gennaio 1989, n. 6 (B.U. 1 febbraio 1989, n. 5) L.R. 3 aprile 1989, n. 20 (B.U. 12 aprile 1989, n. 15) L.R. 27 dicembre 1991, n. 70 (B.U. 28 dicembre 1991, n. 52) L.R. 18 giugno 1992, n. 28 (B.U. 24 giugno 1992, n. 26) L.R. 10 novembre 1994, n. 45 (B.U. 16 novembre 1994, n. 46) L.R. 23 marzo 1995, n. 43 (B.U. 24 marzo 1995, n. 12) L.R. 9 aprile 1996, n. 18 (B.U. 17 aprile 1996, n. 16) L.R. 27 maggio 1996, n. 30 (B.U. 5 giugno 1996, n. 23) L.R. 4 settembre 1996, n. 72 (B.U. 11 settembre 1996, n. 37) L.R. 29 luglio 1997, n. 41 (B.U. 6 agosto 1997, n. 31) L.R. 7 agosto 1997, n. 48 (B.U. 13 agosto 1997, n. 32) L.R. 8 luglio 1999, n. 19 (B.U. 14 luglio 1999, n. 28) L.R. 12 novembre 1999, n. 28 (B.U. 18 novembre 1999, n. 46) L.R. 24 marzo 2000, n. 27 (B.U. 29 marzo 2000, n. 13) L.R. 26 gennaio 2007, n. 1 (B.U. 5 Febbraio 2007, n. 5) L.R. 1 dicembre 2008, n. 32 (B.U. 04 Dicembre 2008, n. 49) L.R. 10 febbraio 2009, n. 4 (B.U. 12 Febbraio 2009, n. 6)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Regolatore Generale** Con riferimento alle previsioni del Piano Territoriale, per un arco temporale decennale, tale piano mira a: valutare le esigenze di sviluppo delle attività produttive, degli insediamenti residenziali, dei servizi e delle attrezzature; determinare per ogni parte del territorio comunale la disciplina dell'uso del suolo, mediante prescrizioni che comprendono sia l'individuazione delle aree inedificabili, sia le norme operative che precisano, per le singole aree suscettibili di trasformazione urbanistica ed edilizia e per gli edifici esistenti e in progetto, le specifiche destinazioni ammesse per la loro utilizzazione, i tipi di intervento previsti, con i relativi parametri, e le modalità di attuazione.
Standard urbanistici	La legge definisce precisi **Standard quantitativi**, riferiti alle dotazioni urbanistiche di servizi sociali, attrezzature a livello comunale ed attrezzature di interesse generale.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione e Conferenza di servizi.

REGIONE PUGLIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 27 luglio 2001, n. 20** *"Norme generali di governo e uso del territorio"* (B.U.R. 24 agosto 2001, n. 128).
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Urbanistico Comunale** Si articola in: *Previsioni strutturali*, che identificano le linee fondamentali dell'assetto dell'intero territorio comunale e determinano le direttrici di sviluppo dell'insediamento nel territorio comunale, del sistema delle reti infrastrutturali e delle connessioni con i sistemi urbani contermini; *Previsioni programmatiche*, che definiscono le localizzazioni delle aree da ricomprendere nei Piani Urbanistici Esecutivi e stabiliscono le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili nel territorio. I P.U.E., obbligatori per le aree di nuova urbanizzazione e per le aree da sottoporre a recupero, definiscono: la distribuzione delle funzioni, dei servizi e le loro interrelazioni; le caratteristiche planivolumetriche degli interventi; gli standard; l'arredo urbano.
Standard urbanistici	Si fa esplicito riferimento agli **Standard quantitativi**, così come prescritti dal D.I. n.1444 del 2 aprile 1968.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso alla Conferenza di servizi.

REGIONE SARDEGNA (Regione Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45** *"Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale"* (B.U.R. 22 dicembre 1989, n. 48). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 15 gennaio 1991, n. 6 (B.U.R. 19 gennaio 1991, n. 2) L.R. 1 luglio 1991, n. 20 (B.U.R. 8 luglio 1991, n. 26) L.R.18 dicembre 1991, n. 37 (B.U.R. 18 dicembre 1991, n. 50) L.R. 22 giugno 1992, n. 11 (B.U.R. 22 giugno 1992, n. 25) L.R. 29 dicembre 1992, n. 22 (B.U.R. 30 dicembre 1992, n. 54) L.R. 7 maggio 1993, n. 23 (B.U.R. 11 maggio 1993, n. 17) L.R. 12 dicembre 1994, n. 36 (B.U.R. 13 dicembre 1994, n. 40) L.R. 13 dicembre 1994, n. 38 (B.U.R. 13 dicembre 1994, n. 40) L.R. 12 agosto 1998, n. 28 (B.U.R. 21 agosto 1998, n. 25) L.R. 13 novembre 1998, n. 31 (B.U.R. 17 novembre 1998, n. 34) L.R. 22 aprile 2002, n. 7 (B.U.R. 22 aprile 2002, n. 12) L.R. 29 aprile 2003, n. 3 (B.U.R. 30 aprile 2003, n. 13) L.R. 25 novembre 2004, n. 8 (B.U.R. 25 novembre 2004, n. 38)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Urbanistico Comunale** Con riferimento all'intero territorio comunale, prevede: la localizzazione delle aree residenziali e produttive, con la relativa dotazione di servizi; la rete delle infrastrutture e delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria; la normativa di uso del territorio per le diverse destinazioni di zona; l'individuazione delle aree da sottoporre a speciali norme di tutela e di salvaguardia; il Regolamento edilizio.
Standard urbanistici	La legge definisce precisi **Standard quantitativi**, riferiti alle dotazioni urbanistiche di servizi in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso all'Accordo di programma.

REGIONE SICILIA (Regione Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71** *"Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della regione siciliana in materia urbanistica"* (B.U.R. 30 dicembre 1978, n. 57). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 10 dicembre 1980, n. 127 (B.U.R. 13 dicembre 1980, n. 55) L.R. 30 dicembre 1980, n. 159 (B.U.R. 3 gennaio 1981, n. 1) L.R. 18 aprile 1981, n. 70 (B.U.R. 24 aprile 1981, n. 20) L.R. 6 maggio 1981, n. 86 (B.U.R. 9 maggio 1981, n. 23) L.R. 26 marzo 1982, n. 22 (B.U.R. 27 marzo 1982, n. 14) L.R. 19 giugno 1982, n. 55 (B.U.R. 26 giugno 1982, n. 28) L.R. 21 agosto 1984, n. 66 (B.U.R. 22 agosto 1984, n. 36) L.R. 10 agosto 1985, n. 37 (B.U.R. 17 agosto 1985, n. 35) L.R. 30 aprile 1991, n. 15 (B.U.R. 4 maggio 1991, n. 22) L.R. 31 maggio 1994, n. 17 (B.U.R. 8 giugno 1994, n. 28) L.R. 29 settembre 1994, n. 34 (B.U.R. 30 settembre 1994, n. 47) L.R. 21 aprile 1995, n. 40 (B.U.R. 26 aprile 1995, n. 22) L.R. 3 maggio 2001, n. 6 (B.U.R. 7 maggio 2001, n. 21) L.R. 26 marzo 2002, n. 2 (B.U.R. 27 marzo 2002, n. 14) L.R. 16 aprile 2003, n. 4 (B.U.R. 17 aprile 2003, n. 17) LR 22 dicembre 2005, n. 19 (B.U.R. 23 dicembre 2005, n. 56)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Regolatore Generale** Detta prescrizioni esecutive concernenti i fabbisogni residenziali pubblici, privati, turistici, produttivi e dei servizi connessi, rapportati ad un periodo di cinque anni. Contestualmente all'adozione del piano regolatore generale, i comuni sono tenuti a deliberare il regolamento edilizio di cui all'art. 33 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.
Standard urbanistici	Si fa esplicito riferimento agli **Standard quantitativi**, così come prescritti dal D.I. n.1444 del 2 aprile 1968.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso alla Conferenza di servizi.

REGIONE TOSCANA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1** "Norme per il governo del territorio" (B.U.R. 12 gennaio 2005, n. 2). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: Avviso di rettifica (B.U.R. 27 gennaio 2005, n. 6) L.R. 26 gennaio 2005, n. 15 (B.U.R. 27 gennaio 2005, n. 6) L.R. 27 dicembre 2005, n. 70 (B.U.R. 30 dicembre 2005, n. 48) L.R. 21 giugno 2006, n. 24 (B.U.R. 23 giugno 2006, n. 19) L.R. 28 luglio 2006, n. 37 (B.U.R. 9 agosto 2006, n. 26) L.R. 20 marzo 2007, n. 15 (B.U.R. 28 marzo 2007 n. 6)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Strutturale** Definisce: le invarianti strutturali e i principi di governo del territorio; gli obiettivi e gli indirizzi per la programmazione del governo del territorio; le unità territoriali organiche elementari, che assicurano un'equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale; le dimensioni massime sostenibili degli insediamenti, nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari. **Regolamento Urbanistico** Disciplina l'attività urbanistica ed edilizia per l'intero territorio comunale, suddividendosi in due parti: disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti; disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio.
Standard urbanistici	Si fa esplicito riferimento agli **Standard quantitativi**, così come prescritti dal D.I. n.1444 del 2 aprile 1968.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Accordo di pianificazione e Conferenza di servizi. È inoltre istituita la figura del "Garante della comunicazione", con il compito di assicurare la conoscenza tempestiva delle scelte e l'informazione ai cittadini, singoli o associati.

PROVINCIA DI TRENTO (Provincia Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1** *"Pianificazione urbanistica e governo del territorio"* (B.U. 11 marzo 2008, n. 11, Suppl. n. 2). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.P. 24 luglio 2008, n. 10 (B.U. 5 agosto 2008, n. 32) L.P. 12 settembre 2008, n. 16 (B.U. 16 settembre 2008, n. 38)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Regolatore Generale** In coerenza con il piano urbanistico provinciale e con il piano territoriale della comunità, assume efficacia conformativa con riguardo alle previsioni e alle destinazioni urbanistiche; individua le funzioni ammesse nelle diverse aree del territorio comunale e ne disciplina l'organizzazione e trasformazione; localizza i servizi, i comparti produttivi e le infrastrutture di esclusivo interesse comunale; individua le aree soggette a piano attuativo. **Regolamento Edilizio Comunale** Contiene la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.
Standard urbanistici	Con riferimento agli **Standard quantitativi**, si prevede una deliberazione della Giunta provinciale per la definizione puntuale degli stessi.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso all'Accordo-quadro di programma, che coinvolge enti pubblici, associazioni che rappresentano rilevanti interessi di categoria e interessi diffusi, nonché gestori di servizi pubblici e di interesse pubblico.

REGIONE UMBRIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11** *"Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale"* (B.U.R. 9 marzo 2005, n. 11, Suppl. Ord. n. 1).
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Regolatore Generale** È composto da: una *parte strutturale* che, in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi della programmazione regionale e della pianificazione territoriale provinciale e tenendo conto delle relazioni con altri territori comunali coinvolti, definisce le strategie per il governo dell'intero territorio comunale; una *parte operativa*, che individua e disciplina gli interventi relativi alle azioni di conservazione, valorizzazione e trasformazione del territorio, considerate strategiche nella parte strutturale. Comprende il Regolamento comunale per l'attività edilizia **Piano comunale dei servizi** Strumento di programmazione e di indirizzo gestionale dei servizi pubblici e di interesse generale o collettivo, utili a soddisfare le esigenze dei cittadini e a garantire la qualità e l'efficienza dei servizi.
Standard urbanistici	Con riferimento agli **Standard quantitativi**, si prevede una deliberazione della Giunta regionale per la definizione puntuale degli stessi.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di servizi, Conferenza di copianificazione, Conferenza istituzionale. È assicurata la pubblicità degli atti, mediante pubblico avviso e ulteriori ampie forme di informazione alla popolazione, agli enti o amministrazioni pubbliche, ai soggetti titolari di pubblici servizi, ai soggetti portatori di interessi collettivi qualificati, nonché ai soggetti di rilevanza sociale ed economica presenti nel territorio.

REGIONE VALLE D'AOSTA (Regione Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 6 aprile 1998, n. 11** *"Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta"* (B.U. 16 aprile 1998, n. 16). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 18 giugno 1999, n. 14 (B.U. 22 giugno 1999, n. 28) L.R. 24 giugno 2002, n. 8 (B.U. 23 luglio 2002, n. 31) L.R. 15 dicembre 2003, n. 21 (B.U. 29 dicembre 2003, n. 55) L.R. 2 luglio 2004, n. 11 (B.U. 27 luglio 2004, n. 30) L.R. 9 dicembre 2004, n. 30 (B.U. 28 dicembre 2004, n. 53) L.R. 20 gennaio 2005, n. 1 (B.U. 8 febbraio 2005, n. 6) L.R. 4 novembre 2005, n. 25 (B.U. 23 novembre 2005, n. 48) L.R. 5 dicembre 2005, n. 31(B.U. 20 dicembre 2005, n. 53) L.R. 4 agosto 2006, n. 21 (B.U. 12 settembre 2006, n. 38) L.R. 16 ottobre 2006, n. 22 (B.U. 31 ottobre 2006, n. 45) L.R. 29 marzo 2007, n. 4 (B.U. 24 aprile 2007, n. 17) L.R. 24 dicembre 2007, n. 34 (B.U. 15 gennaio 2008, n. 3)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico** Definisce l'organizzazione dell'intero territorio comunale, stabilendo gli usi propri dello stesso, nonché le forme e le modalità per il suo corretto impiego a soddisfare le esigenze delle comunità e degli individui, nella consapevolezza e nel rispetto della storia di quelle comunità. **Regolamento Edilizio** Contiene prescrizioni relative alle esigenze, alle quali devono corrispondere i requisiti prestazionali del prodotto edilizio, senza necessità di vincolarlo a specifiche soluzioni tecniche, quantitative o formali precostituite.
Standard urbanistici	Si prevede un'apposita deliberazione del Consiglio regionale in merito a adeguati **Rapporti qualitativi o quantitativi** tra gli abitanti insediati e da insediare, ivi compresi quelli fluttuanti per ragioni di turismo, e gli spazi da riservare ai servizi locali.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di pianificazione, Conferenza di servizi e Accordo di programma.

REGIONE VENETO	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11** *"Norme per il governo del territorio"* (B.U. 27 aprile 2004, n. 45). TESTO COORDINATO - Modifiche e integrazioni ai sensi di: L.R. 21 ottobre 2004, n. 20 (B.U. 22 ottobre 2004, n. 106) L.R. 25 febbraio 2005, n. 8 (B.U. 1 marzo 2005, n. 23) L.R. 2 dicembre 2005, n. 23 (B.U. 6 dicembre 2005, n. 115) L.R. 10 agosto 2006, n. 18 (B.U. 15 agosto 2006, n. 72) L.R. 26 giugno 2008, n. 4 (B.U. 1 luglio 2008, n. 54)
Strumenti di pianificazione comunale	**Piano Regolatore Comunale** Il piano regolatore comunale si articola in disposizioni strutturali, contenute nel *Piano di assetto del Territorio*, e disposizioni operative, contenute nel *Piano degli Interventi*. Il primo delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, individuando le specifiche vocazioni e le invarianti territoriali. Il secondo, in attuazione al P.A.T., individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio, programmando in modo contestuale la loro realizzazione, i servizi connessi e le infrastrutture per la mobilità.
Standard urbanistici	All'interno del Piano di assetto del Territorio si prevede la definizione di obiettivi, **Standard di qualità urbana** e **Standard di qualità ecologico-ambientale**.
Concertazione/ partecipazione	Nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica è previsto il ricorso a: Conferenza di servizi e Accordo di programma. Si assicurano, altresì, forme di consultazione e partecipazione con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico.

APPENDICE II - Attuazione della legge n. 328/2000 nelle regioni italiane: normative e atti programmatori regionali, aggiornati al 2006

(*fonte: IRS – Istituto per la ricerca sociale*)

* Normative regionali e/o provinciali antecedenti all'emanazione della legge n. 328/2000, che in parte anticipano i contenuti principali della riforma.

REGIONE ABRUZZO	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 27 marzo 1998, n. 22** *"Norme per la programmazione e l'organizzazione dei servizi di assistenza sociale"* (B.U.R. 28 aprile 1998, n. 7 bis)*.
Piani Sociali	**DCR n. 69/8/2002 Legge 8.11.2000, n. 328** Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali - Piano sociale regionale 2002-2004. **L.R. n. 6 del 8/2/2005** Stabilisce che le norme del Piano sociale 2002-2004 continueranno ad applicarsi fino all'approvazione della normativa regionale di attuazione della Legge n. 328/2000. **DGR n. 385/2005** Piano sociale regionale 2002-2004. Atto di indirizzo applicativo per la definizione delle Azioni innovative per l'anno 2005 - Integrazione. **Agosto 2006** Approvate dalla Giunta le Linee generali del terzo Piano sociale regionale (2007/2009).
Piani di Zona	**Atto n. 804/2002** La Giunta regionale ha approvato la Guida per la predisposizione e l'approvazione del Piano di zona dei servizi sociali. Dopo la verifica di compatibilità da parte della Giunta regionale sono stati approvati tutti i 35 Piani di zona 2003/2005.

REGIONE BASILICATA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 19 maggio 1997, n. 25** *"Riordino del sistema socio-assistenziale"* (B.U.R. 26 maggio 1997, n. 27)*.
Piani Sociali	**DCR n. 1280/99** Piano socio-assistenziale 2000/2002.
Piani di Zona	**DGR n. 2726 del 21/12/2001** Approvazione di 8 Piani sociali di zona ed assegnazione fondi.

PROVINCIA DI BOLZANO (Provincia Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13** *"Riordino dei servizi sociali nella Provincia di Bolzano"* (B.U. 21 maggio 1991, n. 22)*.
Piani Sociali	**Piano Sociale Provinciale 2000-2002** Approvata 1° bozza del Piano sociale 2006-2008.
Piani di Zona	

REGIONE CALABRIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 5 dicembre 2003, n. 23** *"Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria"* (B.U. 9 dicembre 2003, n. 22, Suppl. Straord. n. 4).
Piani Sociali	**DGR 1/2005** Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali 2004-2006, di cui all'art. 18 della l.r. 23/2003.
Piani di Zona	

REGIONE CAMPANIA	
Normativa di riferimento	**DGR 26 gennaio 2006, n. 109** DDL *"Legge per la dignità e la cittadinanza sociale"*, emendamenti al DDL approvati con DGR 4/04.
Piani Sociali	**DGR n. 1826/01** Linee programmatiche per la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali.
Piani di Zona	**DGR n. 204 /2005** Approvazione Linee guida regionali 2005 (IV annualità). Orientamenti strategici triennio 2005-2007. **DGR n. 586/2004** Linee guida III annualità. **DG. n. 352 /2003** Linee guida per la programmazione sociale 2003 e per il consolidamento del sistema di welfare della Regione Campania (II Annualità).

REGIONE EMILIA ROMAGNA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 12 marzo 2003, n. 2** *"Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"* (B.U.R. 13 marzo 2003, n. 32).
Piani Sociali	**DCR n. 615/2004** Stralcio Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ai sensi dell'art. 27, L.R. 2/03 - Anno 2004 (Proposta della Giunta regionale in data 2 novembre 2004, n. 2152).
Piani di Zona	**DGR n. 329/2002** Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di zona 2002/2003.

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA (Regione Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 31 marzo 2006, n. 6** *"Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"* (B.U.R. 7 aprile 2006, n. 3).
Piani Sociali	**DGR n. 3236/2004** Linee guida per la predisposizione del Programma delle attività territoriali (PAT).
Piani di Zona	**DGR n. 3236/2004** Linee guida per la predisposizione del Piano di zona.

REGIONE LAZIO	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 9 settembre1996, n. 38** *"Riordino, programmazione e gestione degli interventi e servizi socio-assistenziale nel Lazio"* (B.U.R. 20 settembre 1996, n. 26, Suppl. Ord. n. 2)*.
Piani Sociali	**DGR n. 318/2004** Proposta di Piano socio-assistenziale 2003/2005 e relativi indirizzi ai Piani di zona.
Piani di Zona	**DGR n. 318/2004** Proposta di Piano socio-assistenziale 2003/2005 e relativi indirizzi ai Piani di zona.

REGIONE LIGURIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 24 maggio 2006, n. 12** *"Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari"* (B.U.R. 31 maggio 2006, n. 8).
Piani Sociali	**DCR n .65/2001** Piano triennale dei servizi sociali 2002-2004 e indirizzi ai comuni per la redazione dei Piani di zona. Modifiche e integrazioni alla DCR 44/99 recante il Piano triennale dei servizi sociali 1999/2001.
Piani di Zona	**DGR n. 448/2003** Linee guida ai comuni per la gestione associata dei servizi sociali.

REGIONE LOMBARDIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 11 luglio 1997, n. 31** *"Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali"* (B.U. 11 luglio 1997, n. 28, Suppl. Ord. n. 2)*. **Pdl 2006** Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario.
Piani Sociali	**DCR 13 marzo 2002 n .VII/462** Piano socio sanitario regionale 2002-2004.
Piani di Zona	**DGR VII/7069 23/11/2001 - DGR 7/10803/02 - DGR 15452/03 - DGR 7/10803/02 - DGR 1542/03** Linee guida per la redazione dei Piani di zona.

REGIONE MARCHE	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 5 novembre 1988, n. 43** *"Norme per il riordino delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei comuni, per l'organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella Regione"* (B. U. 10 novembre 1988, n. 128)*.
Piani Sociali	**DGR n. 1968 del 12/11/2002** Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di zona 2003 e l'attuazione del Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali. **DCR n. 306 del 1/03/2000** Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali 2000/2002.
Piani di Zona	**DGR n. 1968 del 12/11/2002** Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di zona 2003.

REGIONE MOLISE	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 7 gennaio 2000, n. 1** *"Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza"* (B.U.R. 15 gennaio 2000, n.1)*.
Piani Sociali	**DGR n. 251/2004** Piano socio-assistenziale regionale - Triennio 2004-2006.
Piani di Zona	**DGR n. 408/2005** Linee guida per la stesura dei Piani sociali di zona in Molise. Approvazione con DGR 12/06.

REGIONE PIEMONTE	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1** *"Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento"* (B.U. 15 Gennaio 2004, n. 2).
Piani Sociali	
Piani di Zona	**DGR n. 51-13234/2004** Approvazione delle Linee guida per la predisposizione dei Piani di zona.

REGIONE PUGLIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 25 agosto 2003, n. 17** *"Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia"* (B.U.R 29 agosto 2003, n. 99). **Legge regionale 10 luglio 2006, n. 19** *"Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia"* (B.U.R 12 luglio 2006, n. 87).
Piani Sociali	**DGR n. 598/2006 n. 598** Piano regionale delle politiche sociali. Integrazione Linee guida e modifica. Atto d'indirizzo e coordinamento. **DGR n. 1104/2004** Piano regionale delle politiche sociali. Interventi e servizi in Puglia - Approvazione.
Piani di Zona	**DGR n. 1104/2004** Linee guida per la stesura dei Piani sociali di zona (allegato al Piano regionale delle politiche sociali). Tutti gli ambiti territoriali pugliesi hanno approvato, con accordo di programma, la prima parte dei Piani sociali di zona, trasmessa successivamente alla Regione per l'approvazione e il relativo finanziamento. La gran parte degli ambiti è, inoltre, impegnata nel completamento della stesura della seconda parte dei Piani sociali di zona.

REGIONE SARDEGNA (Regione Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23** *"Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1998 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali)"* (B.U.R. 29 dicembre 2005, n. 39).
Piani Sociali	**DGR n. 4/21/2005** Piano regionale dei servizi sociali e sanitari.
Piani di Zona	**Determinazione n. 620/2006** Esecutività della Deliberazione della Giunta regionale n. 23/30 del 30/5/2006. Linee guida per l'avvio dei Piani locali unitari dei servizi alla persona (l.r. 23 dicembre 2005, n. 23).

REGIONE SICILIA (Regione Autonoma)	
Normativa di riferimento	**DP Regione Sicilia 28/10/2005** Programmazione degli interventi di cui al documento *"Analisi, orientamenti e priorità legge n. 328/2000 - triennio 2004/2006"*. **Bozza di Legge** *"Testo organico per le politiche sociali e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali"*.
Piani Sociali	**D P. n. 243 del 4/11/2002** Linee guida per l'attuazione del Piano socio-sanitario della Regione Siciliana. **D.P. del 11/05/2000** Piano sanitario regionale 2000-2002. **DGR luglio 2002** Linee guida di indirizzo ai comuni per la redazione dei Piani di zona - Triennio 2001- 2003, in attuazione della legge 328/2000. Verso il Piano socio-sanitario della Regione Siciliana.
Piani di Zona	**Circolare del 6/04/2005** La gestione dei Piani di zona e l'affidamento dei servizi. **Circolare n. 85/2003 del 18/03/2003** Indice ragionato per la stesura del Piano di zona. Allegato tecnico-operativo al Piano socio-sanitario della Regione Siciliana.

REGIONE TOSCANA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41** *"Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti della cittadinanza sociale"* (B.U.R. 7 marzo 2005, n. 19).
Piani Sociali	**DGR n. 1046/2005** Attuazione per l'anno 2005 del Piano integrato sociale regionale 2002/2004.
Piani di Zona	**DGR n. 108/2004** Aggiornamento Linee guida Piani di zona.

PROVINCIA DI TRENTO (Provincia Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14** *"Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento"* (B.U. 23 luglio 1991, n. 32)*.
Piani Sociali	**Piano Sociale e Assistenziale per la Provincia di Trento 2002-2003**.
Piani di Zona	

REGIONE UMBRIA	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 23 gennaio 1997, n. 3** *"Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e di riordino delle funzioni socio-assistenziali"* (B.U. 29 gennaio 1997, n. 6)*.
Piani Sociali	**DGR n. 2003/2003** Proposta organizzativa per il secondo Piano sociale regionale. **DCR n. 759/1999** Piano sociale regionale 2000-2002.
Piani di Zona	**DGR n. 248/2002** Atto di indirizzo ai comuni per la programmazione sociale del territorio. **DGR n. 649/2000** Linee guida regionali per la costruzione dei Piani di zona.

REGIONE VALLE D'AOSTA (Regione Autonoma)	
Normativa di riferimento	**Legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5** *"Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella Regione"* (B.U.R. 5 febbraio 2000, n. 6)*.
Piani Sociali	**LR n. 13/2006** Approvazione del Piano regionale per la salute ed il benessere sociale 2006/2008.
Piani di Zona	

REGIONE VENETO	
Normativa di riferimento	**Disegno di legge n. 14/2006** *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi alla persona"*.
Piani Sociali	**DGR. del 10/06/2003** Piano regionale dei servizi alla persona e alla comunità 2003-2005. Politiche sanitarie, sociosanitarie e sociali della Regione del Veneto negli anni 2003-2005.
Piani di Zona	**DGR n. 1560/2006** Piani di zona dei servizi alla persona 2003/2005: allineamento della programmazione in corso al 31 dicembre 2006. Indicazioni per la presentazione Piani di zona dei servizi alla persona 2007/2009.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., (1998) *Minorities*, in "Urban Studies" n. 35

AA.VV., (2005) *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes - XV Rapporto*, Nuova Anterem, Roma

AA.VV., (2006) *Le défis de la participation* in "Manuel européen de la participation", Project Urbact Résau Partecipando, Roma

Accordo fra i Governi degli Stati dell'Unione Economica Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica Francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (14 giugno 1985)

Allegretti U., (2007) *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in "Democrazia e diritto" n. 3, Franco Angeli, Milano

Ambrosini M., Molina S., (2006) *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino

Ares 2000, (2001) *Il colore delle case. Primo rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia*, Roma

Arnstein S.R., (1969) *A ladder of citizen participation*, in "Journal of American Institute of Planners"

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, (1948) *Universal Declaration of Human Rights*

Attili G.,(2008) *Rappresentare la città dei migranti*, collana "Saggi di architettura", Jaca Book, Milano

Avarello P., (2000) *Oltre gli standard, per una pianificazione utile*, in "Urbanistica Dossier" n. 21

Bagnasco A., (1999) *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna

Bailey K. D., (1991) *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna

Balducci A., (1995) *Progettazione partecipata tra tradizione e innovazione*, in "Urbanistica" n. 103

Barrucci T., Liberti S., (2004) *Lo stivale meticcio. L'immigrazione in Italia oggi*, Carocci editore, Roma

bell hooks (Gloria Jean Watkins), (1998) *Elogio del margine. Razza, sesso e mercato culturale*, Feltrinelli, Milano

Belli A., (1996) *Immagini e concetti nel piano*, Etas, Milano

Belloli C., (1998) *Il regolamento edilizio comunale. Problemi e casi pratici nella giurisprudenza,* Giuffrè, Milano

Berry J. W., Phinney J. S., Sam D. L., Vedder P., (2006) *Immigrant youth in cultural transition. Acculturation, Identity and Adaptation Across National Contexts,* Lawrence Erlbaum Associates

Berry J. W., Sam D. L., (1997) *Acculturation and adaptation*, in Berry J. W., Segall M. H., Kagitcibasi C., "Handbook of Cross-cultural Psychology. Social behaviour and Applications", Allyn & Bacon, Boston

Berry J. W., Trimble J., Olmedo E., (1986) *The assessement of acculturation*, in Lonner W. J., Berry J. W., "Field methods in cross-cultural research", Sage, Londra

Bobbio L., (a cura di, 2004) *A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli

Boeri S., Lanzani A., Marini E., (1993) *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese,* Abitare Segesta, Milano

Bonifazi C., (2007) *L'immigrazione straniera in Italia*, Collana "Studi e Ricerche", il Mulino, Bologna

Borja J., Castells M., (2002), *La città globale*, De Agostini, Milano

Borlini B., Memo F., (2009) *Ripensare l'accessibilità urbana*, Working Paper IRES n. 2

Borrelli G., (2006) *Questioni urbane. Pluralismo e governance nelle città*, CUEM, Milano

Borri D., (1994) *Prospettive e problemi della pianificazione etica,* in "Urbanistica" n. 103

Bourhis R. Y., Turner J. C., Gagnon A., (1997) *Interdependence, Social Identity and Discrimination,* in Spears R., Oakes P. J., Ellemers N., Haslam S. A., "The Social Psychology of Stereotyping and Group Life", Blackwell Publishers, Oxford

Briata P., (2007) *Sul filo della frontiera: politiche urbane in un quartiere*

multietnico di Londra, Franco Angeli, Milano

Brown R., Capozza D., Licciardello O., (2007) *Immigrazione, acculturazione, modalità di contatto,* Franco Angeli, Milano

Caceres E., Chicco P., Corrado F., Falco L., Madrigal M., (a cura di, 2003) *Servizi pubblici e città. Gli standard urbanistici nelle legislazioni regionali e nella pianificazione locale,* Officina Edizioni, Roma

Calvino I., (1996) *Le città invisibili*, Oscar Mondadori, Milano

Campos Venuti G., (1987) *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano

Campos Venuti G., (1991) *L'urbanistica riformista*, Etas, Milano

Campos Venuti G., Oliva F., (1993) *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Bari

Cardano, M., (2003) *Tecniche di ricerca qualitativa*, Carocci, Roma

Caritas di Roma, (2000) *Immigrazione. Dossier statistico 2000*, Anterem, Roma

Caritas di Roma, (2002) *Immigrazione. Dossier statistico 2002*, Anterem, Roma

Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, Caritas diocesana di Roma (2004), *Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes 2004 - XIV Rapporto*, Edizioni Idos

Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, Caritas diocesana di Roma (2007), *Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes 2007 - XVII Rapporto*, Edizioni Idos

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000), Nizza

Cass N., Shove E., Urry J. (2005) *Social exclusion, mobility and access*, in "The Sociological Review", Blackwell Publishing Ltd, Oxford

Cecchini A., (1999) *Meglio meno, ma meglio. Automi Cellulari ed Analisi Territoriale,* Franco Angeli, Milano

Cecchini A., Plaisant A., (a cura di, 2005) *Analisi e modelli per la pianificazione. Teoria e pratica: lo stato dell'arte*, Franco Angeli, Milano

Censis, (1993) *Indagine sulla condizione abitativa in Italia. Analisi della domanda marginale,* Rapporto finale per conto del CER, Roma

Censis, (2000) *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo. Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa*, Roma, Agenzia romana per la preparazione del Giubileo

Ciaffi D., Mela A., (2006) *La Partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma

Cimagalli F., (2003) *Valutazione e ricerca sociale. Orientamenti di base per gli operatori sociali*, Franco Angeli, Milano

CNEL, (2004) *Immigrazione in Italia. Indici di inserimento territoriale*, 111° Rapporto, Roma

Colleoni M., (a cura di, 2008) *La ricerca sociale sulla mobilità urbana. Metodo e risultati di indagine*, Cortina, Milano

Colombo A., Genovese A., Canevaro A., (a cura di, 2006) *Immigrazione e nuove identità urbane*, Erickson, Trento

Colucci M., (2009) *Politiche urbane e politiche sociali*, in "Urbanistica Dossier" n. 109

Colucci M., Palermo A., (2007) *Migrazioni e sviluppo*, Atti della XXVIII Conferenza Scientifica Annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali " Lo sviluppo territoriale nell'Unione Europea. Obiettivi, strategie, politiche"

Colucci M., Palermo A., Viapiana M.F., (2009) *L'area urbana Cosenza-Rende: dalla lettura degli elementi caratterizzanti il territorio alla indagine di alcuni spunti di riflessione*, in Francini M. (a cura di), "Scuola estiva 2008. Modelli di sviluppo di aree urbane di piccole dimensioni", Franco Angeli, Milano

Contardi L., (1998) *Trent'anni dopo... Si è tornato a ragionare sugli standard*, in "Urbanistica Informazioni" n. 159

Contardi L., (2000) *Cinque questioni per tornare a ragionare sugli standard*, in "Urbanistica Dossier" n. 21

Corbetta P., (1999) *Metodologia e tecnica della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna

Cotesta V., (1999) *Sociologia dei conflitti etnici: razzismo, immigrazione e società multiculturale*, Editori Laterza, Bari

Crippa M. A., Galliani P. F., Piva A., (1997) *Cultura e socializzazione nelle città europee del terzo millennio*, Franco Angeli, Milano

Crosta P. L., (1991) *La produzione sociale del piano. Territorio, società e*

stato nel capitalismo maturo, Franco Angeli, Milano

Crosta P., Mariotto A., Tosi A., (2000) *Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano* in Aa.Vv. "Migrazioni. Scenari per il XXI secolo, vol. II", Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, Roma

Curti F., (2002) *Welfare locale e pianificazione dei servizi*, in "Urbanistica Informazioni" n. 184

D'Angelo C. A., Orlando A., (2003) *Qualità e Customer Satisfaction nei Servizi pubblici: alcuni esempi*, in "De Qualitate", Nuovo Studio Tecna, Roma

Dagnino M. L., (1999) *Regione Lombardia: i nuovi regolamenti edilizi*, in "Urbanistica Informazioni" n 165

Dal Lago A., (1999) *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano

Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 - *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 16 agosto 2001, Supplemento Ordinario n. 211

Decreto interministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 - *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139

Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 - *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 1997

Deplano G., Garau C., Figus A., (2007) *Il ruolo del progetto nel recupero dei paesaggi urbani*, Atti del convegno nazionale INU "Territori e città del mezzogiorno. Quante periferie? Quali politiche di governo per il territorio"

Di Benedetto G., (1977) *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi, Firenze

Dipartimento della Funzione Pubblica, (2003) *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ)

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 - *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 1994

Direttiva Presidenza Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2006, *Una pubblica amministrazione di qualità*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 226 del 28 settembre 2007

Ecosfera, (a cura di, 2001) *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana: i costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Comune di Roma, USPEL

Ellis M., R. Wright, (1998) *The Balkanization Metaphor In The Analysis Of US Immigration*, in "Annals of the Association of American Geographers" n. 88

Erba V., (2001) *Strumenti urbanistici per interventi di qualità*, Franco Angeli, Milano

European Observatory on Homelessness, (2001) *Migration and Homelessness. Research Guidelines*

Fabietti U., (1995) *L'identità etnica*, Carocci, Roma

Falco L., (1997) *Ancora sugli standard urbanistici?*, in "Urbanistica Informazioni" n. 155

Falco L., (1999) *Attualità ed efficacia degli standard urbanistici*, in "Urbanistica Dossier" n. 21

Faludi A., (1986) *Critical Rationalism and Planning Methodology*, Pion, London

Farrington J. H., (2007) *The new narrative of accessibility: its potential contribution to discourses in (transport) geography*, in "Journal of Transport Geography" vol. 15

Fazia C., (2002) *Standard urbanistici e nuovi servizi: la gestione del*

cambiamento in Calabria, in “Urbanistica Informazioni” n. 184

Ferraresi G., (1995) *La costruzione sociale del Piano*, in “Urbanistica” n.103

Fiale A., Fiale E., (2006) *Diritto urbanistico*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli

Forester J., (1998) *Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari

Formez, (2006) *Città e sviluppo urbano. Dossier*, Progetto Reti per lo sviluppo locale)

Francini M. (a cura di, 2008), *RE.LA.TE. Chart for the Multicultural-Oriented Services*, Centro editoriale e librario, Università della Calabria

Francini M. (a cura di, 2008), *RE.LA.TE. Handbook - To build new urban scenarios of the Multiethnic City*, Centro editoriale e librario, Università della Calabria

Francini M., Colucci M., (2008) *The city of solidarity*, in Francini M. (a cura di), “RE.LA.TE. Handbook - To build new urban scenarios of the Multiethnic City”, Centro editoriale e librario, Università della Calabria

Francini M., Colucci M., (2008) *The sustainable development of rural areas*, Atti della XV Conferenza Internazionale Vivere e camminare in città “I centri minori: recupero e valorizzazione”

Francini M., Colucci M., (2009) *Il paesaggio urbano e i fenomeni migratori*, Atti della XII Conferenza SIU “Il progetto dell’urbanistica per il paesaggio”

Francini M., Colucci M., Palermo A., (2008) *Comparative evaluations inherent in the experimentation of participated processes in multicultural urban contexts*, in Francini M. (a cura di), “RE.LA.TE. Handbook - To build new urban scenarios of the Multiethnic City”, Centro editoriale e librario, Università della Calabria

Francini M., Colucci M., Palermo A., (2008) *Criteria useful for the definition of a Multicultural-Oriented Services Chart*, in Francini M. (a cura di), “RE.LA.TE. Chart for the Multicultural-Oriented Services”, Centro editoriale e librario, Università della Calabria

Francini M., Colucci M., Palermo A., (2008) *The construction process of the services chart in the territorial context of the RE.LA.TE. Pilot Project*, in Francini M. (a cura di), “RE.LA.TE. Chart for the Multicultural-Oriented Services”, Centro editoriale e librario, Università della Calabria

Francini M., Colucci M., Palermo A., (2008) *The services chart: principles and tools*, in Francini M. (a cura di), "RE.LA.TE. Chart for the Multicultural-Oriented Services", Centro editoriale e librario, Università della Calabria

Francini M., Colucci M., Palermo A., Viapiana M.F., (2008) *Il governo del territorio a livello locale in Calabria: opportunità e minacce*, Contributo al XXVI Congresso nazionale INU "Il nuovo piano"

Fratini F., (2000) *Idee di città. Riflettendo sul futuro*, Franco Angeli, Milano

Frey W. H., (1995) *Immigration And Internal Migration Flight From US Metropolitan Areas: Towards A New Demographic Balkanisation*, in "Urban Studies" n. 32

Frey W. H., Farley R., (1996) *Latino, Asian, And Black Segregation in US Metropolitan Areas: Are Multiethnic Metros Different?*, in "Demography" n. 33

Friend J. K., Hickling A., (1987) *Planning under pressure: The Strategic Choice Approach*, Pergamon Press, Oxford

Friend J. K., Hickling A., (2004) *Planning under Pressure: the Strategic Choice Approach* (terza edizione), Elsevier, Oxford

Friend J. K., Jessop W. N., (1969) *Local Government and Strategic Choice*, Pergamon Press, Oxford

Gabellini P., (1996) *Il disegno urbanistico*, La Nuova Italia Scientifica, Roma

Gambino R., (1986) *Periferia e struttura urbana*, in Bazzanella L., Gianmarco C. (a cura di) "Progettare le Periferie", CELID, Torino

Gelli F., (2001) *Condizioni della partecipazione nelle politiche del locale. Aspetti teorici e pratici*, contributo al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica "Associazionismo e cittadinanza nel policy making italiano"

Giangrande A., (1999) *L'approccio territorialista allo sviluppo sostenibile*, http://rmac.arch.uniroma3.it/master/lezioni/giangrande/dispense/approcc.htm

Giangrande A., (2005) *Un contributo critico alle proposte preliminari di regolamento e normativa*, in Scandurra E., Modigliani D., "Metodi e procedure di partecipazione alle trasformazioni e alle scelte urbanistiche", Università La Sapienza e Comune di Roma, Roma

Gibelli M. C., (a cura di, 1996) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze

Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna

Giddens A., (1976) *Classical social theory and the origins of modern sociology,* in "American Journal of Sociology" n. 81

Giuliani M., (2000) *Cambiamenti e governo del territorio in Lombardia*, in "Urbanistica Informazioni" n 171

Gordon M. M., (1964) *Assimilation in American life*, Oxford University Press, New York

Grönroos C., (2007) *Management e marketing dei servizi*, Isedi, Torino

Guidicini P., (1995) *Questionari Interviste Storie di vita*, Franco Angeli, Milano

Hansen W. G., (1959) *How Accessibility Shapes Land-Use*, in "Journal of The American Planning Institute" vol. 25

Ingram D. R., (1971) *The concept of accessibility: A search for an operational form*, in "Journal Regional Studies" vol. 5

Innocenti R., Ventura F., Ristori S., (a cura di, 2005) *Mutamenti del territorio e innovazioni negli strumenti urbanistici. Atti dell'VIII conferenza della Società Italiana degli Urbanisti*, Franco Angeli, Milano

INU-WWF, (1996) *Europolis. Selezioni di esperienze di urbanistica e progettazione partecipata e comunicativa*, Inu edizioni, Roma

Istat, (2001) *14° Censimento della popolazione e delle abitazioni*

Jacobs J., (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, New York, (trad. italiano, 1969) *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Torino

Jasinska-Lahti I., Liebkind K., Horenczyk G., Schmitz P., (2003) *The interactive nature of acculturation. Perceived discrimination, acculturation attitudes and stress among ethnic repatriates in Finland, Israel and Germany*, in "International Journal of Intercultural Relations", Elsevier

Karrer F, Ricci M., (2002) *La città integratrice di servizi*, in "Urbanistica Informazioni" n. 184

Karrer F., (2000) *Metri e misure, valori e valutazioni*, in "Urbanistica Dossier" n. 21

Karrer F., Ricci M., (2001) *Verso una dimensione territoriale integratrice di politiche socio-economiche*, Convegno nazionale Inu "Pianificazioni separate e governo integrato del territorio"

Karrer F., Ricci M., (a cura di, 2003) *Città e nuovo welfare*, Officina, Roma

Khan M. A., (1995) *Sustainable development: the key concepts, issues and implications*, in "Sustainable Development" vol. 3

Kosic A., Kruglanski A. W., Pierro A., Manetti L., (2004) *The social cognition of immigrants' acculturations. Effects of the need for closure and the reference group at entry*, in "Journal of Personality and Social Psychology", APA

Kosic A., Manetti L., Sam D. L., (2005) *The role of majority attitudes towards out-group in the perception of the acculturation strategies*, in "International Journal of Intercultural Relations", Elsevier

Krase J., La Cerra C., (1991) *Ethnicity and Machine Politics*, University Press of America, Lanham, New York and London

Kwan M. P., (1998) *Space-time and integral measures of individual accessibility: a comparative analysis using a point-based framework*, in "Geographical Analysis" n. 30

Lanzani A., (1998) *Modelli insediativi, forme di coabitazione e mutamento dei luoghi urbani*, in "Urbanistica" n.111

Lanzani A., (2003) *I paesaggi italiani*, Meltemi, Roma

Lanzani A., Moroni S., (a cura di, 2007) *Città e azione pubblica - Riformismo al plurale. Atti della X conferenza della Società Italiana degli Urbanisti*, Carocci, Roma

Lanzani A., Vitali D., (2002) *Metamorfosi urbane. I luoghi dell'immigrazione*, Collana "Ossimori Dau", Sala Editori, Pescara

Lanzetti C., (1995) *Elaborazioni di dati qualitativi*, Franco Angeli, Milano

Lattes R., (1999) *Qualità urbana, occupazione, partecipazione. Riflessioni a margine di un'esperienza importante: i contratti di quartiere*, in "Edilizia popolare" n. 261/262

Le Corbusier, (1943) *Urbanisme des C.I.A.M. La Charte d'Athenes*, Plon, Parigi (traduzione italiano: 1960, *La Carta di Atene*, Comunità, Milano)

Legge 10 aprile 1981, n. 158 - *Ratifica ed esecuzione delle convenzioni numeri 92, 133 e 143 della organizzazione internazionale del lavoro*

Legge 17 agosto 1942, n. 1150 - *Legge urbanistica e disposizioni generali*, pubblicata nella Gazzella Ufficiale n. 244 del 16 ottobre 1942

Legge 17 febbraio 1992, n. 179 - *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*,

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 50 del 29 febbraio 1992

Legge 20 marzo 1865, n. 2248 - *Legge sui lavori pubblici*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 1865

Legge 23 dicembre 1996, n. 662 - *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 28 dicembre 1996

Legge 24 novembre 2000, n. 340 - *Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi. Ecologia*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 2000

Legge 25 giugno 1865, n. 2359 - *Espropriazione per causa di pubblica utilità*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 158 del 8 luglio 1865

Legge 28 agosto 1997, n. 285 - *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 5 settembre 1997

Legge 28 febbraio 1990, n. 39 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 1990

Legge 28 Gennaio 1977, n. 10 - *Norme per la edificabilità dei suoli*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 27 del 29 gennaio 1977

Legge 30 dicembre 1986, n. 943 - *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 8 del 12 Gennaio 1987

Legge 30 luglio 2002, n.189 - *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Supplemento Ordinario n.173

Legge 5 agosto 1978, n. 457 - *Norme per l'edilizia residenziale*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 231del 19 agosto 1978

Legge 6 agosto 1967, n. 765 - *Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 31 agosto 1967

Legge 6 marzo 1998, n. 40 - *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo

1998 - Supplemento Ordinario n. 40

Legge 8 febbraio 2001, n. 21 - *Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 2001

Legge 8 giugno 1990, n. 142 - *Ordinamento delle autonomie locali*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 135 del 12 giugno 1990

Legge 8 marzo 2000, n. 53 - *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 13 marzo 2000

Legge 8 novembre 2000, n. 328 - *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000, supplemento ordinario n. 186

Li W., (1998) *Anatomy of a new ethnic settlement: the Chinese ethnoburb in Los Angeles*, in "Urban Studies" n. 3

Lombardi F., (1996) *Standard urbanistici servizi sociali enti locali*, Alinea, Milano

Luatti L., (a cura di, 2006) *La città plurale, Trasformazioni urbane e servizi interculturali*, collana "Interculturarsi", Editrice Missionaria Italiana, Bologna

Macioti M.I., (a cura di, 1997) *La ricerca qualitativa nelle scienze sociali*, Monduzzi, Bologna

Magnaghi A., (2001) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino

Magnaghi A., (2003) *La carta del nuovo municipio: attori e forme dello spazio pubblico*, in De Bonis L. (a cura di) "La nuova cultura delle città. Trasformazioni territoriali e impatti sulle società", Accademia Nazionale dei Lincei, Roma

Magnaghi A., (2005) *La rappresentazione identitaria del territorio*, Alinea, Firenze

Magnaghi A., (a cura di, 1990) *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Franco Angeli, Milano

Magnaghi A., (a cura di, 1998) *Il territorio degli abitanti*, Dunod, Milano

Mancini T., (2008) *La costruzione sociale dei processi di acculturazione in una piccola comunità locale*, Giornata di Studio dell'Associazione Italiana di Psicologia "Spazi interculturali: trame, percorsi, incontri", Roma

Mancuso F., (1978) *Le vicende dello zoning*, Il Saggiatore, Milano

Mantini P., (2000) *Verso la privatizzazione del territorio,* in "Urbanistica Informazioni" n 170

March J. G., Olsen J. P., (1992) *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna

Marta C., (2005) *Relazioni interetniche: prospettive antropologiche*, Guida, Napoli

Mazza L., (1998) *Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici*, in "Urbanistica" n. 110

McLoughlin J. B., (1969) *Urban and Regional Planning. A Systems Approach*, Faber and Faber

Mela A., Belloni M. C., Davico L., (2000) *Sociologia e progettazione del territorio*, Carocci, Roma

Melucci, A., (1998) *Verso una sociologia riflessiva. Ricerca qualitativa e cultura*, Il Mulino, Bologna

Mignolli N. (a cura di, 2005) *La presenza straniera in Italia: l'accertamento e l'analisi*, Atti del convegno dell'Istituto Nazionale di Statistica

Mingione E., (a cura di, 1999) *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, Il Mulino, Bologna

Ministero dell'Interno, (2007) *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, (2007) *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*

Moccia F. M., De Leo D., (a cura di, 2002) *I nuovi soggetti della pianificazione*, Franco Angeli, Milano

Monaco A., (2002) *Testo unico e regolamenti edilizi*, Sistemi Editoriali, Napoli

Moraci F., (a cura di, 2003), *Welfare e governance urbana*, Officina, Roma

Navas M., Garcia M. C., Sánchez J., Rojas A. J., Pumares P., Fernández J. S., (2005) *Relative Acculturation Extended Model (RAEM). New contributions with regard to the study of acculturation*, in "International Journal of Intercultural Relations", Elsevier

Navas M., Rojas A. J., Garcıa M., Pumares P., (2007) *Acculturation strategies and attitudes according to the Relative Acculturation Extended Model (RAEM):*

The perspectives of natives versus immigrants, in "International Journal of Intercultural Relations", Elsevier

Norma ISO 9001:2000, *Le organizzazioni devono assicurare che le esigenze e le aspettative del cliente vengano individuate e convertite in requisiti*

Norma ISO 9004:2000, *Le organizzazioni dipendono dai clienti e dovrebbero pertanto capire le loro esigenze presenti e future, rispettare i loro requisiti e mirare a superare le loro stesse aspettative*

Novara C., Lavanco G., (a cura di, 2005) *Narrare i servizi agli immigrati. Studi, ricerche, esperienze sui temi dell'immigrazione*, Franco Angeli, Milano

Nuvolati G., (2007) *Mobilità quotidiana e complessità urbana*, Firenze University Press, Firenze

Occelli S., (1999) *Accessibilità ed uso del tempo nella città post-fordista. Un'analisi empirica dell'accessibilità in alcuni comuni dell'area metropolitana di Torino*, Working Paper IRES n. 126

OCDE, (1998) *Immigrants, Integration and Cities. Exploring the links*, OCDE, Parigi

Ombuen S., (a cura di, 2002) *Welfare e riqualificazione urbana in Europa*, in "Urbanistica Dossier" n. 44

Ombuen S., (2002) *Welfare, servizi, politiche urbane*, in "Urbanistica Informazioni" n. 184

Organizzazione Internazionale del Lavoro, (1975) *Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti* n. 143

Paba G., (1998) *Luoghi comuni: la città come laboratorio di progetti collettivi*, Franco Angeli, Milano

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

Paba G., Perrone C. (a cura di, 2004) *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione delle città*, Alinea, Firenze

Palermo A., Colucci M., (2007) *Dalla teoria alle pratiche: un intento comune a confronto*, Atti del VII Convegno della rete Nazionale Interdottorato in Urbanistica "Pianificazione urbana e territoriale"

Palermo P. C., (1992) *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Franco Angeli,

Milano

Pecoriello A. L., e Rispoli F., (2007) *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in "Democrazia e diritto" n. 3, Franco Angeli, Milano

Perrone C., (2003) *Governare la città delle differenze. Politiche e pratiche di pianificazione nell'area metropolitana di Toronto*, Alinea, Firenze

Phinney J. S., Horenczyk G., Liebkind K., Vedder P., (2001) *Ethnic Identity, Immigration and Well-Being. An Interactional Perspective*, in "Journal of Social Issue", Wiley

Piontkowski U., Florack A., Hoelker P., Obdrzálek P., (2000) *Predicting acculturation attitudes of dominant and non-dominant groups*, in "International Journal of Intercultural Relations", Elsevier

Piontkowski U., Rohmann A., Florack A., (2002) *Concordance of Acculturation Attitudes and Perceived Threat*, in "Group Processes & Intergroup Relations", Sage

Piroddi E., (1999) *Le forme del piano urbanistico*, Angeli, Milano

Piroddi E., Brunori L., Di Bernardino C., (2002) *Scenari per l'Europa delle Città*, Franco Angeli, Milano

Piroddi E., Scandurra E., De Bonis L., (a cura di, 2000) *I futuri della città. Mutamenti, nuovi progetti, soggetti*, Franco Angeli, Milano

Pittaluga P., (2001) *Progettare con il territorio. Immagini spaziali delle società locali e pianificazione comunicativa*, Franco Angeli, Milano

Piva Toniolo P., (2002) *Buone pratiche per la qualità sociale*, EDIESSE, Roma

Pollini G., Scidà G., (2002) *Sociologia delle migrazioni e della società multietnica*, Franco Angeli, Milano

Pontrandolfi P., (2002) *Legislazione urbanistica regionale e pianificazione partecipata*, in "Urbanistica Dossier" n. 45

Provincia di Trento, Legge provinciale 2 maggio 1990, n. 13 - *Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 24 del 15 maggio 1990

Provincia di Bolzano, Legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13 - *Legge urbanistica provinciale*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 44 del 16 settembre 1997, Suppl. Ord. n. 1 (Testo Coordinato)

Provincia di Trento, Legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 - *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 11 del 11 marzo 2008, Suppl. Ord. n. 2 (Testo Coordinato)

Pugliese E., (2000) *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, in Aa.Vv. "Migrazioni. Scenari per il XXI secolo. Sintesi dei dossier di ricerca", Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, Roma

Quattrone G., (2006) *Città interetniche e multiculturali: strategie di pianificazione territoriale per le città europee*, Franco Angeli, Milano

Redfield R., Linton R., Hetskovits M. J., (1970) *Antropologia culturale. Resti e documenti*, Hoepli, Milano

Regio decreto 8 giugno 1865, n. 2321 - *Regolamento per l'esecuzione della legge sull'amministrazione comunale e provinciale annessa a quella del 20 marzo 1865, n. 2248*

Regione Abruzzo, Legge regionale 12 aprile 1983, n. 18 - *Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 9 del 16 luglio 1983 (Testo Coordinato)

Regione Abruzzo, Legge regionale 13 dicembre 2004, n. 46 - *Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 39 bis del 17 dicembre 2004

Regione Abruzzo, Legge regionale 13 febbraio 1990, n. 10 - *Interventi a favore dei cittadini abruzzesi che vivono all'estero e dei cittadini extracomunitari che vivono in Abruzzo*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n.3 del 26 febbraio 1990

Regione Basilicata, Legge regionale 11 agosto 1999, n. 23 - *Tutela, governo ed uso del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 47 del 20 agosto 1999 (Testo Coordinato)

Regione Basilicata, Legge regionale 13 aprile 1996, n. 21 - *Intervento a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della Commissione regionale per l'immigrazione*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 20 del 20 aprile 1996

Regione Calabria, Legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 - *Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n.7 del 16 aprile 2002, Suppl. Straord. n. 3 (Testo Coordinato)

Regione Calabria, Legge regionale 9 aprile 1990, n. 17 - *Interventi regionali nel settore della emigrazione e dell'immigrazione*, pubblicata sul Bollettino

Ufficiale n. 29 del 12 aprile 1990

Regione Campania, Legge regionale 22 Dicembre 2004, n. 16 - *Norme sul governo del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 65 del 28 dicembre 2004 (Testo Coordinato)

Regione Campania, Legge regionale 3 novembre 1994, n. 33 - *Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da paesi extracomunitari*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 53 del 4 novembre 1994

Regione Emilia Romagna, Legge regionale 21 febbraio 1990, n. 14 - *Iniziative regionali a sostegno dell'emigrazione e dell'immigrazione. Nuove norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 17 del 26 febbraio 1990

Regione Emilia Romagna, Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 - *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 52 del 24 marzo 2000 (Testo Coordinato)

Regione Emilia Romagna, Legge regionale 24 marzo 2004, n. 5 - *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 40 del 25 marzo 2004

Regione Friuli Venezia Giulia, Legge regionale 10 settembre 1990, n. 46 - *Istituzione dell'ente regionale per i problemi dei migranti*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 110 del 11 settembre 1990

Regione Friuli Venezia Giulia, Legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 - *Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 9 del 28 febbraio 2007 (Testo Coordinato)

Regione Friuli Venezia Giulia, Legge regionale 4 marzo 2005, n. 5 - *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini immigrati stranieri*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 10 del 9 marzo 2005

Regione Lazio, Legge regionale 16 febbraio 1990, n. 17 - *Provvidenze a favore degli immigrati extracomunitari*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 14 del 19 maggio 1990

Regione Lazio, Legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 - *Norme sul governo del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 36 del 30 dicembre 1999, Suppl. Ord. n. 7 (Testo Coordinato)

Regione Liguria, Legge regionale 09 febbraio 1990, n. 7 - *Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie*, pubblicata sul

Bollettino Ufficiale n. 4 del 28 febbraio 1990

Regione Liguria, Legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 - *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 5 del 28 febbraio 2007

Regione Liguria, Legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 - *Legge urbanistica regionale*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 16 del 17 settembre 1997 (Testo Coordinato)

Regione Lombardia, *Criteri e gli indirizzi generali per la redazione dei regolamenti edilizi*, pubblicato nel Bollettino Ufficiale del 30 ottobre 1998

Regione Lombardia, Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 - *Legge per il governo del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 11 del 16 marzo 2005, Suppl. Ord. n. 1 (Testo Coordinato)

Regione Lombardia, Legge regionale 4 luglio 1988, n. 38 - *Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 27 del 6 luglio 1988

Regione Lombardia, *Regolamento edilizio "tipo" comunale*, pubblicato nel Bollettino Ufficiale del 13 gennaio 2000

Regione Marche, Legge regionale 5 agosto 1992, n. 34 - *Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 68 bis del 6 agosto 1992 (Testo Coordinato)

Regione Marche, Regolamento regionale 14 settembre 1989, n. 23 - *Regolamento Edilizio Tipo*, pubblicato nel Bollettino Ufficiale n.100-bis del 14 settembre 1989

Regione Piemonte, Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 - *Tutela ed uso del suolo*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 53 del 24 dicembre 1977 (Testo Coordinato)

Regione Piemonte, Legge regionale 8 luglio 1999, n. 19 - *Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)*, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 28 del 14 luglio 1999

Regione Piemonte, Legge regionale 8 novembre 1989, n. 64 - *Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 46 del 15 novembre 1989

Regione Puglia, Legge regionale 11 maggio 1990, n. 29 - *Interventi a favore dei lavoratori extracomunitari in Puglia*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 98

del 5 giugno 1990

Regione Puglia, Legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 - *Norme generali di governo e uso del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 128 del 24 agosto 2001

Regione Sardegna, Legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 - *Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 48 del 22 dicembre 1989 (Testo Coordinato)

Regione Sardegna, Legge regionale 24 dicembre 1990, n. 46 - *Norme di tutela e promozione di condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 52 del 29 dicembre 1990

Regione Sicilia, Legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71 - *Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della regione siciliana in materia urbanistica*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 57 del 30 dicembre 1978 (Testo Coordinato)

Regione Toscana, Legge regionale 16 gennaio 1995, n. 5 - *Norme per il governo del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 6 del 20 gennaio 2005

Regione Toscana, Legge regionale 22 marzo 1990, n. 22 - *Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 20 del 31 marzo 1990

Regione Toscana, Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 - *Norme per il governo del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 2 del 12 gennaio 2005 (Testo Coordinato)

Regione Toscana, Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 - *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 1 del 3 gennaio 2008

Regione Umbria, Legge regionale 10 aprile 1990, n. 18 - *Intervento a favore degli immigrati extracomunitari*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 16 del 18 aprile 1990

Regione Umbria, Legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 - *Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 11 del 9 marzo 2005, Suppl. Ord. n. 1

Regione Valle d'Aosta, Legge regionale 29 dicembre 1995, n. 51 - *Interventi per la promozione di servizi a favore dei cittadini extracomunitari*

Regione Valle d'Aosta, Legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 - *Normativa*

urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 16 del 16 aprile 1998 (Testo Coordinato)

Regione Veneto, Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 - *Norme per il governo del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 45 del 27 aprile 2004 (Testo Coordinato)

Regione Veneto, Legge regionale 30 gennaio 1990, n. 9 - *Interventi nel settore immigrazione*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n.8 del 1990

Ricci M., (2000) *Ragionare su una città che cambia: standard e "medietà" fuori tempo*, in "Urbanistica Dossier" n. 21

Ricolfi L., (1998) *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma

Ruggiero V., (2000) *Movimenti nelle città*, Bollati Boringhieri, Torino

Rusconi G. E., (1992) *Immigrazione in Europa: Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, Il Mulino, Bologna

Russo Krauss D., Schmoll C., (2006) *Spazi insediativi e pratiche socio-spaziali dei migranti in città. Il caso di Napoli*, in "Studi Emigrazione" n. 163

Salzano E., (1977) *Gli standard urbanistici*, in "Urbanistica Dossier" n. 4

Salzano E., (2003) *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Bari

Sandercock L., (2004) *Verso cosmopolis. Città multiculturali e pianificazione urbana*, Dedalo, Bari

Scandurra E., (2003) *Città morenti e città viventi*, Meltemi Babele, Roma

Scano L., (1993) *Le ragioni e i contenuti di una proposta di legge*, in E. Salzano (a cura di) "Cinquant'anni dopo la legge urbanistica italiana - 1942-1992", Editori Riuniti, Roma

Schiavo F., (2002), *Della partecipazione. Considerazioni a margine*, in "Archivio di studi urbani e regionali" n. 74

Sclavi M., (2000) *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Le Vespe, Pescara-Milano

Sclavi M., Romano I., Guercio S., Pillon A., Robiglio M., Toussaint I., (2002) *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Eléuthera, Milano

Seassaro L., (1998) *Stili e contenuti delle recenti leggi urbanistiche regionali*, in "Urbanistica Dossier" n. 14

Secchi B., (1989) *Il piano flessibile*, in "Urbanistica" n. 96

Silverman D., (2002) *Come fare ricerca qualitativa*, Carocci, Roma

Sobrero A., (1997) *Antropologia urbana*, La Nuova Italia Scientifica, Firenze

Srivastva S, Cooperrider D. L. (1999) *Appreciative Management and Leadership: The Power of Positive Thought and Action in Organization*, Paperback

Tagliagambe S., (2000) *Che cosa significa etica della pianificazione nelle organizzazioni complesse?*, in Maciocco G., Deplano G., Marchi G. (a cura di) "Etica e pianificazione spaziale", Franco Angeli, Milano

Taguieff P. A., (1999) *Il razzismo: pregiudizi, teorie, comportamenti*, Raffaello Cortina Editore, Milano

Taylor C., Habermas J., (1998) *Multiculturalismo. Politiche del riconoscimento*, Feltrinelli, Milano

Tomei G., (2006) *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*, Franco Angeli, Milano

Tosi A., (1984) *Piano e bisogni: due tradizioni di analisi*, in "Asur" n. 21

Tosi A., (1989) *Il trattamento delle differenze*, in "Urbanistica" n. 96

Tosi A., (1993) *Immigrati e senza casa. I problemi, i progetti, le politiche*, Franco Angeli, Milano

Tosi A., (1998) *Lo spazio urbano dell'immigrazione*, in "Urbanistica" n. 111

Tosi A., (2002) *Immigrati stranieri in Italia: dall'accoglienza alla casa*, Rapporto per European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Bruxelles

Trattato di Roma (25 marzo 1957), *Trattato di Maastricht* (7 febbraio 1992), *Trattato di Amsterdam* (2 ottobre 1997), *Trattato di Nizza* (26 febbraio 2001), *Trattato di Lisbona* (13 dicembre 2007)

Umana-Taylor A. J., Diversi M., Fine M. A., (2002) *Ethnic Identity and Self-Esteem of Latino Adolescents. Distinctions Among the Latino Populations*, in "Journal of Adolescent Research", Sage

Vaughan G. M., Tajfel H., Williams J., (1981) *Bias in Reward Allocation in an Intergroup and an Interpersonal Context*, in "Social Psychology Quarterly", American Sociological Association

Vecchiato T., (a cura di, 2000) *La valutazione della qualità nei servizi: metodi,*

tecniche, esperienze, Fondazione Zancan, Padova

Venti D., (1996) *Selezione di esperienze di urbanistica e progettazione partecipata e comunicativa (Inu-Wwf)*, in "Urbanistica Informazioni" n. 146

Venti D., (1998) *Presentazione*, in Sorricaro F. (a cura di) "Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa. Prima edizione", INU Edizioni, Roma

Venti D., (2002) *I metodi partecipativi e comunicativi ed i laboratori con gli abitanti*, in "Urbanistica Dossier" n. 45

Venti D., Baruzzi D., Capelli M., Ginocchini G., Morello M. R. (a cura di, 2003), *Esperienze di progettazione partecipata negli USA. Appunti di un viaggio di studio in North Carolina e nella Bay Area*, La Mandragora, Imola

White P., (1993) *The social geography of immigrants in European cities: the geography of arrival*, in R. King (ed.), "The New Geography of European Migrations", Belhaven, London

Zanfrini L., (1997) *La ricerca sull'immigrazione in Italia*, Ismu, Milano

Zanfrini L., (1998) *Leggere le migrazioni*, Ismu e Franco Angeli, Milano

Zanfrini L., (2007) *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma

Zangrandi A., (1994) *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano

Zanon B., (2008) *Territorio, ambiente, città: il territorio della sostenibilità*, Alinea, Firenze

Zanon B., (2008) *Territorio, ambiente, città: temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze

Zick A., Wagner U., Van Dick R., Petzel T., (2001) *Acculturation and prejudice in Germany. Majority and minority perspectives*, in "Journal of Social Issue", Wiley