

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017*  
ISSN 2465-2059

**L'intervento nei territori della deprivazione:  
Bristol e la resistenza al *localism***

Irene Amadio

Urban@it Background Papers

**Rapporto sulle città 2017**  
**MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ**  
ottobre 2017

## Abstract

Alla luce delle differenziazioni socio-spaziali emergenti, il contesto italiano sembra essere più che mai partecipe ai processi globali di riorganizzazione dell'urbano e delle sue gerarchie. Tendenze, queste, oramai diffuse in tutto il pianeta e nelle quali è possibile riscontrare somiglianze anche tra ambiti geografici apparentemente molto diversi tra loro.

In quest'ottica, con l'intento di confrontarsi con situazioni meno studiate e tesaurizzate, il *paper* propone il caso del Regno Unito e segnatamente di Bristol. Entro uno scenario di riforma dell'Agenda urbana nazionale e di crisi del *welfare state*, infatti, l'approccio adottato dalla città di Bristol, appare innovativo specie in relazione alle strategie di pianificazione elaborate in risposta alle iniziative di rigenerazione *dal basso* (*localiste*). In particolare, il *paper* sintetizza i possibili apprendimenti e i suggerimenti utili alla riformulazione delle politiche e del *plan-making* anche con riferimento alle aree più svantaggiate del nostro Paese.

*In the light of the rising socio-spatial differences, more than ever before, the Italian context seems to be involved in the global restructuring of urban form and the formation of new hierarchies. These dynamics are already spread throughout the world, so that, it is possible to find similarities also between apparently very different geographical regions.*

*From this perspective, with the aim of confronting with the least studied and treasured situations, the paper looks at the United Kingdom: within a scenario characterized by a reform in the national urban agenda following the crisis in the welfare state, these pages present the BCC-Bristol City Council approach whose experience can be considered as a valiant case study. In this regard, by analysing the planning strategies adopted in order to answer to the community-led ("localist") regeneration initiatives, the paper summarizes lesson learned and suggestions that may be helpful to better define the urban policies – and the plan-making in general – for the most deprived areas in Italy.*

## Parole chiave/Keywords

Bristol, Deprivazione, Localism, Marginalità, Neighbourhood Planning / *Bristol, Deprivation, Localism, Marginality, Neighbourhood Planning*

### **Marginalità e inerzia del *Localism* in UK**

Come confermano – pur da una diversa prospettiva – sia gli orientamenti liberali che quelli marxisti-radicali<sup>1</sup>, il carattere peculiare della contemporanea fase di riorganizzazione urbana sta, senza dubbio, nell'intensificarsi del divario tra ricchezza e miseria. In altre parole, l'aumento delle disuguaglianze (nella duplice intensità di condizione spaziale e al tempo stesso socio-economica) diviene elemento sostanziale dei nuovi processi di urbanizzazione capitalista. Si tratta di un fenomeno *planetario* [Brenner 2014], la cui portata globale appare ancor più palese nel momento in cui si affiancano realtà geografiche apparentemente molto diverse tra loro e, per tali ragioni, ancora poco studiate e tesaurizzate, in materia di marginalità e periferie.

In quest'ottica, il Regno Unito sembra offrire spunti interessanti proprio a partire dai punti di contatto con il contesto italiano: entrambi i Paesi hanno provato a inseguire la crescita economica lasciando la guida al settore privato; hanno ridotto la spesa pubblica in seguito alla crisi del 2007-2008 con pesanti conseguenze sul *welfare*; hanno optato di recente per un governo di coalizione in un forte clima di instabilità (in UK fra conservatori e liberaldemocratici), avviando, contestualmente, programmi di riforma nella *governance*.

Una delle priorità dei due governi, infatti, è stato un cambio di *policy* generale orientato verso la strategia del decentramento: se in Italia troviamo la pur controversa introduzione delle *città metropolitane*, nel Regno Unito si è persino abolito il livello di pianificazione regionale in coerenza con l'agenda *localista*.

In questo scenario, si è costruito molto, si sono edificati nuovi sobborghi, ma ancora irrisolta rimane la questione dell'accessibilità al bene casa e quella della stabilità macroeconomica, data l'erronea distribuzione delle risorse [Duca, Muellbauer,

---

<sup>1</sup> Su questo si rimanda al quarto "discorso" di Soja (1999); e in particolare a: Bailly & Weiss-Altaner (1995) e Wacquant (2007).

Murphy 2008]. Difatti, sebbene il Regno Unito sia tra le nazioni più ricche al mondo, allarmanti sono i dati sull'aumento dei cittadini in stato di povertà<sup>2</sup>, tanto più se affiancati da una generale disattenzione da parte della corrente agenda politica, nella quale, molti osservatori rilevano la mancanza di espliciti indirizzi per trattare le dinamiche di marginalizzazione.

In effetti, è in una simile atmosfera riformista che le *Abi - Area-based initiatives* degli anni Novanta (di contrasto alle forme multiple di *deprivazione*) cedono il posto alle iniziative di rigenerazione *dal basso* nate con l'introduzione del *Localism Act* (2011).

### ***Neighbourhood Planning: questioni di legittimità nelle aree svantaggiate***

Nel 2010, con l'elezione del governo di Coalizione, il sistema di *planning* britannico subisce un netto cambio di rotta sotto la guida dell'approccio cosiddetto "localista", promotore della crescita economica locale e favorevole all'attribuzione di nuovi poteri alle autorità sub-regionali con lo scopo di facilitare dinamiche auto-rigenerative. In tale logica neoliberale, il *Neighbourhood Planning* (NP) rappresenta in più evidente *compromesso* raggiunto nell'attuale regime di austerità: ossia, l'esito di una negoziazione tra una più che variegata domanda di trasformazione e una drastica riduzione dei fondi statali; l'espedito risultante dalla rinuncia a un tipo di pianificazione attenta al trattamento prioritario delle "aree problema" da un lato e, dalla cessione di oneri e onori di poteri e competenze dall'altro<sup>3</sup>.

L'iniziativa, promossa sin dal 2011 con bandi nazionali finalizzati all'assistenza tecnica e finanziaria per i soggetti coinvolti (le comunità locali) nella attuazione degli strumenti di intervento, ad oggi, si presenta come una sperimentazione del tutto nuova nel panorama anglosassone che, per principi e dispositivi, riguarda le tradizionali esperienze di urbanistica partecipata<sup>4</sup>. In questi

2 Lo studio *Gini-Growing Inequalities' Impacts* (2014) posiziona il Regno Unito – in base al coefficiente di *Gini* calcolato sui redditi – in vetta alla classifica europea (seguito dall'Italia al secondo posto).

3 Elemento chiave della nuova strumentazione prevista sono i *Neighbourhood Development Plans* (NDPs), la cui redazione, di iniziativa popolare, è finalizzata alla definizione condivisa di vision, obiettivi e politiche relative all'uso del suolo e alle questioni di carattere sociale, economico e spaziale annesse.

4 Il NP prevede che siano le comunità a riconoscere l'esigenza di avere un piano, definirne il perimetro e organizzarne l'elaborazione, per poi produrre infine – per la prima volta nella storia del *planning* inglese – un piano dal valore legale in conformità con la legislazione esistente sovraordinata, redatto con la collaborazione dell'amministrazione (e non il contrario). Su questo cfr.: Amadio (2017).

termini, dunque, pare opportuno interrogarsi sulle possibilità di una simile proposta – sebbene non deliberatamente progettata per combattere la povertà (materiale e non) – nelle aree più svantaggiate del Paese.

In merito, il recente dibattito sviluppatosi sul tema (sia accademico che di politici e *practitioner*)<sup>5</sup> pone l'attenzione essenzialmente sulla questione della *inclusività*. A ben guardare, infatti, seppur il NP venga comunemente presentato come un tentativo di *democratizzazione* dei processi decisionali – nella prospettiva ideologica supportata – si dimostra debole proprio sotto l'aspetto di quella che Pitkin [1967] definisce «legittimità procedurale»<sup>6</sup>; vale a dire: *rappresentanza e partecipazione*. Due costrutti teorici i cui nodi critici rinvenibili nelle pratiche lasciano intendere come la possibilità di adesione al disegno di *policy* nazionale – e la fattibilità di questo – vada a dipendere dalle capacità di ogni singola comunità<sup>7</sup>. In tal senso, affidandosi allo spontaneismo dei cittadini (rappresentanti non eletti di un gruppo scelto di rappresentati)<sup>8</sup>, il programma va solitamente a favorire lo sviluppo di certi quadranti territoriali già particolarmente dinamici a discapito di altri innatamente statici; cosicché: si registrano generalmente bassi livelli di partecipazione nei quartieri poveri, costituiti da persone meno istruite e preparate, meno coese e più frammentate, dove solitamente non vi è – quel che si potrebbe chiamare – un *patrimonio comunitario* sufficiente a far funzionare autonomamente e al meglio la proposta governativa della *Big Society*. Una preoccupazione questa che ha poi trovato conferma nei dati allarmanti sul rapporto tra *IMD-Index of Multiple Deprivation*<sup>9</sup> e stato di attuazione dei piani<sup>10</sup>, in seguito ai quali si è formulata una apposita delibera per l'assistenza *prioritaria*<sup>11</sup>. Un qualcosa, già in precedenza sperimentato – in particolare – dal

5 Per una sintesi esaustiva cfr.: Haughton e Allmendinger (2013); Clarke e Cochrane (2013); Davoudi e Madanipour (2013).

6 *Procedural legitimacy*: la qualità delle procedure con cui un'autorità esercita i propri poteri, ossia l'insieme delle modalità con le quali poter conseguire 'rappresentanza' e 'partecipazione' (Pitkin, 1967).

7 *Community capacity*: «[a] set of dynamic community traits, resources and associational patterns that can be brought to bear for community building and communities [initiatives]» (Norton et al., 2002, p. 205).

8 I rappresentanti riuniti in *Neighbourhood forums* hanno la facoltà di scegliere (mediante perimetrazione) l'area su cui esercitare il proprio compito, per cui scelgono di fatto il gruppo da rappresentare, e non il contrario, come invece avviene in un formale processo elettivo.

9 Attuale modello di analisi per piccole aree della *deprivazione* nazionale. Il concetto inglese di *deprivation* si estende su sette domini di varia natura (rappresentati da 37 indicatori) per ognuno dei quali si calcolano gli indici di deprivazione (Indices of Multiple Deprivation) che diversamente pesati e integrati tra loro costituiscono l'indice sintetico di 'deprivazione multipla' (IMD-Index of Multiple Deprivation).

10 A mostrare come i quartieri benestanti fossero maggiormente inclini ad iniziare il processo hanno contribuito gli studi di: Vigar, Brooks, Gunn (2012); Geoghan (2013); Parker (2015).

11 Una delle ultime delibere in materia di NP indirizza fondi e assistenza tecnica *ad hoc* su aree prioritarie, dove i cosiddetti *complex groups* vengono individuati mediante parametri di classificazione, tra

Comune di Bristol che in proposito offre uno punto di vista di interesse, nonché, una risposta innovativa sul piano operativo.

### Lotta alla deprivazione: apprendimenti dal caso Bristol

Per quanto la natura del NP sia del tutto discrezionale – una sorta di «spazio di partecipazione a invito» per dirla con Gaventa (2004) – nella assoluta convinzione che ogni comunità sia nella condizione di poterne prendere parte (in termini di tempo, capitale e lavoro), il Bristol City Council (BCC), piuttosto, ha formulato un suo originale programma di supporto per sollecitare lo sviluppo dell'iniziativa nelle *aree deprivate* della città. Il sistema concorrenziale messo a punto aiuta a indirizzare le scarse risorse a disposizione sui contesti territoriali con i maggiori livelli di deprivazione (IMD) in coerenza con le previsioni del proprio *Local Plan*; e, in virtù di un duraturo rapporto di fiducia tra società civile, *stakeholder* e rappresentanza, il *Neighbourhood Planning Network* (NPN)<sup>12</sup>, con l'insieme degli strumenti e template progettati insieme all'amministrazione favorisce una migliore inclusività nelle procedure di *plan-making* puntando al *capacity building*. Così facendo, al fine di assicurare che anche le comunità maggiormente svantaggiate siano in grado di identificare i propri bisogni e di influenzare le proposte d'intervento attraverso una mediazione costruttiva con i produttori dell'offerta (gli imprenditori), al BCC va riconosciuto il merito di aver predisposto meccanismi che vanno al di là delle raccomandazioni governative.

In breve, i caratteri di innovazione possono qui sintetizzarsi nell'intero processo che va dalla legittimazione del ruolo dei cittadini – attentamente guidati nelle attività di *partecipazione*, *networking* e *apprendimento* – all'applicazione di una pianificazione bottom-up “di quartiere”, programmata da una regia pubblica che non rinuncia a farsi coordinatrice.

In questo quadro, seppur sia ancora prematuro fare valutazioni complessive sugli esiti tangibili del *Neighbourhood Planning*, tuttavia, il caso esaminato fornisce utili suggerimenti anche per il contesto italiano.

---

i quali vi è anche l'indice di deprivazione multipla.

12 Una rete volontaria, autogestita e cooperativa di gruppi di pianificazione di residenti che copre il maggior numero dei quartieri della città; una piattaforma virtuale e costruttiva, unica nel suo genere in tutto il Paese.

L'esperienza maturata dalla *Local Planning Authority* (LPA) di Bristol, infatti, ha dimostrato come contrariamente alle aspettative – stando all'inadeguata struttura della *policy* e alle innate problematiche dei quartieri *in crisi*– proprio a partire dai contesti vulnerabili è venuto a emergere il potenziale innovativo dell'iniziativa: sono stati elaborati e approvati piani attuativi dal valore formale che avranno impatto sulla rigenerazione complessiva della città e, ottimi risultati si sono avuti nelle attività partecipative mediante esperimenti di azione sociale che, costruendo *sense civic*, hanno trasformato in attivi partecipanti quelli che prima erano organi consultivi. Ma ciò, si è ottenuto ignorando, di fatto, il principio localista dell'*autonomia* su cui giace l'intera idea del NP.

Dall'approccio sperimentale e progressista al *localism* qui presente, è possibile comprendere come in assenza di politiche nazionali *place-based* di contrasto alla marginalità (nel senso di povertà, deprivazione ed esclusione sociale), solamente laddove esista una spiccata e consolidata sensibilità da parte dei singoli enti locali (con una sufficiente disponibilità, liquidità finanziaria e attitudine) si potrà intervenire in maniera mirata. Pertanto, se le pratiche *community-led* vanno apprezzate per il trasferimento di poteri (prima indiscussi) alla popolazione, d'altro canto, va detto che esse, per definizione limitate e costruite sulle richieste di una specifica area e cittadinanza, possono decisamente accompagnare ma non sostituire la pianificazione strategica. Una questione questa che pone sotto una rinnovata luce il ruolo e l'importanza della strumentazione di indagine con la quale su una scala più ampia, invece, si è in grado di monitorare il fenomeno per poi trattarlo localmente per *ambiti* critici.

In quest'ottica, sebbene Bristol rimanga una delle città meno problematiche tra le cosiddette *English Core Cities*, l'attenzione per i territori in declino emerge dapprima nei documenti di pianificazione generale (*Core Strategy*) e, solo conseguentemente, nel ruolo dei *Neighbourhood Plans* subordinati a tale quadro di governo del territorio. Non a caso, è a partire dal modello inglese di analisi della deprivazione per piccole aree (IMD) e, quindi, da una mappa di dettaglio della distribuzione delle sacche di marginalità all'interno dei confini comunali, che si è potuto individuare e riconoscere l'entità del problema prima ancora di proporre delle soluzioni. Così, di fronte ad aree prioritarie di intervento, per di più, con una mancanza di competenze, limitate capacità tecniche e finanziarie necessarie per la redazione di un piano da inserire nel corpus normativo, è stato possibile rispondere in maniera opportuna, preparata e consapevole alla *call* (e relativi fondi) del governo.

Quanto finora presentato lascia inevitabilmente riflettere sugli attuali sistemi di definizione delle aree “bersaglio” (la collocazione spaziale rispetto all’unità amministrativa, il patrimonio urbano materiale e il capitale umano insediato) nelle politiche in Italia. In particolare, mette in luce un aspetto – quello delle “categorie di inserimento”, come definito nelle scienze sociali – fin troppo sottovalutato nella nostra disciplina<sup>13</sup> che, concretizzandosi poi in una inefficacia operativa, segnala a sua volta l’urgenza di una strategia nazionale *place based*. Vale a dire: invita a cogliere l’opportunità e le sfide di una “politica d’area” che, impostata sulla logica del trattamento *caso per caso* – resa possibile in seguito alla elaborazione di una solida base cartografica analitica mutuata dalla metodologia d’oltremarina – sappia rispondere alle specificità locali e alle molteplici variazioni esistenti sul tema ‘marginalità’.

## BIBLIOGRAFIA

Amadio, I.

2017 *La rigenerazione urbana nei territori della marginalità: apprendimenti possibili dal Regno Unito*, in AA. VV. , *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. "Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese"*. Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, p. 1347-1352.

Bailly, A. e Weiss-Altaner, E.

1995 *Thinking about the edge: the concept of marginality*, in C. Hadjimichalis e D. Sadler (a cura di), *Europe at the margins: new mosaics of inequality*. Wiley, Hoboken.

Brenner, N. (a cura di)

2014 *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlin, Jovis.

Clarke, N. e Cochrane, A.

2013 *Geographies and politics of localism: The localism of the United Kingdom's coalition government*, in «Political Geography», 34, p. 10-23.

Davoudi, S. e Madanipour, A.

2013 *Localism and neo-liberal governmentality*, in «Town Planning Review», 84, p. 551-561.

---

13 Un’eccezione che vale la pena menzionare è la Strategia nazionale per le Aree interne (Snai): in essa pare rilevante il rigore concettuale che porta dalla selezione delle aree prioritarie all’azione, promuovendo un approccio *place based*.

- Duca, J.V.; Muellbauer, J.; Murphy, A.  
2010 *Housing Markets and the Financial Crisis of 2007-2009: Lessons for the Future*, in «Spatial Economics Research Centre», London, London School of Economics.
- Gaventa, J.  
2004 *Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities*, in S Hickey e G. Mohan (a cura di), *Participation: From Tyranny to Transformation*. London, Zed Books.
- Geoghegan, J.  
2013 *Poorer areas see few local plan applications*, in «Planning», 25, p. 4-5.
- Haughton, G. e Allmendinger, P.  
2013 *Spatial Planning and the New Localism*, in «Planning Practice & Research», 28, p. 1-5.
- Norton, B.L. *et al.*  
2002 *Community capacity: Concept theory and methods*, in R. Di Clemente, R. Crosby e M. Kegler (a cura di), *Emerging Theories in Health Promotion Practice and Research*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Parker, G.  
2015 *The take-up of Neighbourhood Planning in England 2011-2015*, in «Working Paper in Real Estate & Planning», 06/15, p. 1-22.
- Pitkin, H.F.  
1967 *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.
- Soja, E.W.  
2011 *Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era*, in G. Bridge e S. Watson (a cura di), *The New Companion to the City*. Chichester, Blackwell.
- Vigar, G. *et al.*  
2012 *The innovative potential of neighbourhood plan-making*, in «Town & Country Planning», July/August, p. 317-319.
- Wacquant, L.  
2007 *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge, Polity Press.