

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

ISSN 2465-2059

**Welfare locale e città inclusiva:
diversità, partecipazione, innovazione sociale**

Lavinia Bifulco

Urban@it Background Papers

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

ottobre 2015

Abstract

La diversità, la partecipazione e l'innovazione sociale sono tre riferimenti centrali nelle politiche locali/urbane che provano a far fronte alla duplice sfida posta dalla realizzazione di una città inclusiva: inclusione nella vita sociale e inclusione nelle decisioni; in altre parole, redistribuzione di risorse e redistribuzione di poteri. Le esperienze realizzate in contesti urbani diversi confermano le potenzialità inclusive di queste direttrici ma segnalano anche alcuni rischi relativi al profilo localistico, depolitizzato e desocializzato delle politiche che possono prenderne vita. Il fatto è che se soluzioni e apprendimenti non vengono inglobati in una più radicale capacità di rendere accessibile alla città e ai suoi abitanti "il regno del possibile" - che è insieme questione di politica e di postura pragmatica della conoscenza - la città inclusiva rischia di essere inesorabilmente desocializzata.

Diversity, participation and social innovation are three central references in local/urban policies trying to cope with the dual challenge posed by the creation of an inclusive city: inclusion in social life and inclusion in decision-making; in other words, redistribution of resources and redistribution of powers. The experiences developed in different urban contexts confirm the inclusive potential of these lines but also signal some risks related to the profile localistic, depoliticized and desocialized policies that can take life. The fact is that if solutions and learning are not incorporated in a more radical capacity to make accessible to the city and its inhabitants "the realm of the possible" - which is both a matter of policy and pragmatic posture of knowledge - the inclusive city is likely to be inexorably desocialized.

Parole chiave/ Keywords

welfare locale, inclusione sociale, diversità, partecipazione, innovazione sociale/ *local welfare, social inclusion, diversity, participation, social innovation*

L'arco temporale che intercorre fra la strategia di Lisbona e la sua rielaborazione ha coinciso con l'apertura di una finestra di opportunità senza precedenti per la problematizzazione dei modelli di crescita nell'Unione europea. La creazione di un'agenda relativa a città, inclusione e coesione sociale è frutto di queste opportunità e, parallelamente, dei modi in cui il rapporto fra la questione urbana e la questione sociale è entrato nel dibattito pubblico e scientifico [De Leonardis 2015; Borghi 2015]. Il fatto che al livello europeo siano mancate le condizioni per un vero cambiamento di prospettiva, essendo la coesione sociale intesa principalmente come un corollario della competitività, non ha azzerato i margini per politiche urbane di segno inclusivo, anche se la crisi ha spinto verso una riduzione della spesa e una ricentralizzazione severa. In ogni caso, le iniziative intraprese dai *welfare* urbani europei hanno luogo in un quadro comune nel quale si assemblano *frames*, incentivi finanziari, modelli di azione, la cui negoziazione fa capo all'Ue, agli Stati, ai governi subnazionali ma anche alle reti transnazionali che connettono direttamente le città. Il risultato, come sostiene Uitermark [2005], è che si ha l'impressione che le città siano soggette a una strategia generale concepita da un governo centrale (nazionale o europeo).

Ciò premesso, la diversità, la partecipazione e l'innovazione sociale sono tre direttrici strategiche centrali nelle politiche che prendono in conto la città come spazio privilegiato per l'inclusione sociale. Vediamo di cosa si tratta.

Diversità

Come sostiene Fainstein [2005], la diversità è diventata la nuova ortodossia del *planning* urbano. Il termine indica principalmente il mix di usi e soggetti della città e si è imposto in reazione al panorama urbano creato dalla segregazione nei distretti omogenei, nei quartieri etnici, nelle aree di edilizia pubblica. Nel *framework* europeo che associa città e sviluppo inclusivo, la diversità è concepita come «*a creative force for urban well-being*» [European Commission 2011]. Al livello locale, la diversità viene messa in campo soprattutto nelle politiche abitative orientate a creare mix sociale con l'obiettivo di contrastare le dinamiche di segregazione e/o concentrazione socio-urbana. Forme embrionali di misure di questo tipo sono presenti già nel dopoguerra, per esempio in Gran Bretagna. Ma è dalla metà degli anni Novanta che il mix sociale è diventato un imperativo [Bridge *et al.* 2014]. In termini operativi, le strategie prevalenti puntano sulla diversificazione abitativa oppure sul bilanciamento

residenziale fra diversi gruppi sociali ed etnici [Bricocoli e Cucca 2012; Austoni *et al.* 2015]. I benefici del mix scaturirebbero principalmente dall'emulazione da parte degli abitanti più svantaggiati dei codici di condotta dei ceti medi. Inoltre, la prossimità fisica fra residenti di differenti culture e classi sociali aumenterebbe capitale sociale e coesione sociale.

Il dibattito scientifico non ha risparmiato critiche piuttosto drastiche: si è parlato di politiche cosmetiche [Lees 2008] o «basate sulla fede» perché prive di evidenza empirica relativamente al nesso causale fra concentrazione spaziale ed esclusione sociale [Cheshire 2009]. Una tesi collegata è che la «spazializzazione» dei problemi sociali finisca con il rendere invisibili i meccanismi strutturali che sono alla loro origine [Bacqué *et al.* 2014]. Non c'è dubbio che alcune misure rivelino uno sguardo abbastanza miope rispetto ai cosiddetti effetti quartiere, dando prova dell'incapacità di vedere ciò che la situazione dei quartieri più poveri deve a quel che succede nei «bei quartieri» [Tissot 2007].

Vanno poi messi in conto i processi di gentrificazione indotti dal *mixing*. Non è infrequente che si richieda agli abitanti a basso reddito di dar prova della propria indipendenza dai circuiti dell'assistenza, cioè di dimostrare la loro compatibilità con i più agiati *newcomers* [Rose *et al.* 2013]. In generale, la diversità può essere gestita a proprio vantaggio da parte dei gruppi e degli abitanti privilegiati attraverso strategie che attuano un mix di inclusione ed esclusione in modo da avere «una proporzione limitata e controllata di “altri” nella loro area residenziale» [Tissot 2014].

Un paradosso è che si può finire con l'escludere dall'accesso all'abitazione proprio i gruppi sociali più svantaggiati. Come sostengono Bricocoli e Cucca [2012], ciò accade quando il mix viene naturalizzato e neutralizzato in uno strumento, una mera tecnica, e di conseguenza vengono meno le condizioni per riconoscere, discutere e trattare la complessità delle questioni sociali che si coagulano nella marginalità urbana e abitativa. Una complessità che fa appello non alla tecnica, ma al confronto e alla mediazione fra una pluralità di opzioni possibili, cioè alla politica.

Partecipazione

Un qualche grado di coinvolgimento da parte degli abitanti è contemplato, a volte come un obbligo, nella maggior parte dei programmi di sviluppo integrato e degli interventi contro l'esclusione sociale che assumono come scala la città o porzioni

della città. Un caso noto (ma in dismissione) in Italia sono i Contratti di quartiere, che in alcune edizioni regionali hanno fatto della partecipazione degli abitanti una delle condizioni per l'assegnazione delle risorse. Casi omologhi sono i francesi *Contrats de Ville*, fra l'altro precedenti, che però operano con scale di intervento e finalità più ampie.

Fra le variabili che influiscono sulla portata inclusiva specifica delle città e delle loro politiche la scala è sicuramente centrale. Quando non travalica i confini del quartiere la partecipazione ha effetti inclusivi limitati. Un problema collegato è il rapporto fra governi urbani e poteri sovra-ordinati. La comparazione di Blakeley [2010] fra Manchester e Barcellona ha fatto scuola in proposito. Nel contesto inglese, il depotenziamento dei governi subnazionali nei confronti del governo centrale ha favorito l'ingresso degli interessi economici nella politica locale e il riavvicinamento fra amministrazioni e attori privati [*ibid.*]. Solo negli anni Novanta, cambiato il governo nazionale, la partecipazione ha guadagnato un certo spazio con programmi come *City Challenge* e il *Single Regeneration Budget*. In questo quadro Manchester fa intravedere il tentativo di realizzare una politica inclusiva organica ed estesa a tutta la città. Il *Local Government Act* del 1999 ha previsto la consultazione dei cittadini sullo sviluppo di servizi e interventi nei quartieri. Nel 2000 è stato istituito un sistema di comitati di distretto attraverso il quale gli abitanti formulano proposte sulle questioni locali. Il *New Deal for Communities*, realizzato in due quartieri, ha dato vita a gruppi di lavoro su questioni come la criminalità, l'alloggio, l'istruzione, la formazione, la gioventù, l'ambiente. Tutt'altro contesto è quello spagnolo, dove la democratizzazione post-franchista ha facilitato un robusto decentramento. Barcellona può vantare sia un insieme di misure inclusive messe in atto nell'intera città, sia un certo successo nel richiamare investimenti economici. Una buona parte di risorse e servizi è gestita direttamente dai distretti in cui è suddivisa l'amministrazione cittadina, dotati di una notevole autonomia finanziaria. Una complessa architettura di consigli, a livello di distretto e di città, consente ad abitanti e associazioni di far pesare la loro voce sulle decisioni prese dal consiglio comunale, che ha l'obbligo di comunicare se e come le loro proposte vengono accolte [*ibidem*].

In Italia il processo di decentramento ha impresso nell'architettura istituzionale sia il segno della frammentazione che quello dell'innovazione. Il caso della città di Torino esemplifica come quest'architettura può interagire con variabili di contesto. Il Progetto speciale periferie, nato a titolo sperimentale nel 1997, è poi sfociato nell'istituzione di una struttura comunale che ha il compito di promuovere lo

sviluppo locale e la partecipazione degli abitanti nelle periferie della città. Le metodologie applicate (per esempio il Piano di accompagnamento sociale) sono diventate un riferimento importante per chi opera in questo campo, non solo nell'ambito cittadino.

Effetti inclusivi della partecipazione sono dunque empiricamente documentati ma restano rari o poco duraturi. Il fatto è che la sfida cui è sottoposta la città inclusiva in questo caso è duplice: inclusione nella vita sociale e inclusione nelle decisioni; in altre parole, redistribuzione di risorse e redistribuzione di poteri. E' inevitabile che vengano esasperate le fragilità degli strumenti a disposizione, sovente caratterizzati da un registro volontaristico. Particolarmente fragili sono gli strumenti che sovrastimano le virtù del dibattito e della comunicazione a scapito della sostanza delle questioni, sostanza che comprende disegualianze e gerarchie di potere [De Leonardis 2015]. L'analisi di Tissot sulle *politiques de la ville* francesi ha chiarito in che modo l'istituzionalizzazione di una griglia interpretativa dei problemi socio-urbani basata sulla responsabilizzazione degli abitanti e sulla mobilitazione del loro senso civico ha indotto la svalutazione delle conflittualità e delle rivendicazioni di tenore più politico.

Innovazione sociale

In ambito Ue, il termine viene usato per indicare «*innovations that are social both as to their ends and their means and in particular those which relate to the development and implementation of new ideas (concerning products, services and models), that simultaneously meet social needs and create new social relationships or collaborations, thereby benefiting society and boosting its capacity to act*»¹.

In un'accezione più spessa, il concetto è portatore di nuovi modi di definire e affrontare le situazioni di esclusione sociale, modi che «implicano innovazione sociale perché mirano a riconoscere e soddisfare bisogni che non hanno trovato risposta e perché sono diretti a costruire nuove relazioni sociali tra individui e gruppi sia nel quartiere che rispetto alle scale territoriali più elevate» [Moulaert e Vicari Haddock 2009, p. 60]. Moulaert *et al.* [2005] sono stati fra i primi a collegare il concetto agli approcci integrati di sviluppo e lotta all'esclusione, sottolineando tre dimensioni interdipendenti: «*the satisfaction of human needs (content dimension); changes in social*

¹European Union Programme for Employment and Social Innovation, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>

relations especially with regard to governance that increase the level of participation of all but especially deprived groups (process dimension); and an increase in the socio-political capability and access to resources (empowerment dimension)» [p. 1976].

Dunque, l'innovazione è sociale in quanto si alimenta di sociale – relazioni, reti, capacità di azione collettiva - alimentandolo a sua volta (in questa prospettiva, l'impresa sociale è un caso paradigmatico di innovazione sociale: De Leonardis *et.al.* 1994). Non basta cioè che un intervento sia promosso da soggetti di dichiarata propensione pro-sociale, come le organizzazioni di terzo settore, perché ne scaturiscano effetti di innovazione sociale, essendo il sociale ciò che eventualmente si produce e non un attributo intrinseco di un attore [*ibidem*]. Per gli stessi motivi, non è il campo di intervento – una problematica o un bisogno sociale – a qualificare l'innovazione sociale come tale.

Il connubio fra dimensione urbana e innovazione sociale si comprende in rapporto alla prospettiva, molto accreditata in Ue, che vede la città come luogo primario dei cambiamenti nei modelli di *governance* [Gerometta 2005]. Un effetto è che le politiche urbane hanno accresciuto il loro credito come campi di innovazione ed inclusione sociale, affianco e/o in coordinamento con le politiche sociali in senso stretto. Un certo numero di iniziative, interpretabili con la categoria dell'innovazione sociale, hanno ratificato l'importanza del *planning* urbano e il valore innovativo di nuovi collegamenti tra trasformazioni sociali e trasformazioni urbane [Evers *et al.* 2014].

Ciò ha meriti incontestabili, non ultimo l'aver aperto breccie nei confini fra settori e fra saperi non molto inclini a interagire. Nasconde però anche qualche insidia: a) per ragioni oramai ovvie in un mondo fondato sulle interdipendenze, l'innovazione sociale ha come suo spazio elettivo di innesco la città ma avvizzisce se non si estende oltre i confini locali e se non mobilita differenti scale per dare vita a nuovi arrangiamenti istituzionali [Cassiers e Kesteloot 2012];

b) l'innovazione sociale fa appello alle capacità auto-organizzative della comunità ma non è semplicemente la comunità auto-organizzata. Il punto, si badi bene, non è individuare la ricetta per l'innovazione. Il quadro, sotto questo profilo, si presenta eterogeneo. Le iniziative di innovazione sociale hanno origini diverse: possono nascere in modo spontaneo, oppure possono essere il frutto della progettazione intenzionale degli attori politico-amministrativi, oppure, ancora, possono coincidere con mix variabili di auto-organizzazione sociale e investimenti istituzionali. In ogni caso è vero che anche le iniziative più formalizzate vivono delle capacità locali di azione e

mobilitazione che esse stesse contribuiscono a organizzare. In questo senso, sono importanti i potenziali di azione e interazione sociale disponibili o attivabili localmente, e le pratiche sociali di auto-organizzazione attraverso le quali le comunità locali negoziano prospettive e strategie sui problemi e le soluzioni che le riguardano. Ma è altrettanto importante la cornice istituzionale - regolativa e normativa - in cui gli attori sociali sviluppano le loro iniziative. Questa cornice può ovviamente giocare in positivo ma anche in negativo. In alcuni casi accade che le pratiche della mobilitazione ne siano in diverso modo sostenute e rafforzate, e le amministrazioni locali stesse si facciano carico di far precipitare in una rete di azione in grado di auto-alimentarsi capacità che altrimenti sarebbero disperse o de-potenziare. In altri ne derivano fattori di fragilità o discontinuità. Da parte loro, le iniziative che nascono in modo spontaneo sono messe alla prova dall'esigenza di trovare una sponda appropriata in attori istituzionali in grado di confrontarsi con risorse e pratiche di auto-organizzazione e di sostenerle senza per questo cristallizzarle.

c) L'innovazione sociale tocca i processi di riorganizzazione dei poteri da cui essa stessa è alimentata. Le visioni più ireniche e semplificate della coesione sociale tendono però a ignorare le questioni spinose, come «*power relations, territorial fragmentation and access to social rights*» [Eizaguirre *et al.* 2013]. Ciò ha l'effetto di neutralizzare la valenza in senso lato politica delle iniziative.

d) L'insidia maggiore deriva dal legame debole con i diritti sociali. Un'insidia che diventa palese quando l'innovazione sociale viene fatta coincidere con la celebrazione di solidarietà ravvicinate, immediate e a corto raggio. Laddove, cioè, essa legittima l'arretramento delle questioni collegate ai diritti, amplificando uno dei fattori principali da cui dipende l'esacerbarsi delle situazioni di vulnerabilità e il loro scivolamento verso l'esclusione vera e propria. C'è perciò il rischio di avallare una sottrazione ulteriore di risorse e poteri (cui i diritti sociali danno accesso) a chi ne ha già pochi, rischio che le risposte alla crisi approntate finora non fanno che accentuare. A maggior ragione, scenari come questi deprimo le direttrici più esigenti in tema di coesione e inclusione sociale: lo sviluppo delle *capabilities*, cioè di quelle libertà e poteri in cui secondo Amartya Sen i diritti si convertono grazie a un novero articolato di leve, sociali e istituzionali, fra loro interdipendenti. Ma anche lo sviluppo delle capacità di aspirare e di immaginare un futuro [Appadurai 2004]: perché dove i diritti sociali sono carenti o assenti, il futuro è un lusso o una velleità.

Conclusioni

9

Gli orientamenti chiave su cui fanno leva le politiche per la città inclusiva convergono nel sollevare alcune questioni. La prima è che per evitare il localismo l'azione locale deve interconnettersi con altri livelli e reti più ampie. La seconda è che se si rimuove o si bandisce la dimensione politica delle materie in gioco, si innescano spirali autoriproduttive dei problemi [De Leonardis 2015; Borghi 2015; d'Albergo 2015]. La terza è che sotto l'etichetta di sociale possiamo ritrovare pratiche che indeboliscono la valenza sociale di processi e risultati. Riconoscere questi limiti non vuol dire ritenere che le strategie siano fallimentari ma, al contrario, attrezzarsi a salvarle e alimentare le possibilità. Certo, è incoraggiante constatare che i *welfare* locali sono esperti nella riconfigurazione di problemi e soluzioni più di quanto le rigidità del modello regolativo europeo e le strettoie dei finanziamenti nazionali farebbero sperare. Il fatto è che se questa *expertise* non viene inglobata in una più radicale capacità di rendere accessibile alla città e ai suoi abitanti "il regno del possibile" - che è insieme questione di politica, nei termini proposti da Ota de Leonardis, e di postura pragmatica della conoscenza, come evidenzia Vando Borghi - la realtà empirica della città inclusiva rischia di essere inesorabilmente desocializzata.

BIBLIOGRAFIA

- Agustoni, A.; Alietti, A. e Cucca, R.
2015 *Neoliberalismo, migrazioni e segregazione spaziale. Politiche abitative e mix sociale nei casi europeo e italiano*, in «Sociologia Urbana e rurale», p. 118-136.
- Appadurai, A.
2004 *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition*, in Rao, V. e Walton, M. (a cura di), *Culture and Public Action*. Stanford, Stanford University Press (trad. it. *La capacità di aspirare*, in Appadurai, A., *Le aspirazioni nutrono la democrazia*. Milano, 2011).
- Bacqué, M.H.; Charmes, E. e Vermeersch, S.
2014 *The Middle Class 'at Home among the Poor' — How Social Mix is Lived in Parisian Suburbs: Between Local Attachment and Metropolitan Practices*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 38, p. 1211–1233.

- Blakeley, G.
2010 *Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 34, p. 130–145.
- Borghi, V.
2015 *Urban capability: conoscenza, rappresentazione e progetto*. Urban@it Background Papers [online]
- Bricocoli, M. e Cucca, R.
2012 *Mix sociale: da categoria analitica a strumento delle politiche? Una riflessione a partire dal caso milanese*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», p. 143-152.
- Bridge, G.; Butler, T. e Le Galès, P.
2014 *Power Relations and Social Mix in Metropolitan Neighbourhoods in North America and Europe: Moving Beyond Gentrification?*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 38, p. 1133–1141.
- Cassiers, T. e Kesteloot, C.
2012 *Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities*, in «Urban Studies», 4, 9, p. 1909-1924.
- Cheshire, P.
2009 *Policies for mixed communities: faith-based displacement activity?*, in «International regional science review», 32 (3), p. 343-375.
- D'Albergo, E.
2015 *Azione pubblica, imprese ed egemonia in una politica neoliberista: l'Agenda urbana italiana e il paradigma Smart City*, in Moini, G. (a cura di), *Neoliberismi ed azione pubblica*. Roma, Ediesse.
- De Leonardis, O.; Mauri, D. e Rotelli, F.
1994 *L'impresa sociale*. Milano, Anabasi.
2015 *Una questione d'inclusività*. Urban@it Background Papers [online]
- Eizaguirre, S.; Pradel, M.; Terrones, A.; Martinez-Celorio, X. e García, M.
2013 *Multilevel Governance and Social Cohesion*, in «Urban Studies», 4, 9, p. 1999–2016.
- European Commission
2011 *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Publication Office of the European Union

[online]

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

Evers, A.; Ewert, B. e Brandsen, T. (a cura di)

2014 *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities* [online]

<http://www.wilcoproject.eu/downloads/WILCO-project-eReader.pdf>

Fainstein, S.S.

2005 *Cities and diversity. Should We Want It?, Can We Plan For It?*, in «Urbano Affairs Review», 41, 1, p. 3-19.

Gerometta, J.

2005 *Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City*, in «Urban Studies», 42, 11, p. 2007-2021.

Lees, L.

2008 *Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?*, in «Urban Studies», 45, 12, p. 2449-2470.

Moulaert, F.; Martinelli, F.; Swyngedouw, E. e González, S.

2005 *Towards alternative model(s) of local innovation*, in «Urban Studies», 42, 11, p. 1969-1990.

Moulaert, F. e Vicari Haddock, S.

2009 *Innovazione sociale e sviluppo integrato del territorio*, in Vicari Haddock S. e Moulaert, F. (a cura di), *Rigenerare la città*. Bologna, Il Mulino.

Rose, D.; Germain, A.; Bacqué, M.H.; Bridge, G.; Fijalkow, Y. e Slater, T.

2013 *'Social Mix' and Neighbourhood Revitalization in a Transatlantic Perspective: Comparing Local Policy Discourses and Expectations in Paris (France), Bristol (UK) and Montréal (Canada)*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 37, p.430-450.

Tissot, S.

2007 *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Paris, Seuil.

2014 *Loving Diversity/Controlling Diversity: Exploring the Ambivalent Mobilization of Upper-Middle-Class Gentrifiers, South End, Boston*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 38, p. 1181-1194.

Uitermark, J.
2005 *The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches*, in «Political Geography», 24, 2, p. 137-163.

12