

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Pace M. *Welfare e città 2. Rapporto tra
istituzioni e cittadini nella
trasformazione del territorio***

www.planum.net
ISSN 1723-0993

SIU 2011

Welfare e città 2

Rapporto tra istituzioni e cittadini nella trasformazione del territorio

Michela Pace

Università IUAV di Venezia

Atelier n.2 - Questioni per l'urbanistica del XXI secolo

La costruzione e la trasformazione di luoghi collettivi nella città contemporanea, evidenziano una distanza spesso marcata tra le politiche sociali e il progetto dello spazio fisico e delle attrezzature. In particolare, superati gli anni in cui sia gli interventi che le rivendicazioni legate a questi spazi assumevano un carattere prevalentemente unitario e ad ampio raggio, quello a cui si assiste oggi è il moltiplicarsi di voci, soggetti, iniziative legate alla richiesta di benessere, parallelamente alla frammentarietà che coinvolge la dimensione urbana e sociale.

La scarsa attenzione dedicata ai luoghi collettivi trova una delle sue ragioni principali proprio nella difficoltà di concretizzare una risposta adatta ad una realtà tanto mutevole e varia: la velocità con cui si trasformano le esigenze e le aspettative legate alla domanda supera di molto la velocità di un sistema necessariamente burocratizzato (Secchi, 2009, Munarin, Tosi, 2009), spesso in ritardo, che abbandona facilmente i progetti per mancanza di fondi o dopo ogni cambio di amministrazione, e che a volte sembra occuparsi con pigro senso del dovere alla destinazione di quantità, escludendo dal cambiamento quelle stesse tensioni che lo generano e lo tengono in vita. Tuttavia, se da un lato non si può più credere che i servizi sociali siano uno strumento privilegiato dello Stato per rimediare ai processi disgreganti innescati dal mercato senza regole (Clementi 2009, Munarin, Tosi, 2009), dall'altro si nota come, ultimamente, il ritrovato interesse per gli spazi del *welfare* abbia spinto diversi soggetti ad un dialogo più intenso e spesso proficuo. La conversazione su questi temi evidenzia come il *welfare* non sia più una prerogativa delle sole istituzioni, ma una questione diffusa e accessibile: la partecipazione di interlocutori esterni alle amministrazioni non è concessa ma ricercata, tanto che la legittimazione e la riuscita del progetto sembrano a volte dipendere dalla reciproca consultazione.

Questo simultaneo movimento delle parti non è necessariamente fruttuoso ma, per così dire, agita la soluzione, infittendo la rete di legami tra i componenti e provocando una reazione trasversale alla dimensione fisica – perché agisce contemporaneamente a scale differenti - e relazionale – perché coinvolge gruppi più o meno formalizzati. Parallelamente, chiama in causa l'idea di capitale sociale che si produce investendo in beni collettivi, e ci impone di riflettere sulle forme, le quantità, ma soprattutto sulla qualità di questi spazi come generatori di senso del vivere in comunità (Pomilio, 2009).

A partire da queste riflessioni, il caso studio di Mestre ha fornito l'occasione per osservare i modi in cui alcune politiche di *welfare* si sono depositate fisicamente sul suolo. Attraverso una serie di esplorazioni preliminari compiute all'interno della Direzione Politiche Sociali Partecipative e dell'Accoglienza (Area Politiche Sociali del Comune di Venezia), sono stati considerati gli attori (amministratori, tecnici, associazioni, abitanti), i materiali (sezioni stradali, attrezzature, spazi pubblici) e gli strumenti attuali e potenziali (politiche, piani, regolamenti) con cui viene costruita e trasformata concretamente l'infrastruttura collettiva dello spazio del *welfare*. Tali esplorazioni sono pensate come uno strumento di lavoro per mettere in tensione un approccio di tipo analitico-

comparativo con uno di tipo immaginativo-progettuale. Il loro obiettivo consiste nel fornire gli strumenti non solo per interpretare, ma anche e soprattutto per rendere praticabile un tema così articolato e sfaccettato, che chiama in causa lo spazio quotidiano abitabile della città contemporanea.

Lo strumento della mappatura, spesso assente nella gestione dei progetti e delle attività che fanno capo alle politiche sociali, ha permesso di mettere in evidenza non solo le quantità delle trasformazioni, ma di collocarle anche temporalmente, chiarendo le ragioni di alcuni scostamenti programmatici: le finalità con cui nascono i progetti, così come alcuni servizi sociali, sono continuamente soggette alle aspettative di attori differenti e agli strumenti che essi chiamano in causa, siano essi materiali, legislativi o legati all'immaginario collettivo, al significato, al valore dei luoghi. È necessario infatti tener conto della variabilità di alcuni fattori: le condizioni cambiano continuamente sia in relazione agli obiettivi perseguiti da attori singoli o collettivi che ai diversi modi di concretizzare nel territorio valori culturali e funzionalità tecniche .

Questo processo non deve essere visto però in semplici termini di causa-effetto: ogni azione riverbera i propri esiti con intensità ed in tempi differenti, cercando un equilibrio continuo tra l'alterazione della forma fisica e quello della realtà sociale (Calafati, 2000).

Quali sono, in questo contesto, le ricadute sistemiche e puntuali nella costruzione e gestione delle politiche sociali pubbliche? I bacini di utenza, il raggio di influenza che tali interventi sono in grado di mettere in gioco e la dimensione dei processi che vengono innescati, sono parametri che possono mettere in luce alcune questioni in particolare. Da un lato la committenza: da chi è composta, quali sono i soggetti coinvolti, a quali reti formalizzate e non fanno capo, ecc. Dall'altro gli strumenti progettuali: qual è il bagaglio fisico e spaziale cui le politiche sociali fanno riferimento nel momento in cui si occupano di una strada, un quartiere, un gruppo di cittadini?

Dopo aver ricostruito un primo organigramma della complessa rete di attori operanti nel territorio mestrino, sono stati seguiti tre servizi sociali e sono state elaborate le prime mappature con lo scopo di raccontare la complessità dei rapporti e dei processi che si attivano nella costruzione e trasformazione dei luoghi dell'abitare e di parti di "infrastruttura collettiva".

I Servizi Sociali osservati sono: il progetto "Riduzione del danno" (Adulti / Lavoro di strada – Interventi a bassa soglia), "Venezia città solidale" (supporto alla progettazione e sviluppo del terzo settore), "Unità Operativa Complessa ETAM" (Sviluppo di comunità e accompagnamento di processi partecipativi).

Ad una prima analisi è apparso possibile identificare due geografie dai caratteri differenti: una geografia delle sedi, più "dura" e stabile (di cui fanno parte alcune sedi operative delle istituzioni locali, delle associazioni di cittadini coinvolte, ecc.); una geografia dei progetti, più instabile e temporanea, che segue movimenti e obiettivi dei diversi progetti messi in campo.

Ne emerge una rete complessa di attori ed intenzioni, qui presentati attraverso un focus progressivo che, partendo dalle relazioni a scala più vasta, si concentra su un servizio sociale in particolare - ETAM, approfondendo l'analisi delle attività in corso, per poi analizzare un progetto che ha impegnato l'unità operativa nel corso degli ultimi anni.

IL CASO ETAM

ETAM è una Unità Operativa Complessa che promuove e sostiene processi di partecipazione della cittadinanza e dei diversi soggetti istituzionali presenti nel territorio. L'Unità Operativa è composta da 1 Responsabile e 7 Animatori di comunità. Le principali funzioni di ETAM consistono nella formazione e informazione per la soluzione di problemi che emergono dalle comunità territoriali; nella promozione di percorsi che favoriscano l'espressione e la realizzazione di desideri collettivi; nella promozione dei metodi dell'animazione di comunità all'interno di realtà istituzionali; percorsi volti alla mediazione dei conflitti; percorsi finalizzati alla promozione e all'accompagnamento di esperienze organizzate in rete, insieme a gruppi formali e informali, e con i diversi soggetti istituzionali; consulenza ai gruppi di rappresentanza (comitati, delegazioni,...); facilitazione dei rapporti tra istituzioni e gruppi di cittadini; supporto ai gruppi per la realizzazione di attività socio-culturali. (www.comune.venezia.it)

L'unità operativa ETAM (Equipe Territoriale Aggregazione Minorile) è stata istituita nell'ambito del servizio promozione e inclusione sociale alla fine anni '80 con la prima giunta di Massimo Cacciari (assessore alle Politiche Sociali Gianfranco Bettin).

Con la nascita di ETAM, viene istituita la figura dell'operatore di strada, inteso come soggetto intermedio tra le persone e il territorio, che diventerà uno degli strumenti d'intervento tra i più rilevanti, anche considerando che da quel momento l'Assessorato alle Politiche Sociali si doterà complessivamente di oltre ottanta educatori di strada.

Luogo di mediazione e di riduzione della distanza tra tecnici e cittadini, ETAM costituisce uno dei pochi servizi di questo tipo interni a un'amministrazione, essendo questi, assai più di frequente, affidati ad associazioni o cooperative esterne, privandoli quindi della forza e della legittimazione derivanti dall'essere parte integrante dell'istituzione pubblica. Nondimeno, anche tale servizio trova forti resistenze nelle stesse istituzioni pubbliche e nei tecnici che muovendo da istanze affatto differenti faticano e a volte stentano a riconoscerne l'utilità. ETAM fa diventare la partecipazione dei cittadini il tramite tra le politiche sociali e quelle territoriali, attivando forme di ascolto e di condivisione dei progetti di trasformazione e riqualificazione della città, dell'articolazione e dell'organizzazione dei servizi e delle attrezzature.

Le esperienze e i progetti che ETAM ha seguito nel corso degli anni sono numerosi.

In particolar modo, negli anni '80 e '90, ETAM si è occupata principalmente di politiche legate alla casa: significativa è la collaborazione con l'Assessorato all'Urbanistica nella realizzazione del Contratto di Quartiere dell'area denominata "Altobello", o nel progetto di riqualificazione del quartiere "Vaschette" a Marghera, dove ETAM organizza l'incontro degli abitanti (proprietari, affittuari e abusivi) con l'Assessorato alla Casa al fine di gestire la rilocalizzazione delle trenta famiglie residenti negli edifici di cui è prevista la demolizione e ricostruzione. In questo caso il processo di mediazione svolto da ETAM riguarda anche la revisione del progetto di ricostruzione relativamente all'organizzazione dei servizi e degli spazi collettivi, attraverso un fertile scambio tra progettisti e futuri abitanti.

Allo stesso modo, essenziale è il ruolo svolto nel processo di ricollocazione del Campo Sinti e Rom all'interno di un più ampio progetto urbanistico. In questo caso l'intervento di ETAM, oltre a facilitare l'accoglienza di questa comunità da parte degli abitanti, ha contribuito a rendere più dignitose le condizioni di vita di quasi duecento persone: quest'ultime, infatti, attraverso il contatto con i progettisti hanno potuto far emergere le proprie diverse esigenze in merito alle abitazioni e ai servizi, utilmente trattate attraverso il progetto prima di vederle trasformate in occasioni di conflitto con gli altri residenti (ETAM, 2009).

Un'altra esperienza particolare, però, riesce forse a chiarire meglio la rilevanza dell'approccio e l'efficacia dei risultati di ETAM. Si tratta degli interventi realizzati in Via Piave, strada di connessione tra il centro di Mestre e la stazione ferroviaria che negli ultimi anni, per diverse ragioni, è percepita e vissuta come luogo di contrasti.

Ciò che caratterizza gli interventi più recenti in questa zona rispetto a quelli della fase precedente, è il cambio di dimensioni e di frequenza: si tratta di una serie di piccoli progetti che tendono ad aumentare la continuità spaziale nel sistema di servizi e attrezzature - attraverso la trasformazione fisica di alcuni luoghi - e la loro frequentazione, attraverso attività di animazione.

La qualità diffusa a cui contribuiscono, si perpetua proprio grazie ai differenti momenti in cui i progetti hanno preso forma e alla volontà, da parte dei vari soggetti, di tenere vivo l'interesse nei confronti di quest'area attraverso un dibattito continuo.

VIA PIAVE

Quando parliamo di via Piave non possiamo riferirci ad una semplice strada di attraversamento ma dobbiamo considerare piuttosto una vera e propria area che, partendo dalla stazione dei treni, prosegue verso il centro di Mestre ed è attraversata da una complessa rete di relazioni, avvenimenti, iniziative. In particolar modo, la zona di via Piave è stata interessata negli ultimi anni

da un intenso dibattito a causa di alcuni episodi di microcriminalità legati alla scarsa qualità dei luoghi e alle loro frequentazioni: casi di spaccio, prostituzione, raduni di persone definite “poco raccomandabili”, chiasso notturno, sono alcuni dei motivi che hanno spinto gli abitanti di questa zona a lamentare un disagio collettivo e la volontà di riappropriarsi di alcuni luoghi per riqualificarli e tornare ad usarli collettivamente. Oltre a questo, il forte incremento di stranieri residenti e di esercizi commerciali gestiti o di proprietà di stranieri ha portato alcuni commercianti italiani a denunciare una perdita di appetibilità della via ed il conseguente calo di frequentazioni dei negozi nella stessa area.

In realtà via Piave presenta caratteristiche del tutto simili a quelle che contraddistinguono altre zone periferiche di Mestre, ma l'attenzione spesso allarmistica della stampa locale, e il fatto di essere un luogo molto frequentato perché vicino alla stazione, hanno alimentato una sorta di pubblicità dell'insicurezza che ha reso superiore la percezione delle problematiche sia da parte dei gli abitanti che dei frequentatori occasionali. Lo stesso calo di affluenza verso i negozi in zona semicentrale è registrato anche in altre aree unitamente alla nascita di alcuni grandi poli commerciali e alla crescente abitudine, per molti, di frequentarli regolarmente.

L'intervento di ETAM in via Piave ha inizio nel 2006, quando l'Assessorato alle Politiche Sociali chiese all'Unità Operativa di prendere parte ad un'assemblea pubblica tra cittadini e istituzioni, in cui venivano discussi alcuni temi sulla sicurezza. Durante l'assemblea, gli operatori ETAM avvicinarono alcuni cittadini particolarmente interessati ai quali fu proposto di fondare un Gruppo di Lavoro impegnato in modo continuativo nella riqualificazione dell'area.

L'idea sottesa era quella di sollecitare un processo di consultazione e collaborazione con gli abitanti, i commercianti e tutti gli altri soggetti disponibili ad attivarsi, e di permettere contemporaneamente ai cittadini coinvolti di acquisire competenze per cambiare le condizioni nelle quali vivevano in relazione ai propri bisogni/interessi e nella direzione che essi avrebbero deciso (Martini, Torti, 2003). ETAM ha favorito, in questo senso, la partecipazione dei cittadini alla costruzione di proposte e progetti che si ponevano come alternativa al sempre più reclamato intervento delle Forze dell'Ordine da parte della maggioranza. Una volta convenuto che questi interventi sarebbero stati il modo più semplice e veloce per acquietare temporaneamente l'opinione pubblica, ma che non avrebbero risolto le problematiche dell'area poiché non proponevano alcuna alternativa, si è cercato di considerare il valore positivo degli spazi, incrementando la loro sicurezza tramite l'aumento di socialità piuttosto che di sorveglianza. Come conseguenza, l'intervento ha spostato la sua attenzione da un'azione eccezionale alla dimensione quotidiana, permettendo ai progetti di misurare i propri effetti sulla media durata, di testare i legami tra i soggetti coinvolti, la resistenza o la mutevolezza di alcune condizioni, accogliendo momenti di conflitto e contesa come parti necessarie alla maturazione dei progetti stessi.

In particolare, l'amministrazione Comunale e la Municipalità di Mestre Centro hanno promosso alcuni interventi allo scopo di riqualificare la zona dal punto di vista ambientale (parchi pubblici, viabilità, sistemazione di alcune porzioni stradali), economico (contatti tra commercianti italiani e stranieri) e sociale (iniziative culturali ed di animazione).

Il *Gruppo di Lavoro via Piave*, dall'altro lato, ha preso parte ai progetti in quanto soggetto competente, poiché composto da cittadini residenti nelle aree oggetto d'indagine e conoscitori delle problematiche che esse presentano. Il ruolo trainante del Gruppo di Lavoro è stato in questo senso essenziale perché ha spronato i malumori cittadini innescando nelle persone il desiderio di proporre soluzioni, suggerire alternative, prendersi cura di un pezzo di città come qualcosa di proprio. Il processo di coinvolgimento dei cittadini nel progetto di riqualificazione è diventato così garanzia di riappropriazione del quartiere, di “adozione” degli spazi, dei servizi e delle attrezzature collettive da parte dei cittadini, che in questo modo attenuano la sensazione d'insicurezza, contribuendo a far percepire via Piave come luogo dignitosamente abitabile. È infatti evidente come il progetto di trasformazione degli spazi possa funzionare come deterrente rispetto ad alcune pratiche sociali marginali, ma è altrettanto chiaro che ciò non è sufficiente se contemporaneamente non è attivato un processo di socializzazione di tali spazi.

In particolare, nell'esempio del *Gruppo di Lavoro via Piave*, la pratica delle relazioni risulta centrale e fondante nella prospettiva del lavoro di comunità: attraverso la costruzione e lo sviluppo di

legami sociali, è possibile sostenere percorsi di fiducia e promuovere a livello locale forme di responsabilizzazione e cittadinanza attiva (Martini, Torti, 2003).

La collaborazione tra soggetti (istituzioni, gruppi di cittadini, associazioni, professionisti) deve essere perciò considerata non più una pratica opzionale, ma un'attività decisiva per la buona riuscita di un progetto che trasformi il territorio in termini qualitativi depositando, assieme alle forme fisiche, anche immagini e valori culturali.

Prendere coscienza delle dimensioni del collettivo e del capitale che esso incorpora, vuol dire considerare anche le potenzialità legate all'azione individuale, all'associazionismo, alla capacità dei soggetti diversi di produrre e depositare forme specifiche su un dato territorio: è necessario considerare gli spazi del *welfare* non come un prodotto del singolo fruibile da "altri", ma come un atto collettivo e complesso, sensibile a spinte molteplici e in continua trasformazione.

Questo avvicinamento deve tenere necessariamente conto, come sosteneva De Carlo, dell' "alternanza illimitata di proposte e verifiche entro la quale continuamente si aggiustano non solo i mezzi in relazione alla precisione dei fini, ma i fini stessi in relazione al rinnovamento dei mezzi" (De Carlo, 1966).

Il caso di Mestre ci mostra alcuni progetti di spazi pubblici che non sono semplicemente superimposti dall'amministrazione, o accordati come routine legata agli standard. Essi accolgono invece proposte che procedono, in modo non sempre lineare, attraverso volontà, strumenti e tempi differenti. In questo processo, la volontà delle diverse parti di coinvolgersi a vicenda diventa un momento catalizzante capace di promuovere attività e nuovi significati attraverso progetti spaziali. Quello che fa la differenza, e che rende così importanti queste occasioni, è la consapevolezza dei soggetti di essere fattori fondamentali di costruzione del sociale, e l'aumento di interesse, da parte dei cittadini, verso alcuni pezzi città: il progetto diventa un incentivo all'osservazione, alla comprensione dei luoghi e al dibattito. Quel che alimenta questi spazi, quindi, è il formarsi di significati plurali (Lanzani, 1991) legati non solo alla loro frequentazione (Bianchetti, 2008), ma contemporaneamente alla loro (tras)formazione e ad un dialogo sempre attento ad intrecciare spazio e società in un processo che non si può fermare, ma deve anzi seguire la continua evoluzione della vita urbana.

* Il presente contributo restituisce parte di una ricerca condotta dal gruppo di lavoro "Officina Welfare Space", attivo presso l'università IUAV di Venezia e composto da Stefano Munarin, Maria Chiara Tosi, Cristina Renzoni e Michela Pace.

Bianchetti C. (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma.

Calafati A.G. (2000), "Il capitale come paesaggio", *Foedus: culture, economie, territori* n.1, Grafimade, Vigonza.

Clementi A., (2009), "Tra rischio e coesione. Domande di innovazione urbanistica", *Urbanistica* n. 139, INU Edizioni Srl, Roma, pp. 94-98.

De Carlo G. (1966), *La pianificazione territoriale e urbanistica nell'area milanese*, Padova, Marsilio.

ETAM, Animazione di Comunità e Territorio (2009), *Cambiamenti e prospettive dell'Animazione di Comunità. Dagli insediamenti popolari al territorio*, Città di Venezia.

Lanzani A. (1991), *Il territorio plurale, interpretazioni geografiche e temi di progettazione territoriale in alcuni contesti locali*, F. Angeli, Milano.

Martini E.R., Torti A. (2003), *Fare lavoro di Comunità. Riferimenti teorici e strumenti operativi*, Carocci Faber, Roma.

Munarin S., Tosi M.C. (a cura di) (2009), "Lo spazio del welfare in Europa", *Urbanistica* n. 139, INU Edizioni Srl, Roma, pp. 88-112.

Pomilio F. (a cura di) (2009), *Welfare e territorio. Esplorare il legame tra politiche dei servizi e dimensione urbana*, Alinea, Firenze.

Secchi B. (2009), "Building the welfare", *Urbanistica* n. 139, INU Edizioni Srl, Roma, pp.92-94.