

(8 aprile pomeriggio)

Introduce e coordina: Michele Talia (Giunta Esecutiva INU)

Relazioni di: Lorenzo Bellicini, CRESME; Carlo Donolo, Fondazione Basso; Sergio Urbani e Giordana Ferri, Fondazione Housing Sociale.

Interventi nel dibattito: alcuni selezionati dal Call for papers ed altri liberi.

XXVII
CONGRESSO

LIVORNO

TEATRO GOLDONI
7/9 APRILE 2011

CITTÀ E WELFARE: UN LEGAME CHE NON CONVIENE SPEZZARE

Michele Talia

La riflessione promossa dall'INU in occasione del XXVII Congresso si basa sulla consapevolezza che, soprattutto nel nostro Paese, la crisi della città e l'attuale recessione economica hanno innescato una spirale negativa le cui conseguenze non si prestano a valutazioni frettolose e schematiche. Mentre la prima patologia è in atto ormai da molti anni, e ha comportato la sostituzione radicale dei vecchi modelli insediativi, prevalentemente polarizzati, con altri a più elevato consumo del suolo e delle altre risorse primarie (aria, acqua, energia, ecc.), la seconda si è manifestata in modo più eclatante solo negli ultimi anni, ma sembra costituire il punto di approdo di un lento processo di trasformazione dell'economia di mercato e della struttura sociale che si era affermata negli anni della prima e della seconda età industriale.

Come avremo modo di chiarire meglio in seguito, entrambe queste linee di tendenza si sono spinte fino a modificare in profondità tanto la struttura e il modello organizzativo degli insediamenti, quanto la maniera in cui la società contemporanea rappresenta se stessa¹. Il cambio di paradigma che ne consegue sottintende la ricerca di provvedimenti indirizzati al rilancio dell'economia che si contrappongano alle consuete pratiche di valorizzazione territoriale non più sostenibili, e che promuovano al tempo stesso l'adozione di politiche urbane finalizzate a invertire le recenti tendenze alla riduzione delle risorse in settori strategici per il benessere dei cittadini quali la cura e l'assistenza, la formazione e la conoscenza, il sostegno alle attività del terzo settore, la sicurezza individuale e la tutela dei territori.

In definitiva la peculiare fase di passaggio che stiamo vivendo ci costringe a fare i conti con la necessità di elaborare il progetto di un nuovo welfare in grado di superare le principali rigidità del vecchio sistema che si sono accumulate nel corso degli anni, e di dare spazio a un modello di società che non guardi più ai cittadini come a soggetti passivi, ma che ne accresca la libertà sostanziale, e l'effettiva capacità di realizzare le proprie aspirazioni e potenzialità².

A fronte di una sfida così ambiziosa è necessario mettere in campo una vasta platea di saperi e di orientamenti di ricerca, in grado di elaborare una visione interdisciplinare e di mettere a punto strumenti di pianificazione capaci di affrontare in modo creativo questioni articolate e complesse come la riduzione degli sprechi e l'efficienza nell'uso delle risorse (suolo, energia, valori paesaggistici, qualità ambientale), il coinvolgimento dei nuovi attori delle trasformazioni, la sperimentazione di forme inedite di collaborazione tra soggetti e interessi differenti, la

1 Tale rappresentazione corrisponde al modo in cui, secondo Arnaldo Bagnasco, la società urbana "si organizza - nel senso che 'prende forma' - nello spazio, e nel fare questo organizza, modifica, dà forma allo spazio stesso" ("Spazio", Enciclopedia di Scienze Sociali, vol. IX, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 2001).

2 Cfr. M. Paci, Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva, Il Mulino, Bologna, (2a ed., 2007).

prefigurazione di abitudini e di stili di vita improntati ad un uso più consapevole e responsabile del proprio territorio.

Sviluppando questo asse tematico del dibattito congressuale proveremo pertanto ad esporre una valutazione critica delle conseguenze prodotte sulle trasformazioni insediative dalla crisi del settore pubblico che richiami alcune fondamentali ipotesi interpretative elaborate in questi anni dalle scienze sociali e dai responsabili delle politiche pubbliche in materia di welfare. Quindi cercheremo di evidenziare i possibili effetti negativi di quelle misure che cercano di accentuare la competitività dei sistemi urbani, ma senza attribuire ai servizi urbani, all'economia della conoscenza e alla valorizzazione del patrimonio artistico e storico-culturale il ruolo strategico che in questo quadro essi possono assumere. Subito dopo indicheremo alcune opportunità offerte dalle recenti proposte di riforma del welfare che mirano ad assicurare la compatibilità dei principi dell'universalismo e della giustizia sociale non solo con i vincoli di bilancio della pubblica amministrazione, ma anche con il perseguimento dell'obiettivo di esaltare la capacità dell'individuo di prendere autonomamente le decisioni che lo riguardano. Infine sottoporremo alla discussione, in una forma necessariamente schematica, alcuni temi che riteniamo fondamentali per il coinvolgimento di nuove soggettività e di nuovi bisogni nel governo del territorio.

Alcune ipotesi interpretative

I fenomeni che abbiamo provato a descrivere in apertura, prima di entrare più recentemente nel raggio d'azione dei policy makers e dei soggetti e degli attori della pianificazione, sono stati oggetto di un'attenta esplorazione da parte delle scienze sociali almeno a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, quando alcuni sociologi hanno cominciato ad analizzare gli effetti prodotti dalla crisi della modernità soprattutto nei termini di un aumento progressivo della insicurezza individuale e collettiva.

In particolare la pubblicazione, nel 1986, di un importante saggio di Ulrich Beck³ ha consentito di mettere a fuoco le cause profonde che avevano prodotto questo sentimento diffuso di insicurezza, e che erano riconducibili alla consapevolezza che i principali attributi della modernizzazione (globalizzazione, disoccupazione, liberalizzazione sessuale e di genere, crisi ecologica, finanziarizzazione) altro non sarebbero che gli elementi costitutivi di quella "società del rischio" che rappresenta l'antitesi dello stato assistenziale che era stato concepito dalle socialdemocrazie europee fin dal secondo dopoguerra.

A seguito della affermazione di questa condizione permanente di insicurezza l'uomo contemporaneo vede associarsi all'indebolimento delle coperture classiche (previdenziali, occupazionali, ecc.) la progressiva esposizione a un rischio sistemico derivante dalle esternalità negative del progresso scientifico e tecnologico (incidenti industriali o nucleari), dalle crisi internazionali (crisi dei mutui subprime, aumento dei prezzi energetici), o dalla globalizzazione (trasferimento delle attività manifatturiere nei Paesi con un costo più basso del lavoro) da cui è sempre più difficile difendersi⁴.

In presenza di un capitalismo senza lavoro e senza equità fiscale tende ad affermarsi una stratificazione della popolazione mondiale sempre più polarizzata, che si articola in una componente sociale ormai piuttosto ampia che dispone di notevoli risorse economiche, che per alcune scelte fondamentali (decisioni di investimento, scelta dell'offerta formativa per i propri figli, consumi personali, mobilità per ragioni di affari e di svago) è ormai globalizzata, e in una platea assai più vasta di poveri "localizzati". In tale modello è la stessa distribuzione ineguale delle

3 U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, (prima edizione italiana, 2000).
4 Cfr. R. Castel, *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2004.

risorse a denunciare un'immanente contraddittorietà rispetto a un'esposizione ai rischi – che sono generati ad esempio dalle catastrofi naturali, dal terrorismo o dal cambiamento climatico – che invece colpisce tutte le classi sociali e supera ogni confine⁵.

In linea con il carattere pervasivo di questi cambiamenti il senso generalizzato di insicurezza che caratterizza la società contemporanea tende in molti casi ad acquisire il tratto distintivo di un'invariante antropologica. Laddove Freud aveva colto un aspetto fondamentale del processo di civilizzazione occidentale nella disponibilità a reprimere una parte della propria libertà in cambio di un'accresciuta sicurezza, per Zygmunt Bauman la nuova fase testimonierebbe al contrario un autentico ribaltamento di questa condizione⁶, e il prevalere di un impulso a barattare la sicurezza promessa dalle istituzioni (nelle relazioni coniugali, nei rapporti di lavoro, nella protezione delle categorie più deboli) con una maggiore libertà dai condizionamenti esercitati dalla appartenenza ai grandi soggetti collettivi, come la Chiesa, la Classe, il Partito, il Sindacato e, ovviamente, la funzione pubblica.

I pericoli di una dissoluzione urbana nella “società del rischio”

Contemporaneamente all'avvenuto consolidamento del paradigma della società del rischio il territorio del nostro Paese e il suo sistema insediativo hanno manifestato un'accentuata e, da molti punti di vista insospettabile, fragilità. Questa esposizione ai pericoli di una transizione non governata, e forse non governabile, sembra costituire l'esito di due fattori distinti, eppure convergenti.

Mentre il primo rappresenta apparentemente solo la riedizione in chiave moderna dell'atavico conflitto tra la natura e l'uomo, con la particolarità che quest'ultimo non sembra quasi mai in grado di utilizzare pienamente le risorse che l'innovazione tecnologica gli mette a disposizione relativamente al contenimento del rischio, e che gli consiglierebbe di non urbanizzare le aree esondabili, soggette a movimenti franosi o troppo esposte alla probabilità di eventi sismici, il secondo fattore evidenzia invece delle fragilità che sono riferibili più direttamente ad un'attività di trasformazione dell'ambiente che spesso prescinde dalla applicazione dei più elementari principi di precauzione.

Anche se il rifiuto ad ascoltare gli ammonimenti che ci vengono indirizzati quotidianamente dal contesto naturale in cui operiamo non costituisce certamente un carattere esclusivo del caso italiano – come ci ricorda il drammatico incidente nucleare avvenuto nell'impianto di Fukushima, e cioè in un'area ad elevatissimo rischio sismico che era ovviamente incompatibile con una scelta localizzativa di tale tipo – è difficile negare che in Italia la mancata prevenzione del rischio e la frequente abdicazione al ruolo di controllo e di governo del territorio da parte delle istituzioni pubbliche hanno comportato costi enormi, che nel lungo periodo (1944-2009), e limitatamente al rischio sismico e idrogeologico, ammontano a circa 127 miliardi di euro⁷.

Non si può fare a meno di osservare che le criticità indotte da processi di urbanizzazione spontanei e spesso abusivi si sono sommate agli oneri derivanti dalla prolungata inerzia dei soggetti cui competono le politiche infrastrutturali nel campo della viabilità, dell'energia e dei rifiuti, nel senso che la mancata realizzazione di opere strategiche in questi settori di intervento ha comportato (e comporterà in futuro) oneri particolarmente elevati per la collettività e per il sistema

5 Cfr. Z. Bauman, Globalizzazione e glocalizzazione, Armando Editore, Roma, 2005.

6 Cfr. Z. Bauman, La società sotto assedio, Laterza, Bari, 2002.

7 Vedi a questo proposito il recente rapporto di ricerca coordinato da Lorenzo Bellicini per il Centro Studi del Consiglio Nazionale dei Geologi (Terra & Sviluppo. Decalogo del Territorio 2010, Roma, 2010).

delle imprese. Secondo l'Enel la mancata modernizzazione del sistema insediativo sta producendo un deficit infrastrutturale che incide pesantemente sulla competitività Paese, e i costi di tale inerzia sono stati stimati in circa 384 miliardi di euro nei prossimi quindici anni⁸.

Se a questo punto proviamo a tirare le somme di una politica così dissennata del territorio, ci accorgiamo che colpe ed errori sono in qualche modo il frutto di un graduale smarrimento della centralità delle formazioni urbane da un lato nella organizzazione dello spazio antropizzato, sempre più affidata a forme inerziali e parcellizzate di valorizzazione dei suoli⁹, e dall'altro al progressivo assottigliamento della occupazione nel comparto dei servizi sociali, con inevitabili scompensi per le aree urbane in cui tale forma di impiego era tradizionalmente radicata, e nelle quali tuttora si concentra la quota più significativa delle prestazioni erogate dal settore pubblico.

A seguito di cambiamenti che sono avvenuti nell'arco di pochi decenni l'organizzazione territoriale di alcune tra le regioni più popolate del Paese sembra dunque aderire a un nuovo ordine urbano¹⁰ che ha favorito una grande trascinazione edilizia, per effetto della quale quote crescenti di popolazione inurbata hanno scelto, non sempre e non solo per ridurre i costi dell'alloggio, soluzioni abitative che realizzassero una significativa autonomia nei confronti delle aree urbane più consolidate sotto il profilo storico-culturale e della offerta dei servizi.

È sufficiente pensare all'effetto congiunto della diffusione insediativa, che minamina alla base i processi che contribuiscono al rafforzamento della centralità urbana, e i tagli operati nella pubblica amministrazione e nel sistema del welfare, per accorgersi che il progressivo "avvitamento" della crisi della occupazione e della economia urbana rischia di insidiare il ruolo assunto dalle città a livello nazionale e internazionale.

Anche in questo caso è possibile individuare nelle configurazioni assunte dalla integrazione sociale un importante elemento propulsivo di questo "esodo dalla città", che sembra trovare soprattutto nel peri-urbano il luogo privilegiato per l'affermazione di comunità alternative e di nuove identità¹¹. Qui le modalità spesso inedite del lavoro autonomo e le trasformazioni avvenute nelle relazioni familiari e amicali sembrano in grado di cooperare attivamente a quel processo di individualizzazione che coincide con la transizione dell'individuo verso nuove forme di appartenenza, che a fronte di una minore capacità di assicurare protezione e auto-identificazione, sembrano tuttavia in grado di assicurare traguardi insperati in termini di libertà e di autodeterminazione.

Le opportunità offerte dalla flessibilità

Se dunque tanto l'individualizzazione cui abbiamo appena fatto cenno, quanto la crescente flessibilità dei vincoli "contrattuali" (sentimentali, lavorativi, professionali, assicurativi) cui l'individuo è sottoposto sembrano rappresentare in modo sempre più evidente il tratto distintivo della contemporaneità, è altresì innegabile che la lettura che viene data di questa situazione può variare in misura significativa in rapporto alle circostanze generali o locali nelle quali si opera.

8 Cfr. Enel, Osservatorio: i costi del non fare, Roma, 2010.

9 A ben vedere anche il dibattito sul cosiddetto "piano casa" sembra iscriversi in questa linea di tendenza, soprattutto laddove affida alla iniziativa individuale il compito di imprimere un impulso significativo alla ri-attivazione del ciclo edilizio e alla modernizzazione del patrimonio insediativo esistente.

10 Cfr. M. Talia, "La riforma del governo del territorio e il nuovo ordine urbano", Urbanistica, n. 138, 2009.

11 Come dimostra un recente saggio di Vincenzo Binetti (Città nomadi. Esodo e autonomia nella metropoli contemporanea, Ombre corte, Verona, 2008) anche la lettura di alcuni romanzi del Novecento può offrire, a tale proposito, utili suggestioni.

Una stessa “scommessa” professionale che in una congiuntura economicamente favorevole può comportare un rischio ritenuto accettabile, se confrontato alle opportunità che consente di cogliere, tende invece a suscitare apprensione, se non addirittura insicurezza o vera e propria paura, quando si è costretti a fare i conti con una fase prolungata di rallentamento delle principali variabili economiche.

In Italia, ad esempio, l’ingresso anticipato in un ciclo decennale di stagnazione relativa e, più recentemente, di recessione ha fatto sì che la flessibilità promessa dal mercato del lavoro sia stata interpretata alla stregua di una minaccia di precarizzazione, e anche l’individualizzazione mitizzata dai ceti emergenti della finanza e dell’economia della conoscenza ha finito per segnare una battuta d’arresto. Perdurando questa progressiva perdita di senso dei progetti, individuali o collettivi, che mirano alla costruzione del futuro, il timore di molti riguarda una “biografia del fai da te che può degenerare molto rapidamente in una biografia del fallimento”¹².

Trasferendo questa sensazione di insicurezza alla espressione dei grandi bisogni collettivi intercettati dalla città (lavoro, assistenza, istruzione, sanità, protezione dalla criminalità), è possibile evidenziare come la transizione verso un nuovo modello di welfare ha trovato più recentemente un importante ostacolo proprio nelle difficoltà cui abbiamo fatto cenno in precedenza. Anche se le criticità in cui incorreva il vecchio stato sociale sono difficilmente contestabili, è altresì evidente che l’aumento della popolazione che vive in condizioni di povertà relativa, il drastico peggioramento dei livelli occupazionali o l’accentuazione del disagio abitativo in molte realtà urbane di media e di grande dimensione contribuiscono a rinviare la fase in cui sarà possibile affrontare con decisione la riforma di un sistema di protezioni sempre più differenziato che dovrà adattarsi ad una popolazione nazionale sempre più vecchia, e in cui lo squilibrio tra ceti sociali, generazioni, generi ed etnie differenti tenderà inevitabilmente ad aumentare.

Eppure la riflessione avviata nell’ultimo decennio relativamente all’affiancamento delle misure più tradizionali di assistenza e di sostegno al reddito con altri strumenti di tutela attiva, in grado cioè di favorire la crescita della responsabilità e della consapevolezza del cittadino, deve poter proseguire nonostante le attuali difficoltà. In particolare l’individuo deve essere “messo nelle condizioni di poter godere effettivamente dei diritti e delle risorse che gli sono riconosciuti realizzando appieno le proprie potenzialità”¹³, e facendo leva sulla capacità del nuovo welfare di creare opportunità, reale esigibilità dei diritti e specifiche competenze, si dovrebbe essere nelle condizioni di aderire a una “democrazia deliberativa” del tipo di quella postulata da Habermas¹⁴. In particolare quest’ultima potrebbe realizzare le condizioni di base per garantire la partecipazione delle associazioni dei cittadini alle attività decisionali in materia di welfare alla scala locale, con effetti sicuramente positivi in termini di capacitazione (empowerment) della cittadinanza.

Nel produrre un allargamento della sfera pubblica il nuovo welfare costituisce al tempo stesso un campo di sperimentazione di nuove pratiche (ad esempio attraverso un’intensa mobilitazione degli operatori del terzo settore), e un’arena in cui sviluppare una capacità di apprendimento degli strumenti della cittadinanza attiva, che potranno rivelarsi preziosi nella definizione di finalità sociali più complesse quali la partecipazione informata e responsabile alle sedi della condivisione delle scelte pubbliche predisposte nell’ambito dei processi di pianificazione del territorio.

12 U. Beck (in collaborazione con A. Giddens e L. Scott), *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell’ordine sociale della modernità*, Asterios Editore (ed. italiana), Trieste, 1999.

13 M. Paci, “Il welfare dei cittadini. Un contributo al dibattito”, *Polis*, XX, n. 3, 2006, pag. 464.

14 J. Habermas, *Fatti e norme*, Guerini, Milano, 1996.

I temi di discussione

Almeno in prima approssimazione l'approfondimento in sede di dibattito delle questioni che abbiamo proposto nelle pagine precedenti potrebbe trovare un'utile sollecitazione in alcune proposizioni che, anche se in modo ancora esplorativo, cercano di contrapporsi a una riflessione che appare attualmente penalizzata dal prevalere di concezioni negative e pessimistiche:

1. il modello di una città solidale e amica è ancora fortemente radicato nell'immaginario collettivo e nelle aspirazioni di larghi strati della popolazione, che sono orientati a ritenere che il suo conseguimento non può essere rinviato ad una fase di maggiore prosperità economica, ma deve essere affidato all'adozione di politiche pubbliche e al progetto di spazi di relazione e di condivisione;
2. a fronte dei tagli operati nei bilanci delle amministrazioni e degli enti locali il primato della dimensione pubblica della città può essere sostenuto e praticato solamente se si diffonde la consapevolezza che quest'ultimo è ingrediente fondamentale delle capacità attrattive di un insediamento, e del successo che esso mantiene nel tempo non solo in campo turistico, ma anche in relazione alla possibilità di richiamare attività economiche pregiate e nuove funzioni di eccellenza;
3. nel difficile equilibrio che tende a stabilirsi tra i costi e i benefici della "città pubblica", l'aumento progressivo della popolazione immigrata di recente nel nostro Paese introduce un ulteriore elemento di criticità, e pone la questione di una difficile compatibilità tra la formazione della città multi-etnica e la crisi del welfare, che può essere risolta solamente ricordando che l'immigrazione (e l'assunzione di compiti di assistenza e di collaborazione domestica che altrimenti risulterebbero assai più onerosi) non costituisce il problema, ma piuttosto la sua soluzione;
4. in presenza di un'accresciuta sensibilità dei cittadini nei confronti dei problemi della sicurezza, e di un indiscutibile ritardo maturato dall'Italia anche in questo campo, è necessario contrastare il ricorso a politiche che interpretino tale obiettivo in termini esclusivi di ordine pubblico adottando strategie preventive indirizzate soprattutto alla lotta alla dispersione scolastica, alla introduzione di incentivi alla occupazione giovanile e alla previsione di misure volte a favorire l'integrazione della popolazione di recente immigrazione;
5. dopo un prolungato oblio della centralità che deve essere assegnata alle politiche abitative, sembra opportuno affidare alla previsione di una consistente offerta di edilizia residenziale pubblica il compito di operare al tempo stesso come leva keynesiana di rilancio del settore delle costruzioni, e come azione di sostegno nei confronti di un fabbisogno abitativo che incide sempre più negativamente sulle condizioni di vita delle famiglie a basso reddito e delle nuove generazioni;
6. se non si vuole mettere in crisi il rapporto fondamentale tra città e democrazia, le istanze partecipative e la domanda di governo della trasformazione urbana devono diventare componenti positive di un progetto pubblico di rigenerazione urbana, soprattutto a partire da una interpretazione in chiave federalista del demanio. In tale prospettiva è necessario porsi l'esigenza di prevedere regole più chiare e condivise circa la valorizzazione di un enorme patrimonio che altrimenti rischia di rappresentare un ulteriore fattore di squilibrio;
7. nel proporre un differente scenario per la città del futuro dovremmo sfuggire alla apparente contraddizione tra gli oneri non sostenibili di un apparato pubblico costoso e poco qualificato e la necessità di immaginare percorsi innovativi – e compatibili con le nostre esigenze – in grado di utilizzare al meglio la creatività e il talento delle nuove generazioni;

8. in linea con l'individuazione dei nuovi bisogni di cui un welfare riformato dovrebbe farsi carico è necessario sottolineare la necessità di garantire il "diritto alla accessibilità" a un più ampio numero di cittadini, con misure finalizzate da un lato a garantire la progettazione integrata del territorio e dei trasporti, e dall'altro ad assicurare forme di mobilità più efficienti e sostenibili, tali cioè da ridurre le barriere all'accesso (per anziani, bambini, diversamente abili) e favorire al tempo stesso la diffusione del trasporto pubblico (bus priority, orari flessibili, intermodalità e parcheggi di scambio) e l'impiego di tecnologie meno inquinanti;
9. dovrebbe essere evidente che un approccio maggiormente propositivo al tema della sopravvivenza dello Stato assistenziale presuppone una maggiore consapevolezza circa i compiti che la città dovrebbe assumere, con un evidente "interfaccia" con quelle politiche che cercano di combattere l'attuale crisi economica impiegando le armi della innovazione e dell'economia della conoscenza. Ciò almeno nella convinzione che la conoscenza stessa è un bene pubblico che non può essere prodotto spontaneamente dal mercato, e che la creazione di nuovi saperi e di nuove competenze chiama in causa al tempo stesso un ruolo attivo della pubblica amministrazione e la disponibilità di luoghi – in primo luogo le reti urbane – atti a valorizzarne gli investimenti.