

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

**Ripartire dal sociale. Per una politica nazionale
di rigenerazione urbana**

Carlotta Fioretti

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Carlotta Fioretti

Università degli studi di Roma Tre
cfioretti@uniroma3.it

Abstract

La questione sociale nelle periferie non sembra affatto sopita, anzi ritorna con maggior urgenza a seguito della crisi. Assistiamo ad un ampliamento delle disuguaglianze sociali e a un acuirsi della divaricazione tra le città del nord e del sud del Paese. I tagli alla spesa pubblica hanno indebolito il *welfare* locale, resa più difficile la gestione ordinaria delle città, tagliato le iniziative culturali. Sono aumentate le componenti più vulnerabili dell'immigrazione quali i richiedenti asilo, andando a ricadere su un sistema di accoglienza inadeguato.

Sembra opportuno ripensare ad una politica di rigenerazione urbana che metta al centro le questioni sociali, e che si iscriva all'interno di un quadro nazionale, in grado di ricucire la frammentarietà che ha caratterizzato alcuni programmi precedenti. Le esperienze degli anni passati hanno sedimentato delle conoscenze da cui è necessario partire.

The social issue in the peripheral areas of Italian cities is urgent again, especially after the crisis. Social inequalities and social polarization between Southern and Northern cities are increasing. Local welfare, city maintenance, cultural initiatives are weakened by austerity. Vulnerable strata of migrants such as asylum seeker are increasing, affecting an inadequate system.

It is time to conceive a new regeneration policy focusing on social issues at the National level, able to overcome the fragmentation that characterized previous programs.

Parole chiave/Keywords

Rigenerazione urbana; questione sociale; periferie; strategia nazionale/*Urban regeneration; social issue; peripheral areas; national strategy*

Ritorna la questione sociale

3

La questione sociale è per definizione al centro delle politiche di rigenerazione urbana. Negli anni Novanta, a seguito del fallimento della stagione di politiche di rigenerazione puramente *business led* dei paesi di stampo neoliberale, si diffonde la necessità di ridefinire i problemi urbani, dando nuova rilevanza agli aspetti sociali. L'Unione europea (Ue) gioca un forte ruolo nella costruzione di questa tendenza: «La prima Comunicazione (della Commissione europea sulla questione urbana), intitolata *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo* (CCE 1997) e pubblicata nel maggio 1997, riconosce quali problemi delle città europee la disoccupazione, l'emarginazione sociale, gli squilibri nel sistema urbano europeo, la qualità dell'ambiente, l'indebolimento della partecipazione ai processi della democrazia locale» [Tedesco 2002, p. 143].

La coesione sociale diventa obiettivo chiave della politica urbana della Ue, sostenuta dai programmi di rigenerazione quali le iniziative comunitarie *Urban*. Tutto questo è noto ma vale la pena ricordarlo, perché sebbene nella retorica della Ue gli aspetti sociali siano ancora centrali (si confrontino ad esempio gli elementi cardine della *vision* per la città europea nel documento *Cities of Tomorrow* 2011), nella sostanza la politica urbana è andata col tempo indebolendosi e le iniziative concrete in risposta alle questioni sociali urbane oggi scarseggiano.

Ricordiamo anche che l'Europa ha avuto un ruolo fondamentale nella promozione della rigenerazione urbana nel nostro Paese. In Italia, l'intervento sulla città esistente è stato a lungo concentrato solo sugli aspetti più propriamente fisici e normativi. Solo negli anni Novanta, grazie anche all'ingresso nel dibattito europeo, l'Italia adotta degli strumenti in linea con il concetto di rigenerazione [Avarello e Ricci, 2000; Briata, Bricocoli e Tedesco 2009].

A cavallo tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila, l'Italia ha avuto probabilmente la stagione più innovativa di esperienze di rigenerazione con un'attenzione al sociale. I programmi più significativi in questo senso sono state le declinazioni italiane dei progetti Ue, e le varie tornate di Contratti di quartiere. In seguito si è continuato a fare rigenerazione per lo più all'interno dei quadri regionali ma è mancato fundamentalmente un impulso su scala nazionale.

L'Italia non si è mai dotata di un'Agenda nazionale sulle questioni urbane. Il sistema decentralizzato ha sicuramente prodotto una certa flessibilità, che ha permesso l'avvio di interessanti sperimentazioni. Tuttavia la mancanza di un quadro comune ha

portato a connotare l'esperienza italiana come una sommatoria di singoli casi che faticano a confrontarsi tra loro e tradursi in una strategia di lungo periodo.

Il Piano città è stato un recente tentativo di riportare il discorso sulle politiche urbane a livello nazionale, ma sembra non aver prodotto risultati significativi nel campo dell'inclusione sociale [Berruti e Coppola 2014]. Una delle critiche sollevate è l'assenza di un quadro chiaro, con degli obiettivi delineati che potessero rendere evidenti le priorità del governo. Al contrario il risultato del Piano città sembra una semplice sommatoria di progetti [Berruti 2014].

D'altra parte la questione delle periferie non sembra affatto sopita, anzi ritorna con maggior urgenza a seguito della crisi. Assistiamo a un ampliamento delle disuguaglianze, dovuto anche all'indebolimento del ceto medio, e a un acuirsi della divaricazione tra le città del nord e del sud [Censis 2014]. I tagli alla spesa pubblica hanno indebolito il *welfare* locale, resa più difficile la gestione ordinaria delle città, tagliato le iniziative culturali. Sono aumentate le componenti più vulnerabili dell'immigrazione quali i richiedenti asilo, andando a ricadere su un sistema di accoglienza inadeguato.

Tutti questi elementi hanno contribuito a diffondere un disagio che in alcuni casi è sfociato in episodi di conflitto. Anche se impropriamente, si è paventato il "pericolo *banlieue*", un campanello di allarme a cui il governo nazionale non è rimasto insensibile. Proprio per questo è stata recentemente avviata la missione di Renzo Piano, che risulta però volutamente limitata nella sua definizione, trattandosi di sei progetti puntuali (di rammendo) di riqualificazione urbana, di intervento sullo spazio fisico, privi quindi di azioni propriamente sociali.

A seguito del progetto di Renzo Piano, il governo ha introdotto il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate enunciato all'art.1 comma 431 della legge di stabilità 2015. Questa iniziativa che sottolinea la priorità della questione sociale delle periferie, sembra però reiterare alcuni errori del precedente Piano città [Berruti 2014, p.49]. Vengono sollecitati dei progetti da parte dei comuni sulla base di un elenco di priorità piuttosto vago, l'idea è nuovamente quella che «l'insieme delle convenzioni e degli accordi di programma stipulati costituisca il piano» (Art.1 c 433, L. 290/2014). Manca insomma ancora una volta una strategia alla base e mancano delle linee guida che indirizzino i comuni.

La necessità di configurare questo racconto mancante spinge ancora una volta a guardare al passato alla ricerca di alcuni punti fermi da cui partire. In questi ultimi

anni si è prodotto un sapere riflessivo sulle esperienze di rigenerazione italiane che oggi è abbastanza sedimentato per individuare le principali innovazioni e limiti acquisiti.

5

La definizione dell'area di intervento

Il primo elemento su cui riflettere è l'approccio d'area o di quartiere. In Italia come all'estero, le pratiche di rigenerazione si sono caratterizzate per una concentrazione dell'azione in determinate aree soggette a trasformazione e declino. In molti paesi europei si è scelto di intervenire in aree segnate dall'esclusione sociale in molti casi coincidenti con i quartieri di edilizia pubblica.

Nonostante l'approccio d'area sia così diffuso in Europa è importante sottolineare come non siano mancate le critiche [Andersen 2001]: il rischio di *spostare* i problemi anziché risolverli; il rischio di non intercettare coloro che vivono al di fuori delle aree interessate dal programma; il fatto che tali programmi affrontano problemi le cui cause sono esterne ai quartieri in crisi; la scarsa rispondenza a processi socio-economici mobili; il rischio di scarsa integrazione con strategie spazialmente e temporalmente più ampie.

Oltre a questi limiti intrinseci, nel caso italiano è subito emersa una difficoltà di definizione del contesto su cui intervenire. La dimensione spaziale dell'esclusione sociale è meno definita all'interno delle città italiane, dove la povertà è più trasversale e meno concentrata in quartieri specifici, anche per la nota carenza di grandi quartieri di edilizia pubblica. Le città italiane sono caratterizzate da bassi livelli di segregazione socio-spaziale e la polarizzazione più evidente è piuttosto tra il nord e il sud del paese. Per questo, la descrizione della fenomenologia dell'esclusione e del disagio è una questione ancora aperta e sui cui vale la pena ritornare [Cremaschi 2008].

In particolare oggi, a seguito della crisi, sembra essersi indebolita quella coesione sociale, insita nelle reti familiari ormai sovraccariche, che ha tradizionalmente caratterizzato la realtà italiana [Censis 2014]. Forme di povertà e disagio sociale particolarmente gravi valicano i confini di quartiere, come nel caso dei «fuori luogo» quali gli *homeless* di strada, i rom, i rifugiati e richiedenti asilo [Tosi 2008]. In questi ultimi casi, abbiamo per la verità le più chiare forme di segregazione socio-spaziale delle città italiane: i campi rom e i centri di «accoglienza» per immigrati. Entrambe questioni spinose, che hanno catalizzato il conflitto nelle periferie, spesso strumentalizzate politicamente, e affrontate con strategie di spostamento e

occultamento, che tendono a evitare una soluzione. Come sottolinea Tosi è importante in questi casi non cadere nella tentazione della spazializzazione del problema, e non chiamare all'emergenza *banlieue*, dove il problema non è tanto nel luogo, quanto politico e culturale.

Infine, come ultimo elemento rispetto alla definizione del contesto di intervento, vale la pena sottolineare la necessità di capire quale forma sta assumendo il concetto di periferia nei processi di trasformazione post-metropolitana. Quali sono oggi le periferie delle nostre città? Sono forse i quartieri di edilizia pubblica sempre più residuali e che invecchiano, oppure i nuovi quartieri, comuni metropolitani sempre più multietnici in cui la sfida non è solo quella di una redistribuzione dei servizi ma anche della costruzione di una società diversa?

Integrazione

La rigenerazione è per definizione integrata poiché presuppone una multidimensionalità dei problemi urbani, un intreccio degli aspetti economici, ambientali, spaziali e sociali del declino, che vanno rinforzandosi l'un l'altro in quella che è stata spesso definita come una spirale discendente [Power 1996]. Per rispondere a questa complessità la rigenerazione chiama in causa un approccio integrato dell'intervento, ovvero il «proporsi, come obiettivo di fondo di intervenire simultaneamente lungo le diverse dimensioni dei problemi che stanno all'origine delle situazioni di deprivazione sulle quali si intende operare» [Padovani 2002].

In Italia l'approccio integrato non ha avuto facile applicazione, dove la riqualificazione delle periferie è tradizionalmente vista come un'operazione puramente urbanistica, in cui la componente fisica è sicuramente la predominante. Quindi, da un lato una cultura disciplinare forte rispetto a questo tipo di interventi e dall'altro lato una macchina amministrativa settoriale ne hanno compromesso la riuscita. Nella maggior parte dei casi, gli interventi sul sociale, quelli tendenzialmente immateriali (considerando l'opposizione tra *soft* e *hard policies*) sono stati considerati come azioni indipendenti, e spesso subordinate [Bricocoli 2008]. Anche dove l'aspetto sociale è stato considerato, le politiche *hard* hanno prevalso, e si è risposto ai bisogni locali tramite la costruzione di spazi per il sociale (il centro polifunzionale), creando così contenitori senza una vera attenzione ai contenuti e alla loro sostenibilità.

I casi più virtuosi di approccio integrato sono quelli in cui, spesso a fronte di una volontà politica, le amministrazioni locali hanno adottato delle soluzioni interne per favorire la collaborazione intersettoriale, individuando figure o uffici che fungessero da ponte, superando così una struttura abituata ad operare per compartimenti stagni. Tuttavia, questo è avvenuto solo sporadicamente, grazie a elementi congiunturali, e si è trattato spesso di progetti sperimentali, destinati ad esaurirsi con l'esaurimento dei finanziamenti e dell'attenzione alla rigenerazione.

Le recenti iniziative promosse a livello nazionale non sembrano incisive in questo senso. Se l'integrazione rimane un principio valido, è necessaria un'attenzione maggiore agli elementi di processo, che la rendano fattibile.

Partecipazione e attivazione locale

L'ultimo elemento fondamentale delle pratiche di rigenerazione è un altro tipo di integrazione, quella tra gli attori, all'interno di una tendenza progressiva alla *governance*.

Nel caso degli interventi attenti al sociale questo ha significato una forte delega agli attori locali, in particolare al terzo settore, in linea con una tendenza che caratterizza oggi le politiche sociali *tout court* [Bricocoli 2008]. Dall'altro lato ha significato una maggiore attenzione al coinvolgimento diretto degli abitanti, in termini di partecipazione.

Queste due tendenze nella loro applicazione concreta hanno incontrato però dei limiti. La partecipazione spesso non è stata fatta bene ma è servita solo per informare più che per coinvolgere attivamente, ed è funzionata meglio dove si sono sedimentate *expertise* tecniche, o dove le amministrazioni sono state in grado di investire su di una internalizzazione del processo. Anche la delega al terzo settore è risultata problematica, soprattutto nel caso in cui ha significato una deresponsabilizzazione del pubblico, o dove il terzo settore si è rivelato una macchina intesa al profitto, non esente in casi limite da implicazioni criminali.

Senza entrare nel merito dei singoli episodi, l'attivazione locale presenta delle criticità. In particolare risulta problematica in un sistema di allocazione delle risorse competitivo, come è stato fino ad ora in Italia, cioè che assegna i finanziamenti in base alla capacità di attivarsi e quindi di vincere i bandi. Molti autori sottolineano il rischio che tale sistema privilegi i contesti già attivi, e invece escluda quelli fragili che in realtà

avrebbero più bisogno di un intervento [Bricocoli 2008]. Il tema del *community capacity building* risulta quindi non trascurabile, per poter includere anche i territori più frammentati e dove la popolazione risulta meno coesa, come nel caso delle aree caratterizzate da nuovi abitanti e immigrati.

Quattro parole chiave con qualche precauzione

Sembra opportuno ripensare a una politica di rigenerazione urbana che metta al centro le questioni sociali, e si iscriva all'interno di un quadro nazionale, in grado di ricucire la frammentarietà che ha caratterizzato alcuni programmi precedenti. Le esperienze degli anni passati hanno sedimentato delle conoscenze da cui è necessario partire, per evitare di cadere negli stessi errori. Approccio d'area, integrazione, partecipazione, attivazione sono alcune delle parole chiave che hanno caratterizzato la stagione d'oro della rigenerazione in Italia. Si ritiene che debbano essere mantenute ma con qualche precauzione.

L'approccio d'area rimane un valido strumento d'azione, ma sembra importante non dare per risolta la questione della definizione del contesto, e delle forme spaziali dell'esclusione sociale. È importante inoltre iscrivere i programmi di quartiere all'interno di visioni di città complessive, in grado di allineare obiettivi specifici con strategie di più ampio respiro, che seguono temporalità più lunghe e scale più ampie. Non si deve escludere anche la messa in opera di politiche di rigenerazione più minute e reticolari, in grado di intercettare fenomeni con spazialità meno definite e più mobili.

L'integrazione intersettoriale è qualcosa su cui lavorare ancora, riconoscendo i limiti dell'azione che interviene esclusivamente sullo spazio fisico anche se con finalità sociali. Va in altre parole trovato il giusto equilibrio tra *soft e hard policies*, stanziando finanziamenti anche per iniziative immateriali, e lavorando sui processi per mettere in grado le amministrazioni di realizzare l'integrazione.

L'accento sui processi oltre che sui contenuti è importante anche per quanto riguarda l'attivazione della comunità locale. La capacitazione deve intendersi quindi da un lato come processo di apprendimento istituzionale, dall'altro come responsabilizzazione e coinvolgimento degli attori locali, anche e soprattutto nei contesti fragili o frammentati, e nei confronti di quelle componenti della popolazione più difficilmente intercettabili.

Infine il governo nazionale potrebbe pensare di uscire dal meccanismo delle procedure competitive e assumere il compito di individuare dove intervenire sulla base di criteri effettivi di bisogno e priorità stabilite. Questi alcuni spunti da cui partire per aprire nuove prospettive sulla rigenerazione urbana in Italia.

BIBLIOGRAFIA

Andersen, H.T.

2001 *The New Urban Politics of Europe: The Area-based Approach to Regeneration Policy*, in Andersen, H.T. E van Kempen, R., *Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Hampshire, Ashgate Publishing Limited.

Avarello, P. e Ricci, M.

2000 *Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*. Roma, Inuedizioni.

Berruti, G.

2014 *Considerazioni sul piano città per una valutazione*, in «Urbanistica Informazioni», n. 258, p. 47-50.

Berruti, G., Coppola, E.,

2014 *Piano nazionale per le Città: a che punto siamo?*, in «Urbanistica Informazioni», n. 256, p. 11-13.

Briata, P.; Bricocoli, M. e Tedesco, C.

2009 *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*. Roma, Carocci.

Bricocoli, M.

2008 *Non di solo locale. Riflessioni sulle politiche di quartiere in Italia*, in «Territorio», n. 46, p.109-113.

Censis

2014 *Quarantottesimo rapporto sulla situazione sociale del Paese*. Milano, Franco Angeli.

Ec - European Commission

2011 *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Cremaschi, M.

2008 *La nuova questione urbana*, in «Territorio», n. 46, p. 85-122.

Padovani, L.

2002 *La declinazione italiana della Iniziativa Comunitaria Urban*, in «Foedus», n. 4, p. 32-52.

Power, A.

1996 *Area based poverty and resident empowerment*, in «Urban Studies», vol. 33, n.9, p.1535-1564.

Tedesco, C.

2002 *L'analisi delle politiche urbane Europee: alcuni frame emergenti*, in «Foedus», n. 4, p. 147-159.

Tosi, A.

2008 *Questione sociale, questione urbana: dentro e fuori dai quartieri in crisi*, in «Territorio», n. 46, p. 99-103.