

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



**XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011**

**Radoccia R. Nuove misure di welfare  
territoriale tra parità e integrazione**

www.planum.net  
ISSN 1723-0993

## XIV Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti

### **Abitare l'Italia. Territori, economie, disuguaglianze.**

atelier: **Progetti e politiche per il territorio**

Raffaella Radoccia

#### **Nuove misure di welfare territoriale tra parità e integrazione**

La città e il territorio diventano *integratori di servizi* qualora si creino le condizioni per sviluppare forme e meccanismi di inter-relazione tra risorse – economiche, sociali, culturali, relazionali - e dotazioni fisse già disponibili o attivabili nel territorio, come: le infrastrutture per la viabilità ed i trasporti, i servizi sociali, sanitari, sportivi e culturali, i parchi, le riserve, il sistema del verde attrezzato urbano. In questa prospettiva, in contesti allargati e a volte frammentati, come quelli di alcune regioni meridionali italiane, la strategia di offerta di attrezzature e servizi può essere costruita procedendo per interventi, che siano in grado di favorire il funzionamento dell'accoglienza e della recettività, soprattutto nelle aree marginali e/o a rischio marginalità. In questi casi la strategia di offerta di attrezzature e servizi, orientati nel loro complesso a migliorare la qualità della vita e più nello specifico a favorire l'equilibrio territoriale, può essere costruita attraverso la realizzazione di una serie di progetti e di successivi interventi, che da un lato propongano un'offerta socio-culturale e ricettiva bilanciata e dall'altro siano in grado di raccogliere ed aggregare i diversi operatori pubblici e privati, che si muovono sul territorio, utilizzando le procedure di partenariato, disponibili attraverso gli attuali molteplici istituti di programmazione negoziata.

In questo senso le mie riflessioni seguono un duplice percorso. Da un lato esse si muovono nel quadro delle misure di sostegno alle regioni previste ed avviate dal governo, all'interno dell'attuazione dei Fondi strutturali nel loro insieme, con particolare riferimento ai territori delle regioni meridionali, ovvero in linea con la finalità generale dello sviluppo territoriale durevole, definita dai documenti comunitari di indirizzo, a partire dal Programma di Lille fino ad arrivare ad Europa 2020. D'altro lato esse si collocano sullo sfondo disciplinare dei temi riguardanti l'estensione della dimensione territoriale del welfare locale in Italia e in tutta Europa, all'interno dell'orizzonte più ampio della trasformazione del rapporto tra consuetudini abitative e dinamiche di crescita urbana contemporanea.

#### **Il quadro europeo verso una dimensione di equilibrio territoriale**

A partire dalla metà degli anni novanta l'Unione europea ha progressivamente costruito un quadro di riferimento per la crescita del proprio territorio, ispirandosi a criteri di sostenibilità e parità nell'uso e nell'accesso a strutture di servizio e a dotazioni fisse, secondo l'obiettivo, più ampio e condiviso, di raggiungere forme di sviluppo durevole ed adeguato alle aspettative dei diversi contesti coinvolti. Tale quadro di riferimento è costituito da una serie di documenti di coordinamento, che hanno scandito le progressive fasi delle programmazioni nazionali, come: il Programma di Lille e la Carta di Lisbona del 2000, la Carta di Göteborg del 2001, la Carta di Lipsia del 2007, la Dichiarazione di Marsiglia del 2008, la

Dichiarazione di Toledo nel 2010. In particolare la Strategia Europa 2020<sup>1</sup> individua cinque obiettivi di sviluppo urbano e territoriale, misurabili in termini di occupazione, ricerca e innovazione, cambiamento climatico ed energie rinnovabili, istruzione e lotta alla povertà, al fine di tracciare uno scenario condiviso per lo sviluppo dell'Europa, in termini allargati di sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Attraverso questo composito quadro di riferimento l'Unione Europea spinge le amministrazioni locali a porre l'attenzione sulla necessità di promuovere e realizzare una crescita sostenibile, a partire non solo dall'attuazione dei Fondi strutturali nel loro insieme (Fesr e Fse), ma soprattutto dal raggiungimento degli obiettivi generali posti dal Quadro strategico di riferimento nazionale (QSRN), che invita le regioni italiane a promuovere la competitività e la coesione sociale dei propri territori, al fine di raggiungere migliori livelli di qualità della vita, soprattutto nelle aree urbane a rischio di marginalità ed esclusione sociale. In particolare il QSRN introduce misure prioritarie, orientate alla crescita delle imprese locali, al potenziamento delle infrastrutture materiali ed immateriali, alla qualificazione e/o riqualificazione del capitale umano, alla diffusione dei servizi avanzati e al miglioramento dei servizi socio-sanitari e di accoglienza. In questo senso la *priorità 4* promuove interventi orientati all'inclusione sociale e al più generale miglioramento della capacità territoriale di attrarre flussi di merci e persone, mentre la *priorità 8* è dedicata alla promozione della capacità di attrazione dei contesti coinvolti, attraverso il sostegno alla diffusione dei servizi avanzati, il miglioramento delle condizioni di relazione sociale ed economica, la lotta ai disagi derivanti dal crescere di situazioni di marginalità urbana, la valorizzazione delle identità culturali, il collegamento attraverso reti fondate sulla conoscenza, il miglioramento dei sistemi di accessibilità e quindi il decongestionamento delle aree abitate.

### **Estensione del welfare ed attualità dei servizi**

Nel corso degli ultimi decenni in Europa, il significato di welfare locale si è progressivamente allargato, riuscendo ad incontrare e/o a fare incontrare politiche urbane, economiche e sociali, tanto da acquisire una propria e perlopiù riconoscibile dimensione territoriale<sup>2</sup>. In parallelo il tema dei servizi ha recuperato attualità, attraverso la preliminare ri-articolazione del rapporto domanda/offerta ed il conseguente, ancorché spesso potenziale, allargamento del campo delle responsabilità, assunte dalle amministrazioni fornitrici<sup>3</sup>. Da un lato i servizi offerti al cittadino sono divenuti sempre più adeguati alle consuetudini abitative d'area vasta e alla più complessa articolazione della popolazione italiana, progressivamente segnata dal peso della crisi economica internazionale e dall'intensificarsi di dinamiche sociali, come: immigrazione, invecchiamento, aumento della marginalità. D'altro lato le amministrazioni locali hanno puntato ad innovare i propri comportamenti organizzativi, a fronte di una costante riduzione dei bilanci, cercando di raggiungere una maggiore capacità di programmazione ed uno stile di governo più attento non solo alla creazione di partnership con operatori ed investitori privati, quale leva finanziaria per gli interventi in corso, ma anche all'individuazione e quindi alla

---

<sup>1</sup> "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", Comunicazione della Commissione Europea, Bruxelles 3 marzo 2010.

<sup>2</sup> B. Secchi "La città del ventesimo secolo", Laterza Bari 2005 e B. Secchi "Prima lezione di urbanistica", Laterza Bari 2000; Cristina Bianchetti "Abitare la città contemporanea" Skira Milano 2003.

<sup>3</sup> In questo mi appoggio alle tesi esposte durante il convegno "Welfare Italiano. L'Europa nonostante tutto. Valori, scenari, compatibilità" svoltosi il 7 e 8 novembre 2005 a Roma. Con particolare attenzione per i seguenti aspetti: 1) i processi di localizzazione delle politiche sociali, indagati da Ota de Leonardis in *Welfare locale e democrazia*; 2) il rapporto tra nuova configurazione territoriale dei servizi e nuovi stili di governance locale, indagato da Costanzo Ranci in *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*.

valutazione dei propri obiettivi di crescita, nel breve e lungo periodo, nel rispetto dei principi di equità sociale e sostenibilità dello sviluppo, posti dall'Unione europea. In contesti relazionali molto diversificati, come quelli espressi dalle Regioni italiane ad obiettivo Convergenza, sembra emergere l'esigenza di ricondursi agli obiettivi della programmazione in corso, in maniera il più possibile flessibile rispetto alle modalità di lavoro della pubblica amministrazione e partecipata rispetto alle trasformazioni sociali ed economiche in corso, a partire dal confronto con questioni rilevanti per l'integrazione territoriale tra città e servizi, quali, ad esempio: 1) la revisione del significato stesso di servizio pubblico, 2) la variazione della dimensione di attrezzatura collettiva, 3) il valore della diversificazione dei soggetti erogatori da coinvolgere.

In tale quadro, attualmente, l'urbanistica locale affronta la questione dei servizi in modo nuovo, cercando di capitalizzare gli esiti delle politiche di innovazione, che si sono succedute dalla stagione dei Piani degli anni '70, attraverso l'introduzione di standard minimi da applicare ad attrezzature collettive, perlopiù esistenti, fino all'affermarsi della prima generazione di Leggi regionali, a sostegno di atteggiamenti amministrativi, orientati a valorizzare le capacità prestazionali delle aree in trasformazione, piuttosto che ad utilizzarne una generica disponibilità dimensionale<sup>4</sup>. In particolare i Piani dei servizi più recenti appaiono caratterizzati da fattori innovativi trasversali sia rispetto agli obiettivi previsti dalle diverse amministrazioni, sia rispetto alle molteplici esigenze espresse da chi abita nei diversi territori coinvolti. Ad esempio in molte aree metropolitane l'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie avviene o cerca di avvenire in risposta all'emergere di problemi ricorrenti, come: l'organizzarsi della mobilità individuale in rapporto alla maggiore o minore flessibilità del trasporto pubblico o la capacità di conciliazione, soprattutto femminile, tra impegni di lavoro ed attività di cura familiari. In particolare negli ultimi anni le amministrazioni locali hanno utilizzato la pianificazione dei servizi per rivolgersi ai cittadini in maniera più aperta ed accogliente, con l'idea di monitorare e quindi poter rispondere ai bisogni da loro progressivamente espressi, distribuendoli perlopiù per settori di intervento (scuola, commercio, industria, artigianato) e/o per gruppi di portatori di interesse (parti sociali, associazioni di categoria, associazioni di cittadini, cooperative, enti erogatori), fino a cercare di imbastire l'intero processo di programmazione territoriale e/o pianificazione urbanistica, sulla base di una effettiva registrazione delle esigenze sociali, economiche, culturali e soprattutto relazionali. Ad esempio le amministrazioni locali tendono ad affidare servizi di interesse generale - come i trasporti - a gestori esterni, secondo una logica di sussidiarietà orizzontale, che interpreta e permette di contrattare il bene collettivo in maniera, per così dire, aperta alle richieste della società civile, estendendo i soggetti erogatori da Stato, Regioni, Province e Comuni a commercianti, imprenditori, esponenti del terzo settore, tecnici, giuristi, fino a comprendere tutti gli altri professionisti, coinvolti nella strutturazione della catena territoriale dei servizi<sup>5</sup>. I Piani dei servizi più recenti cercano, dunque, di confrontarsi con la capacità di programmazione delle amministrazioni pubbliche ed interagiscono, per quanto possibile in modo sistematico, sia con gli strumenti della pianificazione, sia con i diversi strati della popolazione, facendo leva sulla possibilità di introdurre strumenti innovativi ed integrati nella pratica urbanistica vigente. In questo senso l'attuale pianificazione dei servizi dimostra attitudini molto ampie rispetto al passato, perché riesce a muoversi dall'adeguamento funzionale degli spazi collettivi -

---

<sup>4</sup> L'evoluzione del tema dei servizi nella pratica urbanistica è stato affrontato a più riprese negli ultimi anni. In particolare cfr. Paolo Avarello: *Piani dei servizi e urbanistica del fare* in "Il Piano strategico dei servizi. L'esperienza del Comune di Modena", "Urbanistica Dossier" n.71 2004; Fausto Curti (a cura di): *Welfare locale e pianificazione dei servizi* in "Urbanistica Informazioni" n.184 2002.

<sup>5</sup> Cfr. F. Karrer e M. Ricci *La città integratrice di servizi* in "Urbanistica Informazioni" n.184 2002, con particolare riferimento al rilievo che la 'dimensione sociale' del territorio ha acquisito, attraverso i piani dei servizi, nella programmazione/pianificazione urbanistica locale.

parchi, strade e marciapiedi - alla regolazione di prestazioni specifiche, che comportano benefici di lunga durata - distribuzione delle linee degli autobus urbani, localizzazione di asili e scuole, regolazione degli orari di apertura degli sportelli al pubblico. In questo senso i Piani dei servizi più recenti non solo si configurano come strumenti più flessibili e disponibili all'integrazione tra territorio e strumenti urbanistici attuativi, ma soprattutto dimostrano di riuscire ad introdurre aspetti innovativi all'interno dell'attuale processo europeo di estensione del welfare, ponendo questioni rilevanti che riguardano sia la revisione del significato stesso di servizio pubblico, sia la variazione della dimensione di attrezzatura collettiva, sia il valore della diversificazione dei soggetti erogatori da coinvolgere<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. F. Calace (a cura di) *Piani dei servizi: nuove risposte a vecchi problemi* in "Urbanistica Informazioni" n.201 2005, con particolare riferimento ai piani dei servizi elaborati in Lombardia, Emilia Romagna, Lazio.