

**Luisa Bravo**

Ingegnere, nel 2008 ha conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Ingegneria edilizia e territoriale XX ciclo presso l'Università di Bologna, con una tesi in ICAR21 - Urbanistica. Attualmente svolge attività didattiche e di ricerca presso il Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale dell'Università di Bologna.

## La città del XXI secolo: dal welfare state alla welfare society

### *XXI century city: from welfare state to welfare society*

La pianificazione moderna mirava al massimo livello di benessere degli individui e della comunità, modellandosi sulle effettive necessità delle persone: nei vecchi manuali di urbanistica (Rigotti, 1952) compare come appendice al piano regolatore il "Piano dei servizi", che comprendeva i servizi distribuiti sul territorio circostante, una sorta di *piano regolatore sociale*, per evitare quartieri separati per fasce di popolazione o per classi. Nella città contemporanea la globalizzazione, le nuove forme di marginalizzazione e di esclusione, l'avvento della cosiddetta New economy, la ridefinizione della base produttiva e del mercato del lavoro sono espressioni di una complessità sociale che può essere definita sulla base delle transazioni e gli scambi simbolici piuttosto che sui processi di

industrializzazione e di modernizzazione verso cui era orientata la città storica, adattata alla modernità. Tutto ciò costituisce quel complesso di questioni che attualmente viene definito "nuovo welfare", in contrapposizione a quello essenzialmente basato sull'istruzione, sulla sanità, sul sistema pensionistico e sull'assistenza sociale.

*The modern town-planning aimed at maximum level of well-being for individuals and communities, modelling on "real needs of people": in the old urban systems manuals appears a "Plan of services" as an appendix to the master plan, which includes services distributed on the surrounding areas, a sort of "social master plan" to avoid neighbourhoods separated by segments of population*

*or classes. In the contemporary city globalization, new forms of marginalization and exclusion, the advent of the so-called "new economy", the re-definition of the production base and the labour market are expression of a social complexity that can be defined through transactions and symbolic exchanges, rather than through processes of industrialization and modernization towards which the historic city, adopted into modern, was oriented. All of these questions are the expression of that complex of matters which are currently described as "the new welfare", opposed to the one essentially based on education, on health, on the pension system and on social assistances.*

Il tema dei servizi sociali è stato oggetto negli ultimi decenni di un dibattito ampio e articolato, a livello europeo, che ha attraversato diversi ambiti disciplinari, costituendosi come un momento importante di riflessione sugli strumenti operativi di governo in relazione alle dinamiche complessive della città contemporanea.

Il *welfare state* (stato del benessere) nasce con la Poor Law della Regina Elisabetta I nell'Inghilterra del 1601, come un insieme di norme sociali di tutela della classe lavoratrice per fini di interesse generale, è dunque un insieme di provvidenze che vanno in soccorso dei ceti più poveri e incoraggiano al lavoro<sup>1</sup>. E' a partire degli anni Quaranta, con la pubblicazione in Inghilterra del rapporto Beveridge (1942), che si consolida il riferimento del *welfare state* ad una politica statale di intervento assistenziale, a garanzia delle fasce di popolazione più deboli. Secondo la definizione di Briggs<sup>2</sup> «un *welfare state* è uno stato in cui il potere organizzato è usato deliberatamente (attraverso la politica e l'amministrazione) allo scopo di modificare il gioco delle forze di mercato in almeno tre direzioni: prima di tutto, garantendo agli individui e alle famiglie un reddito minimo [...]; in secondo luogo, riducendo il grado di insicurezza, mettendo gli individui e le famiglie in condizione di far fronte a certe "contingenze sociali"

(ad esempio la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione) che porterebbero altrimenti a crisi individuali e familiari; in terzo luogo, assicurando che a tutti i cittadini [...] siano offerti i migliori standard ottenibili in relazione ad una gamma convenuta di servizi sociali».

La finalità del *welfare state*, dunque, è quella di garantire condizioni di vita almeno minimali a tutti i cittadini, evitando nel contempo i contraccolpi sociali e politici derivanti dalla crisi dei gruppi più poveri, specie in corrispondenza dei momenti di ristagno dell'economia. Lo Stato opera come un riduttore dei rischi sociali: il suo scopo non è quello di realizzare una città di uguali, dato che le garanzie offerte non valgono a compensare gli squilibri tra i ceti ricchi e quelli poveri, semmai quello di costruire una società di simili, come la definisce Castel<sup>3</sup>, «nella quale tutti i membri possono stabilire relazioni di interdipendenza poiché dispongono di un fondo di risorse comuni e di diritti comuni».

La città del XX secolo è il luogo deputato per la costruzione di un welfare generalizzato nel quale si rappresenti un esteso diritto di cittadinanza, la possibilità cioè di accesso per sempre più vaste parti della popolazione a beni e servizi che la pratica amministrativa include nella sfera dei "beni pubblici".

Lo strumento messo a punto in Italia con la legge 765/67 e il Decreto interministeriale n. 1444 del 2 aprile 1968 prevede da una parte un intervento di classificazione del territorio della città per aree omogenee - centro storico, aree di completamento, di espansione, industriali, agricole e aree per attrezzature di interesse generale - per le quali vengono stabiliti come limiti inderogabili gli *standard urbanistici*<sup>4</sup>, vale a dire un insieme di prescrizioni che cercano di dare all'ampliamento della città indirizzi e regole che assicurino adeguate prestazioni dello spazio abitabile ed un efficiente funzionamento dell'intero complesso urbano; dall'altra parte ha la pretesa di standardizzare la dotazione di attrezzature e servizi.

Attraverso questo strumento la città si è sviluppata, lungo tutto il secondo Novecento, per ripetizione industriale di elementi isolati ed identici, concettualmente e perfettamente congruente con la tecnica urbanistica della zonizzazione, e attraverso l'applicazione di semplici regole, imperative e stabili (funzioni, densità, altezze, etc.), e la semplificazione e la ripetizione delle funzioni urbane e la loro distribuzione in spazi separati. Tali regole, dal punto di vista morfologico, sono di natura esigenziale, fissano nello stesso tempo gli obiettivi e i modi per raggiungerli, definiscono un programma a lun-

go termine per la città attraverso principi di organizzazione spaziale, programmano il futuro, nel tentativo di ridurre l'incertezza e di realizzare un progetto d'insieme; dal punto di vista sociale privilegiano soluzioni permanenti, collettive e omogenee per rispondere ai bisogni e alle domande di residenza, organizzazione urbana, trasporti, divertimenti, commercio<sup>5</sup>.

La macchina, l'organizzazione della produzione e del lavoro divengono le principali figure di riferimento del XX secolo. La struttura urbana organizza per una gran parte della popolazione l'uso del tempo e dello spazio: i movimenti delle persone e delle cose si svolgono in modo sistematico tra luoghi chiaramente definibili e riconoscibili (la casa, la fabbrica, l'ufficio, la scuola, il negozio), ogni cittadino esplora parti ristrette e connotate dello spazio urbano (il quartiere operaio o borghese, la zona industriale o il centro degli affari, il teatro, il ristorante e i negozi delle vie eleganti del centro cittadino o le mense e le attrezzature pubbliche periferiche). L'azione del *welfare state* è rivolta alla previdenza sociale (con lo sviluppo del sistema pensionistico), alla sanità, all'istruzione al livello di base, alla casa, alla tutela dei lavoratori in caso di disoccupazione. A queste azioni, che rappresentano il nocciolo duro dell'intervento pubblico, se ne sono poi aggiunte altre, desti-

nate ad assicurare a tutti i cittadini un grado accettabile della qualità della vita e possibilità di avanzamento sociale: si è estesa la tutela sanitaria a tutti, si è ampliato il diritto allo studio, ai livelli dell'istruzione superiore e universitaria, sono state avviate politiche per la diffusione dei consumi culturali e sportivi.

Il complesso di teorie, di tecniche e di pratiche al quale diamo il nome di urbanistica moderna, formatasi tra il "Report to the country of Lanark" di Robert Owen (1820) e la Carta di Atene di Le Corbusier (1933), che farà scuola fino alla fine degli anni '60, hanno prodotto un'idea e un tipo di città corrispondenti ad una visione del mondo basata su grandi concetti e coniugata attraverso paradigmi - lo sviluppo, l'universalità dei diritti, il lavoro, la fabbrica, le residenze, lo stato sociale, la famiglia, la libertà - oggi non più aderenti alla realtà del mondo e degli individui a causa delle trasformazioni politiche ed economiche e agli stravolgimenti in atto nel contesto sociale: la globalizzazione, le nuove forme di marginalizzazione e di esclusione, l'avvento della cosiddetta "New economy", la ridefinizione della base produttiva e del mercato del lavoro, la crescente varietà etnica, sociale e culturale della popolazione, la trasformazione della domanda sociale, l'accresciuta mobilità sociale e territoriale, per cui gli individui

hanno traiettorie di vita e pratiche quotidiane meno determinate dalle loro origini sociali di quanto avveniva nel passato, la tecnologia, che ha annullato le distanze, la fisicità del territorio, che ha spazzato via confini e ridisegnato le mappe del potere, sono alcuni dei principali fattori di questo cambiamento epocale. Il vecchio assetto urbano, fisico, economico e sociale, si è rotto sotto la spinta concomitante e cumulativa di questi fattori.

Storici, sociologi, antropologi, geografi, economisti, linguisti, filosofi, scrittori, artisti, architetti, urbanisti, ingegneri, imprenditori ed amministratori locali sono chiamati oggi a confrontarsi nella città contemporanea sul tema dello sviluppo delle città in Europa ed altrove nel mondo, secondo un approccio multidisciplinare e multi-competente, per raccogliere e amalgamare tutti i mutevoli e complessi aspetti della città e della società, in continua evoluzione: diverse culture professionali sono chiamate ad affrontare insieme le sfide delle metropoli (mobilità difficile, inquinamento, sprechi energetici, disuguaglianze sociali, degrado fisico), tanto in Europa quanto nei paesi emergenti, attraverso progetti ambiziosi ed innovativi.

Al centro del dibattito sulla città contemporanea c'è, innanzitutto, la necessaria ridefinizione della nozione di servizio pubblico e di servizio

sociale: con l'applicazione metodica dello standard si è infatti operato praticamente fino ad oggi, anche in presenza di un profondo mutamento del significato di concetti quali "servizio pubblico", "collettivo", "individuale"<sup>6</sup>.

«Per "pubblici" – spiega Karrer<sup>7</sup> – si intendono sia i servizi con la libera facoltà di accesso per tutti i cittadini, sia l'attribuzione degli erogatori nonché il fatto che, in contrapposizione a quelli individuali si tratta di servizi collettivi. In realtà nulla porta ad escludere che un servizio individuale possa essere pubblico. Servizi pubblici sono poi sia quelli di base per la popolazione (ad esempio, istruzione e sanità) che quelli di trasporto o quelli che generalmente gli anglosassoni qualificano come public utilities, vale a dire l'erogazione dell'acqua, dell'energia elettrica, del gas etc., anch'essi primari, ma da tempo godibili solo previo pagamento di una tariffa.

Nel linguaggio dell'urbanistica italiana ormai molti di questi servizi sono ricompresi nella categoria delle cosiddette "urbanizzazioni primarie". Alla categoria delle urbanizzazioni secondarie appartengono, invece, le attrezzature cioè le scuole, i presidi sanitari in genere, il verde, i parcheggi, etc., vale a dire tutti quegli spazi attrezzati e attrezzature deputati

all'erogazione di alcuni servizi rivolti alla cittadinanza.

Lo stesso concetto di "servizio sociale" è fonte di equivoci. Si ritiene, infatti, che a questa categoria appartengano praticamente tutti i servizi e non solo quella particolare gamma destinata alle fasce permanentemente o temporalmente deboli a causa di condizioni fisiche, sociali, economiche nonché geografiche. Anche gli assetti istituzionali e organizzativi di Stato, Regioni, Province, Comuni e loro Consorzi, sono in tal senso fonte di equivoci, quando adottano dizioni quali assistenza sociale, politiche sociali, servizi sociali, welfare, per denominare le strutture di gestione deputate».

In secondo luogo l'urbanistica contemporanea deve affrontare la trasformazione dei processi di finanziamento ed erogazione dei servizi; le relazioni tra pubblico, privato e terzo settore, vale a dire il volontariato; il senso della partecipazione dei cittadini nella progettazione, nella costruzione e nella valutazione delle politiche sociali, misurando efficienza ed equità<sup>8</sup>.

Negli anni recenti si fa sempre più oppressiva l'esigenza di innovazione del quadro legislativo e regolamentare riguardante la disciplina degli *standard*, sulla spinta di riflessioni critiche e progetti di riforma, che hanno mostrato tutti i limiti dei modelli tradizionali di welfare. La ne-

cessità dell'innovazione viene in prima istanza da motivazioni interne all'urbanistica, legate al cambiamento degli strumenti operativi oggi in uso e alla nuova dimensione programmatica in sede attuativa: dilatazione verticale (a scala sovranazionale) e orizzontale delle pubbliche amministrazioni, passaggio a livello istituzionale dal *government* alla *governance*, tentativo di trasformazione della democrazia da elettiva-rappresentativa a partecipativa-deliberativa<sup>9</sup>. Cambiamenti, questi, che stanno modificando i rapporti esistenti tra gli attori tradizionali, istituzionali, della pianificazione tramite l'inserimento di nuovi livelli e strumenti – Programmi europei, Patti territoriali, Pru, Programmi integrati, etc. – e la nascita di nuovi attori intermedi (sociali, privati, etc.), di un nuovo linguaggio fatto di patti, concertazioni, accordi, sviluppo locale, di una nuova "domanda sociale" che chiede un ruolo attivo nella pianificazione, ovvero nelle decisioni collettive, e che tenta di auto-organizzarsi.

Ma le esigenze di innovazione dipendono direttamente anche da un insieme di tendenze interne alla società: l'invecchiamento demografico con conseguente crescita della popolazione anziana (a seguito anche di un generale miglioramento delle condizioni sanitarie e un aumento delle prospettive di vita), la tendenza alla

precarizzazione del lavoro, la rimodulazione delle morfologie della famiglia, l'elevazione del livello di istruzione e quindi l'incremento della domanda di cultura, la maggior partecipazione femminile nel mondo del lavoro e l'indebolimento delle tradizionali reti familiari. Non solo, la società esprime, sempre più negli ultimi anni, un crescente bisogno di servizi, oltre che sul piano quantitativo anche e soprattutto sul piano qualitativo, bisogno sempre più sofisticato sia per quanto riguarda i servizi consolidati che quelli innovativi, per i primi soprattutto in rapporto alla gamma di soggetti che li esprimono, vale a dire anziani, giovani, immigrati, popolazione non residente che abitano e vivono la città o un determinato spazio urbanizzato.

L'urbanista, ci ricorda Scandurra<sup>10</sup>, richiamando la lezione del teorico Donald Schon<sup>11</sup>, non può essere depositario di una scienza che fornisce strumenti neutrali e modelli codificati, soggetto esterno agli oggetti (che comprendono a loro volta altri soggetti) studiati, poiché nello stesso momento in cui determina i loro bisogni e le soluzioni a questi bisogni, diventa soggetto "interno" al sistema oggetto studiato, facendosi influenzare e influenzandolo a sua volta. Ed è in questa relazione tra invenzioni e bisogni – le invenzioni creano bisogni e i bisogni invenzioni,

poiché la gente non ha bisogno di ciò che non conosce – un'importante chiave epistemologica è ovviamente l'immaginazione. Il problema sta nella definizione dei problemi: il professionista riflessivo non deve impegnarsi semplicemente nella soluzione di questi ma piuttosto riflettere sulla loro determinazione, poiché si troverà sempre ad agire di fronte ad una situazione problematica, una situazione di dubbio, per sciogliere la quale deve muoversi tramite un processo di indagine. Ogni contesto presenta, infatti, problematiche diverse che devono essere scoperte dal pianificatore, non solamente attraverso conoscenze scientifiche ma tramite processi non lineari, di analisi e progetto, che facciano continuamente interagire fini (che vanno oltre quelli originari) e mezzi, che generino nuovi problemi (inaspettati) e soluzioni, influenzando il contesto e lasciandosi influenzare da esso. Il pianificatore infatti, interagendo con la gente, trasmette nuovi sapere e nuove conoscenze, generando così nuovi bisogni, poiché questi ultimi sono legati a ciò che si conosce<sup>12</sup>.

#### **L'ASPETTO PARTECIPATIVO DELL'URBANISTICA CONTEMPORANEA**

La cultura progettuale architettonica e urbanistica deve necessariamente rinnovarsi per agire nella città contemporanea: già da tempo le

amministrazioni locali hanno attuato una politica di apertura verso i cittadini che, mai come adesso, manifestano una lucida capacità di dire di no, mettendo in crisi le regole consolidate del consenso. Anche un piccolo gruppo infatti può disporre del potere di veto, per cui il consenso può diventare, nei fatti, un vincolo rigido: dal diffuso NIMBY ("Not In My Back Yard" acronimo inglese che sta per "non nel mio giardino, non nel retro della mia casa") al perentorio e conclusivo BANANA ("Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything"). Gruppi più o meno costituiti in comitati sono oggi in grado di reagire ad ogni intervento urbanistico in modo efficace, a volte anche disarmante per gli amministratori, tramite l'attivazione di comitati di cittadini, espressione sì di democrazia ma anche di insoddisfazione e timore. L'effetto NIMBY può essere prevenuto coinvolgendo fin dall'inizio del processo la comunità locale, e questo dipende unicamente dalla sensibilità degli amministratori, per un più efficace orientamento delle soluzioni. Ma è evidente che l'operazione non sarà in grado di soddisfare le inclinazioni, le necessità e le esigenze di tutti gli attori in gioco. In alternativa, nel caso in cui gli amministratori non manifestino interesse per i processi inclusivi, ci si può trovare in una situazione che la letteratura anglosassone definisce

NIMTO (l'acronimo sta per "Not In My Term Office", vale a dire "non nel periodo del mio mandato"), nella quale cioè i politici si dimostrano insofferenti nei confronti dei nuovi sistemi di governo orientati alla sostenibilità urbana.

In molti testi nord-americani la data convenzionale di inizio della stagione postmoderna è fissata nel 1972, anno della demolizione con la dinamite del complesso di Pruitt-Igoe a Saint Louis, Missouri: questo grande complesso di edilizia economica è stato considerato un esempio da manuale di come un progetto, considerato di buona qualità formale, un'applicazione ben riuscita delle macchine per abitare di Le Corbusier, e per questo pluripremiato, possa essere rifiutato radicalmente dagli abitanti sino a negarne la stessa esistenza. Gli sforzi di coinvolgere la gente nel processo di progettazione, lo sviluppo di metodologie per una più precisa analisi della domanda e di attività di lavoro intersettoriali e multidisciplinari esprimono il tentativo di dare risposta alla crisi dei grandi apparati teorici e operativi, alla indeterminatezza e volatilità della domanda, alla rapidità del mutamento che caratterizzano la città contemporanea.

La partecipazione della comunità locale ai processi decisionali pubblici è stata definita anche

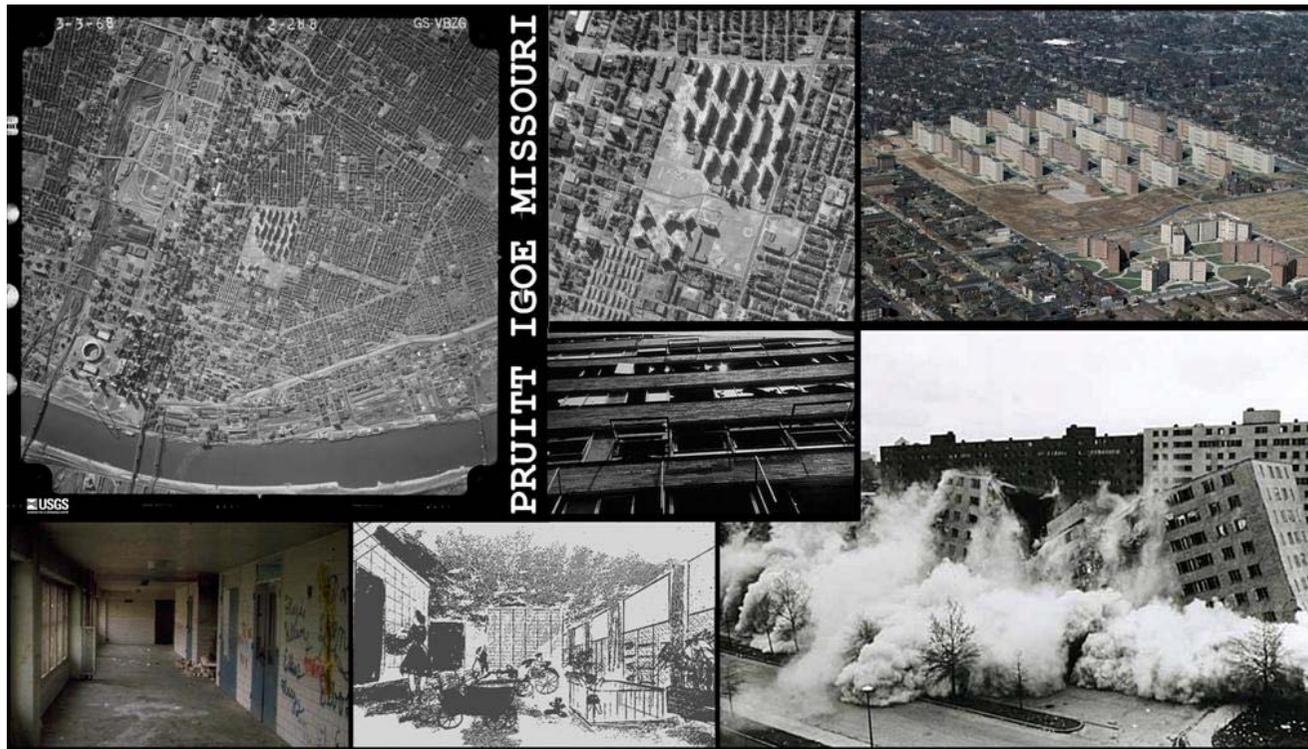
dalla Commissione europea come un «imperativo democratico» ed è diventato un tema con il quale sempre più nel corso degli ultimi anni, il governo delle città si è trovato a doversi confrontare. I sindaci stanno rivalutando l'importanza degli interventi urbani incentrati su spazi che favoriscano l'inclusione, l'equità, la sostenibilità e la tolleranza: quegli interventi iniziano con la consapevolezza che la popolazione di una città, prima che un corpo elettorale, è una comunità civile e complessa, i cui destini sono determinati anche da iniziative di scala territoriale, regionale e nazionale. La partecipazione, come supporto alla pianificazione e alla definizione di politiche, diventa l'occasione per far sì che i programmi e le iniziative promosse dal settore pubblico siano rilevanti da un lato per soddisfare i bisogni dei cittadini e siano soprattutto in sintonia con le loro necessità, dall'altro per dare avvio ad un nuovo piano d'azione, mettendo al lavoro architetti e urbanisti in un nuovo patto di sviluppo della città.

La partecipazione, intesa come gestione della città da parte dei cittadini, è dunque uno degli strumenti attraverso cui attuare un programma di conoscenza e definire nuove modalità di approccio sulla città contemporanea, perché in grado di far emergere, al di sopra

dell'organizzazione territoriale, delle forme fisiche e architettoniche, la frammentazione e la varietà della società, con il suo vissuto e le sue pratiche sociali non codificate.

È entrato in crisi, probabilmente in modo irreversibile, il sistema tradizionale della rappresentanza politica e sociale: partiti, sindacati e organizzazioni tradizionali di categoria non sono più in grado di comprendere la complessità sociale e di rappresentare l'universo frammentato e scomposto delle necessità e delle aspettative. Allo stesso tempo gli abitanti e i cittadini spontaneamente agiscono nella scena pubblica attraverso una pletera di associazioni, organizzazioni, comitati e mille altre forme di espressione, spesso incerte, precarie, mobili, tuttavia importanti e diffuse.

Queste forme di auto-espressione e di auto-organizzazione sociale non hanno una natura istituzionale e difficilmente riescono ad entrare sia nei circuiti tradizionali del governo della città, sia nelle articolazioni più diramate e flessibili dei processi di *governance*. Saper vedere e ascoltare gli abitanti, saper decifrare i loro bisogni e desideri, è appunto uno dei principali strumenti per il raggiungimento della soglia di qualità degli interventi di trasformazione urbana.



Complesso di Pruitt-Igoe a Saint Louis, Missouri.  
Immagini della demolizione avvenuta nel 1972, anno di passaggio verso la stagione post-moderna.

In una fase in cui l'urbanistica contemporanea non sa più definire e collocare l'interesse collettivo nelle scelte per la città, la modalità (procedura, partecipazione, laboratorio etc.) con cui si arriva a condividere le scelte diventa la principale sede dell'interesse collettivo. Ed è proprio nella condivisione che dovrebbero essere orientati gli sforzi delle Amministrazioni

locali per costruire una città misurata sui bisogni e sui desideri dei suoi abitanti. Un'appropriata educazione alla partecipazione, ad essere "buoni" cittadini che partecipano attivamente ai processi decisionali può essere dunque assunta come uno dei compiti dell'urbanistica.

#### VERSO UN NUOVO WELFARE STATE

La critica agli standard derivanti dalla legge 765/67 e dal D.I. 1444/68 si basa sulla loro mancata adeguatezza rispetto alle nuove esigenze della popolazione, sulla reale possibilità che le previsioni normative si traducano in dotazioni effettive, sulla loro reale capacità di

contribuire a “fare città”, sulla loro funzionalità nei processi di gestione urbanistica.

In contrapposizione al welfare tradizionale, essenzialmente e semplicemente basato sull'istruzione, sulla sanità, sul sistema pensionistico e sull'assistenza sociale, oggi si fa riferimento a quel complesso di questioni che generalmente viene definito “nuovo welfare”.

L'ipotesi di fondo è che questo “nuovo welfare” rientri e giochi una parte consistente nelle politiche urbane, in definitiva che la città possa essere considerata anche come un “modo di essere” del nuovo welfare. Si tratta di un'ipotesi che in varia misura, nel tempo, ha trovato anche concreta attuazione proprio nell'ambito delle politiche urbane, specialmente nelle esplicite componenti sociali (lotta all'emarginazione, contributo alla disoccupazione, alloggi sociali, etc.). E' significativo notare il fatto, molto evidente negli anni recenti, che nei provvedimenti politici di programmazione l'*housing* sociale venga considerato alla stregua di un nuovo standard urbanistico: la città, dunque, inizia e finisce nella casa e in questo senso deve essere letto il percorso “dalla città alla casa, dalla casa alla città”, vale a dire nel continuo passaggio tra la sfera privata domestica e quella pubblica urbana.

Nella fase attuale del processo di urbanizzazione la declinazione di queste politiche rappresentate dal rinnovo urbano, o meglio dalla rigenerazione urbana, sembra essere quella più centrale. Proprio il rilancio recente della pianificazione sociale, che in qualche modo ripropone quella tentata negli anni Settanta, è espressione del nuovo welfare. Sul piano istituzionale questo rilancio si esprime con il Dlgs 299/1999 e con la legge 328/2000<sup>13</sup>, provvedimenti relativi rispettivamente all'assistenza sociale e sanitaria che investono significativamente il problema dello spazio (nella gestione dei servizi si passa dall'unità locale alla zona territoriale), anche per quei servizi che non si materializzano in attrezzature. Nella vastità del fenomeno, che scava nelle tensioni e nelle lacune dei quadri metodici e culturali del vecchio *welfare state*, è possibile rintracciare tre diverse direzioni fondamentali del cambiamento<sup>14</sup> e che costituiscono una parte dell'armatura discorsiva della legge 328/2000:

- la prima è quella che introduce il tema della pluralizzazione delle politiche sociali. Le espressioni *welfare plurale*, *welfare mix*, *welfare patchwork* segnalano il consolidamento di un'interpretazione delle politiche di welfare come esito dell'azione congiunta di una plurali-

tà di soggetti: le istituzioni pubbliche, gli attori di mercato, la famiglia, i gruppi di auto-aiuto, il terzo settore, vale a dire il volontariato.

E' evidente che questa articolazione propone uno scenario straordinariamente complesso;

- la seconda è quella volta all'integrazione, secondo due significati: da una parte il superamento della categorizzazione delle politiche sociali, dalla tendenza cioè a trattare il bisogno sociale, per tipologie rigidamente separate, di destinatari dell'intervento (anziani, minori, disoccupati, disabili, etc.); dall'altra l'integrazione fra politiche dei servizi sociali e le altre politiche pubbliche (le politiche di sviluppo territoriale, le politiche urbane), con effetti di ibridazione tra matrici culturali e di trasferimento di metodi e strumenti;

- la terza è quella della localizzazione, strettamente collegata alla precedente nel momento in cui il radicamento locale delle politiche diventa occasione/condizione per l'integrazione. Basandosi sul principio di sussidiarietà verticale si riscopre così il locale come dimensione densa di senso, di risorse di attivazione, di occasioni di apprendimento.



In una zona a sud della città di Valencia, su una superficie di 350 mila metri quadrati è iniziata la costruzione di un nuovo modello di quartiere che si ispira a un progetto sociale ben definito. Per iniziativa della Generalitat Valenciana verranno realizzati 2800 appartamenti popolari destinati a giovani coppie, anziani, single, un'utenza quindi con ridotte risorse economiche. Le abitazioni (650 delle quali in affitto) sorgeranno intorno ad un'area verde di 120 mila metri quadrati, con asili, centri giovanili, laboratori d'arte, campi sportivi. Nel progetto, realizzato da 13 studi (spagnoli ma anche stranieri, come Toyo Ito, Greg Lynn e gli olandesi Mvrdv), è prevista la tutela delle *huerta*, le antiche zone agricole, tutt'ora in perfetto stato. Per approfondimenti: [www.sociopolis.net](http://www.sociopolis.net)

Uno degli aspetti più frequentemente messi in discussione del vecchio welfare è proprio il suo carattere centralizzato e burocratico, che comporta l'automatismo dei meccanismi e l'indifferenza verso la peculiarità dei soggetti ai quali esso si rivolge e dei contesti in cui essi vivono.

E' necessario dunque, al fine di entrare nella socialità del territorio, il passaggio dal *welfare state*, seppure rinnovato, alla *welfare society*, secondo quella linea di rinnovamento che Castel ha definito «individualizzazione delle protezioni<sup>15</sup>»: è lo sforzo di mirare le politiche sulle esigenze specifiche degli attori sociali, attraverso

so progetti che li rendano parte attiva nella calibrazione degli interventi, anziché passivi beneficiari di meccanismi impersonali. E' evidente, tuttavia, che tale individualizzazione non può avere carattere personale, deve infatti tener conto anche di variabili territoriali, con riferimento specifico alle risorse, dipendenti sia

dallo Stato che dalle amministrazioni comunali e provinciali.

Una delle dimensioni del welfare, vale a dire del ben-essere, nella città contemporanea è rappresentata dalla cultura: «la città, quale si rivela nella storia, è il punto di massima concentrazione dell'energia e della cultura di una comunità», scriveva Mumford nel 1938<sup>16</sup> aprendo una riflessione sulla potenza vitale della dimensione culturale della città, sintesi delle relazioni inscindibili tra geografie urbane, economie e forme dell'aggregazione sociale. Mumford suggeriva di costruire una città fondata su un'"economia di vita", la quale doveva essere orientata dal rafforzamento della dimensione culturale e comunitaria della città, dalla massimizzazione delle opportunità, dal raggiungimento di standard di qualità e da una riduzione del consumo di risorse urbane – spaziali, umane, culturali e ambientali. Dopo più di mezzo secolo, il tema è quanto mai attuale, seppure, ovviamente, con toni, emergenze e priorità diverse, tutte però legate dallo stesso spirito volto al rafforzamento della cultura delle città, spesso, come sostiene Carta, «anche attraverso la progettazione di aree e distretti capaci di soddisfare nuove geografie della cultura urbana e nuove economie derivate dalla fruizione di esperienze culturali molteplici<sup>17</sup>».

Lo spazio pubblico<sup>18</sup> può assolvere questo ruolo di espressione culturale, divenendo il luogo in cui si esercita l'esperienza dell'autonomia, della dipendenza, dell'unicità e allo stesso tempo della comunità, del locale e del globale, della diversità, del confronto, del cambiamento conseguente al rapporto con l'altro, della ibridazione, della conoscenza, della contaminazione, della socializzazione, della parola, dell'ascolto, del gioco, delle regole, della trasgressione, dell'identità, del riconoscimento. Il luogo, quindi, dove ogni individuo *può essere*, dove si pratica la libertà e la democrazia, dove si esaltano i valori dell'umanità. La città è lo spazio pubblico per eccellenza, è il luogo in cui, secondo la definizione di Hannah Arendt, si sperimenta la «presenza simultanea di innumerevoli prospettive e aspetti in cui il mondo comune si offre e per cui non può essere trovata né una misura comune né un comune denominatore. E' la molteplicità prospettica a fondare la vita pubblica mentre nella società di massa tutti sono "imprigionati" nella soggettività della singola esperienza, che non cessa di essere singolare anche se viene moltiplicata innumerevoli volte. La fine del mondo comune viene a prodursi quando esso viene visto sotto un unico aspetto e può mostrarsi in un'unica prospettiva<sup>19</sup>». Il progetto e l'azione per la città contem-

poranea devono quindi riuscire a leggere questi significati e a valorizzare le potenzialità del sistema urbano esistente e dei relativi sottosistemi fisico-morfologici, funzionali e sociali; allo stesso tempo devono trovare la loro legittimazione sociale nella condivisione più ampia, maturata attraverso le pratiche dell'ascolto, della comunicazione, della partecipazione.

In questo modo l'intervento di *welfare society*, attraverso la creazione di luoghi deputati a divenire espressione della comunità tutta, acquista quella dimensione di intervento sociale pubblico che le è proprio, perché capace di adeguare le politiche alle esigenze presenti sul territorio, divenendo piena espressione degli abitanti della città.

## NOTE

<sup>1</sup> Si veda l'interessante contributo di Michele Sernini, *Benessere nella città* in Gianni Villanti (a cura di), *Città e progetto. Pre-testi di urbanistica riflessiva*, Compositori, Bologna 2006

<sup>2</sup> Si veda: A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in «European Journal of Sociology», II, 1961. Per approfondimenti si veda: Alfredo Mela, *Sociologia delle città*, Carocci, Roma 2006

<sup>3</sup> Si veda: Robert Castel, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino 2003

<sup>4</sup> E' forse utile ricordare una pertinente definizione di standard tratta dalla manua-listica urbanistica del '900: «una serie di misure stabilite per valutare l'eccellenza della qualità degli elementi per un insieme di riferimento, necessarie quantità minime nell'interesse generale». Così definito è evidente che il termine di *standard* viene mutuato dalle tecnologie legate alla produzione industrializzata, seriale, nel momento in cui la città è vista come una macchina per abitare, luogo ideale per l'applicazione della definizione industriale della serialità.

<sup>5</sup> Si veda: Paolo Scattoni, *L'urbanistica dell'Italia contemporanea. Dall'unità ai giorni nostri*, Newton & Compton, Roma 2004

<sup>6</sup> Si veda: Francesco Karrer, Manuela Ricci (a cura di), *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina, Roma 2003

<sup>7</sup> Si veda: Francesco Karrer, *La città integratrice di servizi* in Francesco Karrer, Manuela Ricci (a cura di), *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, op. cit.

<sup>8</sup> Si veda: Luigi Doria, *Dalla culla all'ospizio* in Francesco Indovina (a cura di), *Nuovo lessico urbano*, Franco Angeli, Milano 2006

<sup>9</sup> I modelli di *government* e *governance* toccano il tema delle relazioni tra stato e società e della democrazia. Il primo modello è contenuto nella dimensione della guida politica (come *politics*), che vede quello del governo divenire un fine in sé e il governo di cambia-

mento materia degli specialisti della politica (in cui "più democrazia" significa migliorare le tecniche di governo, vale a dire i dispositivi elettorali, l'organizzazione dello stato e del territorio, l'efficienza degli strumenti di pianificazione, dell'intervento pubblico, etc.). Il secondo modello, che assume la pluralità come elemento caratterizzante la complessità sociale, sembra oscillare tra due interpretazioni estreme: da un lato la necessità dell'efficacia dell'azione collettiva e di governo (partecipazione, cooperazione, coordinamento, lavoro di rete, sviluppo, etc.) quanto di trattamento dei conflitti sociali, attraverso l'impiego di una varietà di tecniche e il ricorso a soluzioni organizzative e normative, dall'altro una cultura radicale che mitizza la necessità di negare l'idea del dirigere secondo lo slogan "meno governo = più democrazia", riproponendo la separazione del piano della politica (*politics*) da quello delle politiche (*policies*).

Per maggiori approfondimenti sul tema di veda: Francesca Gelli, *Dirigere e redigere* in Francesco Indovina (a cura di), *Nuovo lessico urbano*, op. cit.

<sup>10</sup> Si veda: Enzo Scandurra, *La città che non c'è*, Dedalo, Bari 1999

<sup>11</sup> Si veda: Donald Schon, *The reflexive practitioner*, Basic Books, New York 1983

<sup>12</sup> Si veda: Caterina Timpanaro, *Luoghi pubblici e pianificazione democratica. Proposte per un'area delle esclusioni: il quartiere San Cristoforo di Catania*, Edit, Catania 2007

<sup>13</sup> L'art. 1 della legge 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) recita: «la repubblica assicura alle persone

e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali [...], previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia». Ma se i diritti appaiono ben definiti - osserva acutamente Sernini - anche se non sempre applicati (ad esempio la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 18 dicembre 2000 all'art. 25 recita: «l'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale»), altrettanto non può dirsi per i bisogni, per cui la teoria economica e la filosofia sono oggi impegnate a ridefinire il campo dei bisogni con altri concetti che non richiedano rigide elencazioni di bisogni e di beni. E' abbastanza diffuso, seppure ambiguo il concetto di capacità: esso esprime la distribuzione dei beni in vista della capacità di funzionare che le persone possono ricavarne per sviluppare la loro libertà positiva nei campi che meglio ritengono.

Si veda: Michele Sernini, *Benessere nella città* in Gianni Villanti (a cura di), *Città e progetto*, op. cit.

<sup>14</sup> Si veda: Lavinia Bifulco (a cura di), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma 2002

<sup>15</sup> Si veda: Robert Castel, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, op. cit.

<sup>16</sup> Si veda: Lewis Mumford, *The culture of cities*, Harcourt, Brace & Co., New York, 1938. Edizione italiana *La cultura delle città*, Edizioni di Comunità, Milano 1953

<sup>17</sup> Si veda: Maurizio Carta, *Next city: culture city*, Meltemi, Roma 2004

<sup>18</sup> Si veda: Enzo Scandurra, *Città morenti e città viventi*, Meltemi, Roma 2003

<sup>19</sup> Arendt H., *Human condition*, Chicago University Press, 1958 (ed. it. *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano 1964)

#### NOTE BIBLIOGRAFICHE

AMENDOLA G. (a cura di), *Scenari della città nel futuro prossimo venturo*, Laterza, Roma-Bari 2000

BIANCHETTI C., *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano 2003

CERAMI G., *Come le città si raccontano. Verso un'urbanistica gentile*, Clean, Napoli 2005

CROSTA P.G., *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano 1998

FIORANI E., *I panorami del contemporaneo*, Lupetti, Milano 2005

FORESTER J., *Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari 1998

GALBRAITH J. K., *Economia e Benessere*, Edizioni di Comunità, Milano 1962

GUIDICINI P. (a cura di), *Gestione della città e partecipazione popolare*, Franco Angeli, Milano 1973

GUIDUCCI P., *L'urbanistica dei cittadini*, Laterza, Bari 1990

MELA A., *Sociologia delle città*, Carocci, Roma 2006

MANCUSO F., *Le vicende dello zoning*, Il Saggiatore, Milano 1978

MORACI F., *Governance urbana. I nuovi indirizzi per il soddisfacimento della domanda di welfare urbano*, Officina, Roma 2003

NUVOLATI G., *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, Il Mulino, Bologna 2002

PABA G., PERRONE C. (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Alinea, Firenze 2002

PABA G., *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano 2003

PERULLI P., *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri, Torino 2000

PIRODDI E., SCANDURRA E., DE BONIS L., *I futuri della città. Mutamento, nuovi soggetti e progetti*, Franco Angeli, Milano 1999

SCANDURRA E., *La città che non c'è. La pianificazione al tramonto*, Dedalo, Bari 1999

VILLANTI G. (a cura di), *La città promessa. Progetti e strategie a Modena per salvare la periferia da sé stessa*, Maggioli, Rimini 2003