



POLITECNICO DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA E PIANIFICAZIONE  
MASTER UNIVERSITARIO DI I LIVELLO  
IN *SOCIAL PLANNING* PER IL TERZO SETTORE  
ID 404293  
FSE OBIETTIVO 3/2006

Politiche di mix sociale e coesione

Direttore del Master: Prof. Costanzo RANCI

Tesi di Master di  
Sara Travaglini matr. 712681

Anno Accademico 2007-2008

*"Cos'è, quindi, la politica sociale?  
Semplicemente quella che consente a chiunque  
di essere un cittadino a tutti gli effetti"*

Heribert Prant, *Suddeutsche Zeitung*, Germania  
Internazionale, n. 747, anno 15, 2008

*Grazie  
a Francesca che come sempre  
è stata maestra, amica, sostegno indispensabile*

# 1. Introduzione

Nell'attuale stagione delle politiche sociali l'accento sul *welfare* locale, pur non rappresentando una assoluta novità, ha assunto una dimensione assai rilevante: le azioni e gli interventi programmatori tendono a concentrarsi in ambiti e territori specifici, con una forte attenzione alla dimensione locale sia in termini di bisogni che di opportunità. Problematiche emergenti (e non), soggetti in difficoltà, ma anche attori, reti, risorse riconducibili a una micro-dimensione sono diventati, almeno nella retorica, protagonisti delle politiche sociali con diversi esiti. L'emersione di 'nuovi problemi', o meglio, la radicalizzazione, la diffusione, l'evoluzione di alcuni problemi sociali tradizionali (quali per esempio la povertà, l'esclusione sociale, le migrazioni, il degrado urbano) e la loro concentrazione territoriale hanno favorito l'attenzione verso la scala locale nella definizione delle risposte. Società civile, terzo settore e organizzazioni *no profit* sono stati chiamati o si sono proposti (e talvolta) affermati come interlocutori privilegiati nella definizione ma soprattutto nell'attuazione degli interventi di *welfare* locale, in qualità di una (presunta o reale?) maggiore vicinanza al territorio rispetto al settore pubblico.

In questo contesto alcuni interventi che vengono considerati di '*mix sociale*' rappresentano un campo d'indagine interessante, anche al fine di valutare quali esiti possono avere sulle politiche, e in particolar modo sulle politiche finalizzate alla coesione sociale. Per interventi di *mix sociale* vogliamo intendere quelle azioni volte a diversificare le componenti sociali non solo in termini di eterogeneità della popolazione residente, ma anche di valorizzazione delle diverse risorse presenti o che attraversano a vario titolo un territorio. La centralità dell'aspetto locale è in questo caso in parte strumentale, definibile in quanto tale soprattutto perché legato a un ambito circoscritto.

Un ulteriore sfida per le sperimentazioni più recenti si riferisce all'esigenza di attivare servizi in un contesto di scarsità di risorse: l'auto-sostenibilità (economica e finanziaria) di alcune iniziative diventa una caratteristica di cui è necessario predisporre le condizioni in fase di progettazione e non, come spesso accade, una volta avviato il progetto. Questo tema si lega ad un più ampio campo di riflessione che riguarda un (possibile? auspicabile?) passaggio da 'mercato dei servizi' a 'produzione di servizi autosostenibili', soprattutto laddove il ruolo di operatori professionisti non sembra centrale.

## *La domanda di ricerca*

La domanda di ricerca nasce in relazione al progetto biennale Spazi di relazione per lo Sviluppo Locale ora in atto nel quartiere di Quarto Oggiaro<sup>1</sup>, vincitore del 'Bando per la Coesione Sociale' della Regione Lombardia del 2005. Il progetto intende sviluppare una serie di azioni, a partire dalle

---

<sup>1</sup> Quarto Oggiaro è un quartiere prevalentemente di edilizia residenziale pubblica, costruito nei primi anni '50 per accogliere gli immigrati dal sud Italia. Situato nella zona nord ovest di Milano rappresenta una delle periferie della città nella quale si concentrano varie problematiche di tipo economico e sociale

risorse territoriali che, in diversi campi, vadano a favorire e implementare processi finalizzati al superamento della frammentazione e del disagio sociale che caratterizza il quartiere. Gli attori coinvolti nel progetto sono molteplici: in primo luogo la partnership dei soggetti attuatori, costituita da circa quaranta realtà associative della zona, le istituzioni – la Regione come ente finanziatore e di ‘controllo’, il Comune come partner - e infine la società civile in qualità non solo di destinataria dell’intervento ma anche di protagonista delle azioni locali.

La Cooperativa Dar=Casa è entrata a far parte del progetto in una seconda fase, a metà circa della prima annualità, inserendosi nel Tavolo Abitare in relazione alla sua esperienza e attività nel quartiere, dove gestisce sessanta alloggi di proprietà del Comune di Milano sparsi nella porzione di edilizia residenziale pubblica. L’ingresso della cooperativa nella partnership di progetto è stato ‘casuale’: Dar è infatti venuta a conoscenza della possibilità di partecipare a Spazi di Relazione per lo Sviluppo Locale tramite un ente terzo e si è ‘autoproposta’ come partner all’ente capofila. L’assenza di Dar nella partnership originaria può essere imputata in parte alla ‘logica di rete’ che a volte contraddistingue le realtà del terzo settore, che spesso si muovono per ‘famiglie’ di soggetti. In seguito alla candidatura della cooperativa però sia il ruolo della cooperativa in quartiere (e quindi la risorsa che poteva rappresentare a livello progettuale) che la disponibilità dei partner a collaborare hanno permesso un’entrata nel progetto assai agevole.

Il Tavolo Abitare, formato da diverse realtà che a vario titolo si occupano di housing sociale (Fondazione San Carlo, Associazione Comunità e Famiglia, Fondazione I Care, Cooperativa Sociale Eta Beta, CAST, Sicut – Sindacato inquilini casa e territorio – Opera Nomadi), ha concentrato dopo una lunga fase di esplorazione e di ricerca la sua progettazione in due direzioni: da un lato verso la domanda abitativa in termini ‘materiali’ o tradizionali, cercando soluzioni per trovare risposta al bisogno di casa, dall’altro in direzione di una migliore qualità *dell’abitare il quartiere*, attraverso un percorso maggiormente incentrato sugli aspetti immateriali del disagio abitativo.

Sono nati così i due progetti di ‘Agenzia Immobiliare Sociale’ [box 1] e di ‘Amministratore Relazionale’ [box 2], attualmente in fase di attuazione.

---

#### **BOX 1 : Agenzia immobiliare sociale**

---

**L’obiettivo dell’Agenzia è far emergere un’offerta privata da immettere nel mercato dell’affitto a canone concordato. L’agenzia, composta dai partner del tavolo, da un lato si occupa di intercettare l’offerta di casa inutilizzata, dall’altro opererà per lo sviluppo di strumenti di garanzia (sia formale che informale) volti a incentivare la disponibilità dei proprietari di casa. Gli attori locali del quartiere (associazioni, parrocchie, singoli cittadini) sono coinvolti per ricercare i proprietari di alloggi sfitti in quartiere e metterli in contatto attraverso l’agenzia con la domanda di casa (sempre selezionata da associazioni e realtà del quartiere). L’obiettivo non è solo trovare risposta alla domanda sociale di casa in quartiere, ma anche sviluppare legami fiduciari fra proprietari e inquilini che permettano la costruzione di una relazione stabile e positiva. Questo processo è agevolato dal ruolo dei soggetti locali che non solo sono in grado di intercettare i potenziali proprietari di casa, ma anche che selezionano la domanda e seguono i potenziali inquilini nel percorso di inserimento nell’alloggio e durante la permanenza in esso.**

---

## BOX 2 : Amministratore Relazionale

Il progetto ha l'intento di sollecitare relazioni capaci di promuovere comportamenti di solidarietà e mutuo aiuto. Questo obiettivo è realizzabile attraverso un approccio in le attento alle capacità delle persone e dei gruppi attraverso azioni e iniziative capaci di innescare processi di confronto, scambio e lavoro comune finalizzate al miglioramento della qualità di vita. Saranno coinvolti in primo luogo abitanti inquilini della Fondazione San Carlo e soci assegnatari di Dar nella formazione di un gruppo di individui e famiglie disponibili a impegnarsi nello sviluppo di momenti di socialità in relazione alla soluzione di bisogni reali legati all'abitare (cura degli spazi comuni, manutenzioni cortili, legame con le istituzioni, sollecitazione di servizi in quartiere). La gestione del gruppo sarà affidata a un operatore che attraverso l'aiuto dei referenti delle realtà che propongono il progetto coinvolgerà e coordinerà le azioni degli individui e delle famiglie coinvolti. Il percorso prevede l'attivazione di laboratori in cui verranno sperimentati diversi gradi di condivisione a seconda della disponibilità delle famiglie partecipanti, che saranno riunite in modo creativo attorno ad alcune azioni orientate a risolvere alcuni problemi che emergono nel caseggiato. Uno dei risultati attesi del progetto è la definizione (ed eventualmente l'individuazione nel gruppo degli abitanti coinvolti) di un 'amministratore relazionale', cioè un soggetto in grado di attivare e coordinare un gruppo di vicinato impegnato nella costruzione di relazioni di solidarietà a mutuo aiuto.

---

Entrambi i progetti hanno sottolineato alcuni elementi 'relazionali', soprattutto nella fase di progettazione, come elementi positivi in termini di valorizzazione delle risorse presenti nel territorio. Questi rappresentano anche ma anche una sorta di 'valore aggiunto' rispetto alla riuscita dei progetti stessi in termini di sostenibilità degli interventi, per facilitare una continuità anche al termine del finanziamento. In particolare l'Agenzia Immobiliare Sociale centra il proprio intervento sullo scambio di risorse fra abitanti (e altri attori) del territorio, sia di tipo materiale che immateriale; l'azione dell'agenzia sarebbe in grado di aprire nuovi 'spazi di relazione' attraverso diversi dispositivi: in primo luogo ponendo la *fiducia* come tramite/vincolo fondamentale per facilitare uno scambio di beni (casa-canone d'affitto) che sul libero mercato trova delle difficoltà; in secondo luogo valorizzando il rapporto proprietario-inquilino introducendo degli elementi di relazione non necessariamente economica, che vadano a favorire lo scambio stesso. Per questo nella relazione soggetti terzi o incentivi di tipo immateriale si pongono come 'garanti' – non solo in termini economici – della buona riuscita del 'contratto' in termini di stabilità e positività. Il progetto di Amministratore Relazionale parte invece dal bisogno degli abitanti, rilevato nel quartiere, di avere maggiori occasioni di socialità fra vicini (di casa, di caseggiato), di stimolare le relazioni di aiuto e di costruire un gruppo attraverso il quale risolvere alcuni problemi di 'abitabilità' della zona. La 'risorsa locale' di partenza è rappresentata dalla popolazione che vive negli alloggi gestiti dalla Cooperativa Dar=Casa e dalla Fondazione S. Carlo in quanto maggiormente avvicinabili e meno 'problematici' rispetto agli inquilini delle case popolari.

In questo caso l'elemento della 'vicinanza' con gli abitanti da parte dei soggetti gestori e della eterogeneità degli abitanti (soci di Dar e inquilini della Fondazione San Carlo) rispetto al contesto sono individuati come elementi valorizzanti, in grado di produrre anche delle ricadute positive per l'intero territorio.

Questi due progetti e la loro storia risultano particolarmente interessanti perché mettono al centro alcuni elementi fondamentali per la definizione dell'efficacia delle politiche sociali per come vengono intese e sviluppate oggi. Nella partecipazione a questi due interventi, prima nella fase stessa di progettazione e poi nella prima fase attuativa, sono sorte delle questioni a cui sarebbe utile dare risposta per direzionare/implementare/migliorare i progetti ma anche per verificare quali esiti (sia attesi che inattesi) una politica di questo genere riesce a produrre.

Il Bando per la Coesione Sociale è stato pensato dalla Regione Lombardia come sperimentazione su territori particolarmente problematici in grado di dare delle indicazioni per la definizione di una nuova stagione di politiche sociali. Per le agenzie coinvolte nel progetto Spazi di Relazione per lo Sviluppo Locale ha invece rappresentato una 'occasione di progetto' utile per razionalizzare e sistematizzare alcuni interventi centrati in uno stesso territorio portati avanti da soggetti diversi e frammentati, migliorando così il proprio operato, oltre che per rispondere, naturalmente, ai bisogni del quartiere. Nello specifico le azioni del Tavolo Abitare sono incentrate in un campo oggi centrale e mettono al centro la società civile/terzo settore, l'eterogeneità delle risorse e la relazione come ingredienti fondamentali per una politica di coesione sociale.

Gli interrogativi a cui questa breve riflessione non potrà dare risposta, ma che sono importanti 'sponde' da considerare nel corso del lavoro, sono diversi: quale ruolo può avere il settore pubblico nell'implementazione di politiche per la coesione sociale? Se in questo caso rappresenta il soggetto finanziatore e di controllo, assume una posizione di forza in termini di definizione del quadro generale di azione, ma senza una partecipazione diretta rischia di mostrare la sua debolezza e di vanificare l'efficacia di alcuni interventi? La rete dei soggetti coinvolti rappresenta un valore aggiunto per il progetto, e solo in termini strumentali oppure di per sé? Il Terzo Settore, in questo progetto rappresentato nelle sue forme più variegate, è il soggetto deputato ad operare grazie alla dimensione locale che lo caratterizza, se si tratta di politiche locali, e quali sono le risorse che mette in campo? L'eterogeneità dei soggetti coinvolti, delle risorse, la diversificazione della popolazione sono di per sé in grado di migliorare le relazioni in contesti omogenei e frammentati o necessitano di alcuni dispositivi in grado di produrre quel famoso valore aggiunto che non ci è dato dalla natura stessa dei soggetti coinvolti?

In questo lavoro l'ultimo interrogativo sarà al centro della ricerca, senza però dimenticare le questioni sopraelencate che rappresentano la cornice in cui si muovono questi interventi e l'azione della Cooperativa Dar=Casa. Poiché il progetto in questione è in una fase ancora poco matura per poter trarre degli elementi di valutazione rispetto a questi interrogativi è utile andare ad analizzare alcuni casi non necessariamente simili ma che contengono alcuni degli elementi elencati.

Il percorso di tesi si muoverà da un'analisi degli elementi che influenzano le politiche di welfare, in particolare le politiche di welfare locale e il ruolo dei soggetti che le attuano (pubblici e privati), per costruire una cornice entro cui si muovono i progetti di quartiere. In secondo luogo, verranno

analizzati criticamente gli elementi che compongono le politiche di mix sociale, centrando l'attenzione sul tema dello 'scambio' come esito della relazione. Il punto di partenza da cui muove l'analisi è quello dell'abitare, per definire un possibile sistema di relazioni in un contesto dato: sebbene non rappresenti l'unico elemento rilevante la dimensione abitativa può essere utilizzata nella costruzione di meccanismi relazionali favorevoli alla produzione di coesione sociale in contesti frammentati.

Per definire quali dispositivi possono produrre esiti positivi in termini di relazione, e quali elementi devono essere analizzati in programmi finalizzati all'inclusione sociale, verrà utilizzato lo studio di caso, che permette di imparare dalle esperienze già realizzate, e di comprendere le possibilità di miglioramento rendendo possibile l'introduzione di elementi innovativi per la progettazione. Per questo verrà analizzato il progetto "Quattro Corti" della Cooperativa Dar=Casa realizzato nel quartiere Stadera per trarre delle indicazioni utili alla ridefinizione dei progetti del Tavolo Abitare, ma soprattutto per trovare delle linee guida utili all'intervento che pongano attenzione sulla differenza come elemento in grado di produrre relazione e solidarietà in relazione alla dimensione dell'abitare.

## 2. Nuovi modelli di assistenza e politiche territoriali

Nella congiuntura attuale delle politiche di welfare è evidente un arretramento dello stato sociale in parallelo a un'articolazione (a volte caratterizzata da una maggiore complessità) del ruolo della società civile e delle sue agenzie. La mancanza di risorse pubbliche e la discontinuità degli interventi su *target* specifici di popolazione richiedono un trasferimento di responsabilità dal pubblico al privato e un aumento di importanza della sussidiarietà nelle politiche di *welfare*, con una particolare attenzione al livello locale<sup>2</sup>. Questo auspicabilmente negli ambiti dove esiste uno spazio per diverse gestioni, perché esistono degli ambiti di politiche in cui l'assistenza deve rivestire un ruolo fondamentale, per rifuggire al rischio di una privatizzazione inefficace dei servizi che produce soltanto maggiore esclusione.

Gli elementi di "crisi del *welfare state*" sono ormai noti: si assiste a una sempre minore protezione verso i gruppi soggetti a nuove forme di vulnerabilità sociale, attualmente in crescita, e a una mancanza dello sviluppo dello stato nell'offerta di politiche di welfare. Parallelamente, dove la società civile e le sue agenzie giocano un importante ruolo, l'assenza di uno schema redistributivo rischia di produrre disuguaglianza. I processi di decentramento partiti alla fine anni '70, che hanno significato un passaggio di potere dallo stato alle regioni e ai comuni (senza la costruzione di uno schema comune e linee guida entro cui costruire un sistema coerente di sicurezza sociale), hanno portato a una frammentazione delle politiche sociali e dei modelli di assistenza sociale.

Le tendenze che possiamo delineare negli ultimi venti anni sono infatti la retorica più insistente sul tema della sussidiarietà nelle politiche di *welfare* e la conseguente emersione di un modello istituzionale che da un lato privilegia il livello locale e dall'altro la cooperazione fra pubblico e privato (il terzo settore in particolare, nella fornitura di servizi). Con il cambiamento a un orientamento di mercato le politiche designate a combattere l'esclusione sociale cadono sempre in misura maggiore nel campo delle organizzazioni locali e richiedono il sostanziale investimento di fondi locali<sup>3</sup>, diversamente presenti e distribuiti sul territorio.

Parallelamente si assiste allo sviluppo di nuove povertà o forme di vulnerabilità sociale che difficilmente trovano risposte adeguate nelle politiche pubbliche di *welfare*: da un lato il carattere multidimensionale dell'esclusione sociale è conseguenza di un accesso differenziato e limitato ai diversi sistemi redistributivi, che produce la diffusione di figure a cavallo fra inclusione ed

---

<sup>2</sup> Tosi A. "The changing role of the state: Observations on Italy" in European Federation of National Organisations Working with the Homeless, *Changing role of the state. State intervention in welfare and housing*, novembre 2005

<sup>3</sup> ibidem

esclusione<sup>4</sup>. Dall'altro lato la dimensione locale dei fenomeni di impoverimento produce nuove politiche messe in atto per contrastare povertà ed esclusione sociale<sup>5</sup>.

In questo contesto vanno affermandosi tre elementi specifici che, in una stretta interrelazione, possono essere in grado di produrre 'nuovi modelli di assistenza': il primo è il rinnovato ruolo del terzo settore nella definizione e nell'attuazione delle politiche di *welfare*; il secondo la centralità della dimensione locale; il terzo la diffusione di 'politiche di quartiere' e della 'azione locale integrata'.

### *Il ruolo del terzo settore nelle politiche di welfare*

Negli ultimi anni il 'ritiro' dello stato nella produzione di servizi ha favorito l'affermazione del terzo settore quale attore fondamentale nella definizione e nell'attuazione delle politiche sociali. Per alcuni autori più che di 'ritiro' dello stato si tratta di una complessificazione e pluralizzazione delle forme di regolazione pubblica, entro la quale lo stato perde di centralità, contribuendo al passaggio dal '*welfare state*' al 'sistema di *welfare*'<sup>6</sup>.

In ogni caso è innegabile che da un sistema centralizzato di definizione di bisogni e produzioni di servizi, oggi ci si trova in un sistema complesso formato da più attori e con mutevoli caratteristiche. L'affermazione di quello che viene definito 'terzo settore' ha una molteplice cause, che riflettono non solo la crisi del *welfare state* ma anche la crisi delle tradizionali forme di mobilitazione sociale: le realtà di terzo settore sono riuscite a offrire non solo servizi di pubblica utilità ma hanno anche risposto alla necessità dell'espressione di un sentimento vivo e operante di sentirsi parte di una comunità.

Ciò che caratterizza le organizzazioni di terzo settore infatti è il rapporto di fiducia reciproca che si sviluppa fra operatore e utente<sup>7</sup>, fiducia che contribuisce a creare nuove identità collettive attraverso l'unione dei singoli comportamenti e orientamenti, all'interno di un panorama di mancanza di riferimenti identitari positivi, come quello della società moderna e ancora di più in quella post-moderna.

La crescita di un terzo settore, diverso dal mercato e dallo stato, non risponde quindi soltanto al fallimento "economico" dei primi due<sup>8</sup>, ma a un'esigenza di identificazione collettiva e di responsabilità sociale.

Questo processo è favorito da un'altra caratteristica attribuita alle realtà di terzo settore, cioè il controllo democratico dell'agire organizzativo, che coinvolge tutti i membri dell'organizzazione, da

---

<sup>4</sup> Ranci C., *Politica Sociale. Bisogni sociali e politiche di Welfare*, Il Mulino, Bologna 2004

<sup>5</sup> ibidem

<sup>6</sup> Vd. Paci, cit. in Ranci C., *Politica Sociale. Bisogni sociali e politiche di Welfare*, Il Mulino, Bologna 2004

<sup>7</sup> Bocciato F. (a cura di), *Finanza etica e impresa sociale. I valori come fattori competitivi*, Il Mulino, Bologna 2000, p. 65

<sup>8</sup> Per le teorie del 'fallimento dello stato' e del 'fallimento del mercato' vd. Wiesbrod e Hansmann cit. in Ranci C., *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna 1999

quelli retribuiti ai volontari fino ai fruitori dei servizi stessi<sup>9</sup>. Perché questo avvenga è inoltre necessario che l'azione dell'organizzazione si radichi nel territorio di riferimento, per favorire la partecipazione diretta e il coinvolgimento di tutti i soggetti nell'agire organizzativo.

Il suo sviluppo si è registrato in particolar modo dagli anni '80 e '90, in seguito ai quali stata necessaria una legittimazione istituzionale: non solo dal punto di vista economico, con un maggiore sostegno a livello di finanziamenti, ma anche attraverso provvedimenti legislativi. Attraverso di essi infatti sono stati in parte regolati i rapporti economici fra la pubblica amministrazione e i soggetti di terzo settore, l'entità delle convenzioni, le forme di verifica e controllo. Ad una accresciuta legittimità giuridica si è accompagnata una differenziazione dei campi di intervento e un maggiore ruolo politico come *partner* dello stato nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche e come soggetti attivi negli organismi consultivi.

In un panorama come quello attuale le specificità del terzo settore, in particolare lo sviluppo di nuove forme di solidarietà e della fiducia come veicolo della relazione, insieme al suo carattere locale, si accompagnano ad alcuni rischi ben noti: in primo luogo che le organizzazioni di terzo settore assumano il ruolo di ammortizzatori sociali, sostituendo le carenze del settore pubblico e spingendolo a un'esternalizzazione dell'intervento statale nel campo del *welfare*. Questo anche a causa della forza di "contrattazione" che le associazioni di terzo settore mettono in campo nei confronti delle politiche pubbliche, ad oggi ancora ridotta, mantenendo in molte occasioni una posizione di dipendenza e di subalternità rispetto allo stato.

Il rischio è (come già succede spesso) una delega del soggetto pubblico al terzo settore di alcune responsabilità di risposta a bisogni specifici: si tratta di un problema reale, che potrebbe essere utilmente chiarito da una distinzione critica tra campi in cui il terzo settore può agire autonomamente e campi in cui è assolutamente richiesto l'intervento (diretto o indiretto) del pubblico; questo a partire dalla considerazione di una storica dipendenza (economica e politica) dal settore pubblico da parte del settore *no profit* in Italia.

Uno dei punti di forza su cui il terzo settore può assumere come caratteristica peculiare è il tentativo di costruzione di una nuova solidarietà accompagnata dalla partecipazione diretta, per la quale le organizzazioni di terzo settore rappresentano oggi l'ambito organizzativo e professionale più favorevole per svilupparsi<sup>10</sup>.

In questo senso la riflessione di Ranci sul dono asimmetrico ci delinea un quadro ricco di spunti dal quale è possibile trarre quale valore aggiunto, in relazione a questa caratteristica, l'intervento del terzo settore può dare alle politiche: l'indebolimento delle relazioni di reciprocità che caratterizza le società moderne non impedisce infatti lo sviluppo di forme di solidarietà<sup>11</sup>. Alla solidarietà 'personale', caratteristica delle relazioni primarie, e la solidarietà 'impersonale', che sottolinea il senso di appartenenza civile, si affianca una terza forma di solidarietà, che viene definita di tipo

---

<sup>9</sup> Boccato F., *cit.*, 2000, pag. 87

<sup>10</sup> Ranci C., *cit.*, 1999

<sup>11</sup> *ibidem*

asimmetrico<sup>12</sup>, che rende possibile forme di reciprocazione al di fuori delle relazioni primarie ma comunque a breve raggio e direttamente controllabili. In questo processo il ruolo dell'identità è fondamentale, più propriamente di un'identità organizzativa/associativa che distingue i beneficiari dai donatori. Le realtà del terzo settore sono in grado, attraverso la loro azione, di dare continuità e riconoscimento a questo tipo di solidarietà, rafforzando il legame sociale e, allo stesso tempo, di attribuire nuove identità. La possibilità offerta da una forma organizzativa e identitaria di costruire delle relazioni di reciprocazione asimmetrica produce pratiche sociali di aiuto, sostegno e solidarietà anche al di fuori di un quadro forte di integrazione sociale, ormai estraneo alla società 'postwelfare'. I mezzi e i significati offerti dalle organizzazioni del terzo settore permettono ai loro membri di fornire prestazioni in forma di dono asimmetrico, certificando l'affidabilità dello stesso e costruendo una relazione sociale concreta. Le realtà *no profit* offrono inoltre lo spazio entro cui motivazioni e interessi individuali si traducono in orientamenti collettivi dotati di significato e continuità.

La potenzialità di questo sistema di intervento assumono particolare importanza nel quadro delle politiche locali di *welfare*: l'ambito territoriale diventa un luogo particolarmente significativo entro cui sviluppare forme di solidarietà che agiscono a breve raggio, intercettando più direttamente i 'beneficiari' degli interventi. In questo modo anche il loro coinvolgimento nella attuazione degli interventi diventa possibile, non riconducendo la popolazione destinataria a un'identità collettiva 'altra', bensì rafforzando quella 'territoriale' – anche in una dimensione *micro* – e incentivando forme di solidarietà diretta nella logica della partecipazione. In alcuni ambiti delle politiche sociali, in particolar modo in quelle finalizzate allo sviluppo di coesione sociale in territori frammentati, questa azione di promozione delle forme di solidarietà possibili può essere uno dei risultati a cui possono aspirare gli interventi del terzo settore, e attraverso i quali potrebbe produrre quel valore aggiunto dato dalla dimensione locale in cui tendenzialmente si riconosce.

### *La dimensione locale*

L'affermazione della dimensione locale nella definizione dei bisogni e nella ricerca delle soluzioni rappresenta è diventata oggi centrale nella costruzione delle politiche sociali<sup>13</sup>.

La tendenza alla costruzione di un modello sociale europeo ha contribuito alla 'localizzazione' delle politiche sociali, accanto a un'enfasi sull'integrazione che vedrà il suo maggiore sviluppo proprio nelle 'politiche di quartiere'.

L'interazione con gli organismi sovra-nazionali e la presenza di norme e dispositivi in questa direzione hanno contribuito al rafforzamento del nesso fra coesione sociale, sviluppo economico e politiche del lavoro/politiche sociali. Anche il processo di ridefinizione dei bisogni sociali è stato

---

<sup>12</sup> *ivi*, p. 102

<sup>13</sup> Il processo di localizzazione delle politiche sociali è stato affrontato nella lezione della professoressa Costa durante la lezione del 26.06.07, da cui sono tratte le riflessioni di questa prima parte sulla dimensione locale.

elemento di impulso di questo processo, in relazione all'emersione di nuovi problemi (o l'acutizzazione e trasformazione di vecchi problemi), alla crescita della povertà e dell'esclusione sociale e alla concentrazione territoriale delle problematiche, visibile nei 'quartieri degradati' o in crisi. In questo contesto si riaffermano con forza le dimensioni sopra-citate del passaggio a nuovi sistemi di regolazione, con un nuovo protagonismo del settore privato e il ruolo delle amministrazioni di 'enablers nei processi di *governance* del territorio. All'orientamento 'per categorie' e 'per popolazioni' o tipologie di bisogno si affianca (ma non si sostituisce) un orientamento al territorio come *target* delle politiche: la 'localizzazione' viene inseguita come fattore di attivazione e di integrazione, attraverso un allentamento dei confini tra settori e campi di politiche e un diverso rapporto con i cittadini.

Questi processi si riflettono sul sistema dei servizi in diversi modi: i finanziamenti pubblici si rivolgono meno a strutture e più a processi; la misurazione dell'azione e dei suoi esiti avviene non sulle prestazioni erogate ma sulle relazioni attivate, le reti istituite, le connessioni promosse; cambiano le posizioni degli utenti, che si trasformano sempre più in 'clienti'. Il processo di localizzazione non nasconde però dei rischi: si presentano sicuramente segmentazione e disuguaglianza su base territoriale, in particolar modo in assenza di meccanismi redistributivi; si sviluppano processi di '*new localism*', avanza un nuovo economicismo, con la deriva di una subordinazione dell'obiettivo dell'inclusione sociale a quello della competitività economica.

Ma cosa si intende per 'politiche locali'? È necessario in primo luogo definire l'ambito locale per capire quali esiti questo possa avere sull'azione sociale. Per questo può essere utile l'approccio utilizzato da Simone Tosi nella sua riflessione sul 'ritorno al lavoro di comunità' nell'ambito della crisi del *welfare state*<sup>14</sup>.

Il locale viene rappresentato infatti come uno dei concetti fondamentali che supportano il lavoro di comunità, che vede in esso una "opportunità per la ricerca di una maggiore efficacia delle politiche e per il rafforzamento della democrazia attraverso la diffusione della partecipazione ai processi di *decision making*"<sup>15</sup>. Fondamentale è la definizione del locale come una costruzione, che lascia quindi spazio all'azione sociale in termini di cambiamento e trasformazione: la mutevolezza del locale non vuole significare una sua indeterminatezza bensì una possibilità di 'manipolazione', di interazione fra attori sociali e contesto, di 'governabilità' e definizione da parte delle politiche: in altri termini "*il locale che interessa deve potere essere oggetto di policy*"<sup>16</sup> e di attivare risorse in grado di favorire l'efficacia dell'azione. In questa ottica le politiche locali possono essere intese come sistemi di risposta ai bisogni di territori definiti attraverso l'integrazione fra attori, pratiche e strumenti in un processo di *governance* aperto, con un'attenzione alla dimensione '*micro*' ma all'interno di una programmazione '*macro*'.

---

<sup>14</sup> Tosi S., *Azioni locali nella crisi del welfare state*, Ed. Libreria CLUP, Milano 2004

<sup>15</sup> Ivi, pag. 52

<sup>16</sup> Ivi, pag. 57

## *Le 'politiche di quartiere'*

In questo contesto si collocano le politiche di quartiere e le azioni locali integrate, che stanno conoscendo uno sviluppo notevole negli ultimi anni nell'ambito delle politiche urbane e sociali. La problematica riferita al 'campo' del quartiere può essere infatti ricollocata in quella della società locale: nella crisi del *welfare* la ricerca di nuovi modelli di azione sociale più vicini ai bisogni degli utenti e il tentativo di rispondere alle nuove forme di disagio concentrate territorialmente<sup>17</sup> si riflettono nel tentativo di incentivare un approccio locale integrato, che ricerca le condizioni di efficacia dell'azione nel carattere multiscopo dell'azione stessa, nella cooperazione contrattuale fra gli attori, nella partecipazione degli abitanti<sup>18</sup>.

Questo approccio si riflette in particolare nei programmi di riqualificazione delle aree degradate o in crisi, che hanno interessato le città europee dagli anni '90 in poi. Questi programmi sono nati in seguito alla riflessione sui processi di esclusione concentrati nello spazio, che si sono manifestati in particolar modo in alcune aree limitate, intrecciando problemi sociali ed economici, aggravati dall'assenza di intervento pubblico.

Il modello di azione che si è sviluppato, oltre ad avere l'ambito locale come contesto di riferimento, ha visto i suoi cardini in direzione di azioni multidimensionali (nel tentativo di contrastare situazioni caratterizzate da cause molteplici) e di azioni integrate e partecipate (attraverso appunto l'integrazione fra attori, settori, politiche).

Le azioni di sviluppo locale e le politiche di quartiere sono all'attenzione degli studiosi di politiche urbane e sociali. Da un lato ne vengono sottolineate le potenzialità e i pregi: il carattere integrato degli interventi ha costretto le amministrazioni a prevedere la compresenza di varie competenze progettuali e gestionali e ad adottare forme di coordinamento fra settori prima non esplorate. Inoltre hanno rappresentato una opportunità di mettere a confronto esperienze di città diverse. Spesso però, hanno dato troppa attenzione alla dimensione fisica/strutturale delle problematiche, sottovalutando la componente sociale dei fenomeni e delle iniziative. Inoltre si è riscontrata una grande complessità nel dar vita a pratiche partecipative in grado di coinvolgere gli abitanti in contesti caratterizzati da debole coesione sociale. Il risultato è spesso stato una limitazione al coinvolgimento di realtà associative già organizzate, dando comunque poco spazio nella programmazione e includendole in fasi di consultazione e attuazione<sup>19</sup>. Inoltre rappresentano comunque un 'intervento speciale', spesso non in grado di influenzare le politiche strutturali, che presuppone un'identità territoriale riconoscibile senza delineare i processi di definizione dell'area locale. Infine l'enfasi sulle politiche di quartiere rischia di delegare a un campo di azione 'locale' la

---

<sup>17</sup> Tosi A., "Quartiere", in *Senza quartiere*, a cura di Alessandro Balducci, Territorio, Franco Angeli Editore, n° 19 anno 2001

<sup>18</sup> ibidem

<sup>19</sup> Sampaolo S., "Uno sguardo critico sugli effetti dell'istituzionalizzazione delle politiche di quartiere", in *Senza quartiere*, a cura di Alessandro Balducci, Territorio, Franco Angeli Editore, n° 19 anno 2001

risoluzione di problemi che solo una sfera di politiche 'centrale' in grado di risolvere in modo radicale, non solo per esempio le problematiche legate alla povertà ma anche il problema abitativo. Nelle azioni locali integrate e in particolare nei programmi di riqualificazione il territorio viene quindi rappresentato come "*spazio di ridefinizione della politica, luogo di gestione dei problemi e di una possibile comunità politica*"<sup>20</sup>. Le politiche territoriali individuano infatti nel territorio non solo l'oggetto ma il soggetto dell'azione, il vettore della mobilitazione sociale necessaria all'implementazione delle politiche pubbliche<sup>21</sup>. "*Il quartiere può essere una base potente per l'azione, contribuendo al cambiamento sociale*"<sup>22</sup> perché i gruppi di quartiere informali possono essere in grado di costruire risposte efficaci e flessibili alle condizioni della vita urbana e perché molti problemi della città possono essere risolti grazie all'azione di gruppi auto-organizzati di 'mutuo-aiuto'<sup>23</sup>.

L'intervento locale può quindi trovare parte della sua efficacia nella capacità di far emergere risorse che non sono note o disponibili in partenza, lavorando sulla costruzione delle reti e sull'implementazione del capitale sociale disponibile nel territorio.

#### *Alcune osservazioni*

Nel quadro finora delineato come è possibile trasferire il valore dei progetti integrati e delle azioni locali in termini di aumento della coesione sociale della popolazione in un territorio? Gli attori in gioco sono molteplici: le istituzioni, o soggetti pubblici, che concorrono alla programmazione delle politiche sociali; i soggetti del privato sociale, o terzo settore, con le loro caratteristiche e specificità ma anche con i loro limiti e contraddizioni; gli abitanti, stimolati alla partecipazione (in diverse forme e spazi molto variabili), con bisogni e risorse molteplici, talvolta inespressi.

La possibilità offerta da alcuni programmi di riqualificazione o da alcune politiche specifiche che pongano nell'integrazione fra settori e nella dimensione partecipativa della *comunità locale* i propri punti di forza può essere colta per l'attuazione di interventi in grado di superare la frammentazione e la segmentazione di alcuni territori.

In questo frangente la dimensione abitativa può rappresentare non solo un bisogno ma un punto di partenza da cui sviluppare quelle 'politiche per la coesione' che partendo dalla dimensione materiale dell'abitare (domanda/offerta di casa) inneschino processi in grado di attivare relazioni significative, capaci di produrre 'reciprocità' nei rapporti fra le popolazioni del territorio.

Le politiche di '*mix sociale*' tradizionalmente intese partono dalla convinzione che l'inserimento di popolazioni diversificate o più ricche di risorse in contesti omogenei molto problematici

---

<sup>20</sup> De Maillard J., "La territorializzazione delle politiche sociali in Francia: tra riscoperta e incertezze" in *Senza quartiere*, a cura di Alessandro Balducci, Territorio, Franco Angeli Editore, n° 19 anno 2001

<sup>21</sup> ibidem

<sup>22</sup> Tosi A., cit., 2001

<sup>23</sup> ibidem

contribuiscano ad alimentare processi di coesione e riqualificazione sociale del territorio. È necessario però esplorare in primo luogo quali meccanismi siano alla base di questi processi, per qualificare gli interventi a scopo 'abitativo' in termini di risultati 'sociali' e identificare le caratteristiche dei soggetti in grado di produrre questo genere di interventi. Inoltre è indispensabile chiarire come gli attori di terzo settore possono inserirsi in questi processi, alla luce della loro capacità di sviluppare nella loro azione e come prodotto di essa nuove forme di solidarietà in grado di affrontare la mancanza di rapporti di reciprocazione e fiducia che caratterizzano questi territori 'fragili'.

### 3. La relazione fa la differenza

#### *Abitare*

Le trasformazioni della domanda abitativa, la sua complessificazione ed estensione negli ultimi decenni, il ritorno a una 'questione delle abitazioni', hanno favorito lo sviluppo di un nuovo modo di 'pensare all'abitare', sconosciuto nella tradizionale politica per la casa, molto centrata sulla risposta in termini quantitativi.

“La conseguenza di una riflessione sulle nuove condizioni nelle quali si genera e si alimenta la domanda ci porta a spostare l'attenzione dalle politiche edilizie (costruire case) alle politiche dell'accoglienza e dell'ospitalità (dare casa). Politiche nelle quali l'azione abitativa si presenta come “servizio tra i servizi” e nelle quali si può utilmente sondare la relazione possibile tra politiche edilizie (di recupero, di riuso, di nuova costruzione di immobili) e politiche sociali (di assistenza, di inserimento, di cura)”<sup>24</sup>. La risposta alla domanda di casa si misura oggi con nuove esigenze.

Fondamentale in questa ottica la nozione di abitare che ci propone Tosi nel suo *Abitanti*: l'abitare come atto, come relazione complessa con un ambiente, implicando “*un ruolo attivo dell'abitante nel risolvere i propri problemi abitativi e nella produzione del proprio ambiente abitativo*”<sup>25</sup>. Questa accezione dell'abitare assume un importante significato non solo nella produzione dell'ambiente abitativo, ma anche nella sua gestione: non è solo l'accesso alla casa ad essere messo al centro del coinvolgimento degli abitanti; il concetto può essere esteso alla costruzione/gestione del contesto abitativo, che permetta una buona qualità della vita.

In questa direzione le azioni locali rappresentano un modello di intervento che ha dimostrato la propria efficacia nella soluzione del problema abitativo attraverso il suo carattere *localmente integrato* (interventi sulla casa e sull'ambiente circostante, interazione fra problemi abitativi e altri problemi), *contrattuale* (nel rapporto fra utenti e istituzioni, nella definizione di regole e metodi nuovi) e *partecipativo* (coinvolgimento produce mobilitazione di risorse e ricostruzione della fiducia)<sup>26</sup>.

Stressando questo concetto è possibile immaginare che interventi di natura 'abitativa' (o che lavorano sull'abitare) possano, attraverso alcuni dispositivi, influenzare l'ambiente in maniera positiva, proprio attraverso il coinvolgimento della popolazione?

---

<sup>24</sup> Rabaiotti G., *Ritorno a casa*, 2006

<sup>25</sup> Tosi A., *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna 1994

<sup>26</sup> ibidem

## *Le politiche di mix sociale*

Le politiche di *mix* sociale rappresentano uno degli interventi abitativi - nella sua dimensione più trasversale - fra i più controversi nell'attuale panorama delle politiche urbane e della casa. I problemi causati dall'elevata concentrazione di situazioni problematiche, prodotta nel tentativo di soluzione del problema abitativo almeno dal punto di vista 'quantitativo', hanno spinto nella direzione della 'diversificazione' dei territori come risposta alla segregazione che produce disagio. In diversi paesi europei uno degli obiettivi delle politiche di riqualificazione dei territori fragili (si pensi alla "Politique de la ville" francese) è diventato quello di fermare il processo segregativo in corso, equilibrando la composizione sociale dei quartieri e rispettando le differenze al fine di facilitare la coabitazione dei gruppi sociali.

Il *mix* sociale viene spesso interpretato come l'unica ricetta per la soluzione dei quartieri in crisi, contro la diffusione di una *cultura* che si diffonde fra le popolazioni 'povere' che vivono fra di loro, isolate, segregate, e che le scoraggia a lottare per un miglioramento delle loro condizioni. Una cultura della povertà che produce in esse dipendenza. La *mixité* diventa così un obiettivo di cui l'abitare rappresenta una 'forma' di attuazione<sup>27</sup>.

Nella retorica questo tipo di intervento rappresenta, per i gruppi più poveri, la possibilità di una maggiore interazione sociale in grado di produrre coesione sociale, creare maggiore capitale sociale, creare opportunità di lavoro, superare la stigmatizzazione, attirare nuovi servizi e sostenere le iniziative di rigenerazione<sup>28</sup>.

Il dibattito su cosa si intenda per *mix* sociale è ampio e variegato: alcune delle questioni poste riguardano la natura delle caratteristiche che vogliono essere considerate (etnia, età, status sociale, ecc..), il livello 'territoriale/geografico' a cui ci riferisce, e la 'soglia di tollerabilità' di famiglie povere in un contesto. Queste questioni sono ancora dibattute, ed è difficile darne una definizione. A questo tipo di interventi inoltre si accompagnano una serie di rischi, da più parti sottolineati: in primo luogo, invece di favorire coesione, la *mixité* può diventare fattore di esclusione. Per popolazioni altamente problematiche può essere anzi più stigmatizzante essere inserite in contesti diversificati che vivere a fianco di persone che conoscono nella quotidianità povertà e disoccupazione. In secondo luogo gli aspetti negativi dei quartieri fragili derivano spesso proprio da problemi strutturali, quali appunto povertà e disoccupazione, e non è diluendoli nella città che possono essere risolti. Al contrario, la loro dispersione può portare a una 'disattenzione' verso il problema e, come conseguenza diretta sulla popolazione, a una riduzione dei servizi destinati a risolvere il disagio sociale. Infine, uno dei rischi maggiori, è che le politiche di mix riducano la possibilità di accesso all'abitazione per i gruppi più svantaggiati, da un lato riducendo l'offerta, che viene invece destinata a categorie che non ne avrebbero diritto, dall'altro producendo meccanismi

---

<sup>27</sup> Donzelot J., *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crises de le banlieau*, Pao Edition du Seuil, Lonrai 2008

<sup>28</sup> Busch-Geertsema, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", in *European Journal of Homelessness*, Volume 1, December 2007

di esclusione dal mercato dell'offerta regolare per le categorie dotate di mezzi minori. In questa direzione molto spesso il *mix* sociale diventa un alibi per sostenere la proprietà dell'alloggio e la dismissione di parti di patrimonio pubblico senza un adeguato re-investimento nell'offerta di alloggi di edilizia pubblica<sup>29</sup>.

Sebbene i limiti della concentrazione di situazioni problematiche siano evidenti tanto quanto l'opportunità di creare quartieri più vivibili attraverso politiche di *mix* sociale, non è scontato che la prossimità (di popolazioni diverse attraverso la residenza) produca 'mescolanza'<sup>30</sup>. Se la *mixité* vuole essere l'occasione per la creazione di uno 'spazio pubblico di relazione'<sup>31</sup> bisogna ripensare alle strategie che si accompagnano a politiche di *mix* sociale, in funzione di una capacità di sviluppo di relazioni significative in grado di generare solidarietà fra le diverse popolazioni coinvolte, allontanando il rischio di esclusione dei settori più marginali.

Infatti non è scontato che le relazioni di vicinato siano di per sé significative: la questione cruciale è di vedere in quali circostanze si costituiscono le relazioni che formano la rete sociale e quando esse assumono questa forma forte che costituirebbe il vicinato<sup>32</sup>. Nelle società attuali i rapporti di vicinato che producono coinvolgimento entrano in competizione con gli altri mondi di relazione, sempre più numerosi. La proporzione dei legami locali, infatti, diminuisce in relazione al volume complessivo delle relazioni. Le relazioni locali forti sono correlate con specifiche circostanze e condizioni (donne, famiglie con bambini, ...). *"Nelle nuove società urbane sembra profilarsi per gli abitanti una compresenza di mondi relazionali inerenti gli uni a sistemi di comunicazione a distanza resi possibile dalla comunicazione, gli altri a sistemi di prossimità nei quali le relazioni faccia a faccia continuano a svolgere funzioni di scambio ed affettive simili a quelli tradizionali"*<sup>33</sup>. In questa polarizzazione dei legami sociali le risorse a disposizione di diverse categorie di popolazione rappresentano un 'capitale sociale' assai diversificato. Per gruppi di persone più svantaggiati la possibilità di accesso a quei sistemi di comunicazione possono essere inferiori, se non addirittura assenti, rispetto a categorie meno fragili.

La prossimità di queste popolazioni, attraverso la residenza, può diventare allora un'opportunità: il *mix* sociale può essere, se 'governato', uno degli strumenti attraverso i quali, grazie a un apporto di risorse diverse e un incontro di esigenze diversificate, favorire e incentivare le relazioni faccia a faccia e i sistemi di prossimità, ma anche di fornire gli strumenti per raggiungere quei sistemi di comunicazione ad ampio raggio da cui sono escluse le popolazioni marginali. Ma è necessario attivare le risorse presenti nei contesti diversificati attraverso azioni specifiche, perché non è nella prossimità di per sé che si produce reciprocità.

---

<sup>29</sup> Wood M., "A Balancing act? Tenure diversification in Australia and Britain", paper presentato at the Housing Studies Association Conference, Primavera 2002, York University, UK

<sup>30</sup> Donzelot J., *cit.*, 2008

<sup>31</sup> *ibidem*

<sup>32</sup> Tosi A., *cit.*, 2001

<sup>33</sup> *ibidem*

## *Il mix sociale nelle politiche di quartiere*

Se il *mix* sociale può rappresentare un'opportunità per lo sviluppo di coesione sociale, potrebbe essere utile considerare in quale direzione può essere utilizzato come elemento di qualificazione delle politiche di quartiere?

Come detto precedentemente, le politiche integrate di quartiere sono oggi considerate fra gli strumenti più innovativi per affrontare la questione dei quartieri 'difficili'.

La dimensione dell'integrazione, la capacità di cogliere le potenzialità della comunità locale, che da oggetto si trasforma in soggetto di intervento, sono caratteristiche che possono essere valorizzate dall'apporto di nuove risorse ma soprattutto dall'attivazione delle risorse già presenti sul territorio.

*"Le limitazioni della capability che riguardano gli individui possono essere superate attraverso la messa in relazione delle capacità di cui gli stessi individui sono portatori con altre capacità individuali e con le risorse materiali disponibili a livello locale".*<sup>34</sup> All'interno del quartiere, che può essere assunto come base per l'azione, è quindi possibile *"riconoscere nuove forze ed inedite forme di aggregazione che possono essere valorizzate"*<sup>35</sup>.

L'integrazione delle soluzioni, in quest'ottica, non può essere determinato a priori, anzi: deve risultare dall'esplorazione della reale possibilità delle persone di *"misurarsi con utilizzi delle dotazioni disponibili capaci di intercettare aspirazioni insoddisfatte e, in quella sede, cercando di individuare gli ostacoli che impediscono la loro conversione in funzionamenti, e quindi le misure specifiche per rimuoverli"*<sup>36</sup>.

Con queste indicazioni di metodo possiamo individuare alcune opportunità offerte dalle politiche di *mix* sociale nella riqualificazione dei quartieri: l'intervento abitativo può rappresentare infatti un'occasione per l'inserimento di nuove risorse in grado di coadiuvare il processo di 'capacitazione' del quartiere stesso. Queste nuove risorse, che possono essere rappresentate da popolazioni meno problematiche di quelle che caratterizzano i quartieri periferici/marginali, necessitano allo stesso modo di una attivazione ma ancora prima di una esplorazione delle potenzialità. Chi governa questi processi può allora rappresentare l' 'agente attivatore' soltanto se è in grado di porsi al livello degli abitanti (vecchi e nuovi) ed esplorare con loro le potenzialità del quartiere stesso, oltre che i suoi bisogni. In questa ottica l' 'abitare' inteso come relazione, come atto, può servire a costruire le condizioni entro cui questa capacitazione può avvenire. Dal punto di vista di chi abita, perché costruisce le relazioni con il territorio costantemente ed ha la possibilità di renderle significative; dal punto di vista di chi 'fa abitare' (costruisce l'intervento) perché ha l'occasione di mettere in gioco altre dimensioni della sua azione, relazionandosi a sua volta (e con

---

<sup>34</sup> Cottino P., *"Capability approach e politiche integrate di quartiere"*, in Territorio, numero ..., anno 2008. Per *capability* l'autore intende, secondo l'approccio di Amartya Sen, la "reale possibilità (libertà effettiva) che le persone hanno di mettere in atto stili di vita alternativi, combinando tra loro le dotazioni disponibili nel modo che ritengono più adeguato allo sviluppo delle loro aspirazioni"

<sup>35</sup> Balducci, in Cottino, *cit.*, 2008

<sup>36</sup> Cottino, *cit.*, 2008

maggior legittimità) con il territorio in cui va a operare. A partire da queste condizioni un soggetto in grado di costruire legami di fiducia con i soggetti con cui si interfaccia, in particolar modo gli abitanti, ma anche le organizzazioni e le realtà associative che vivono il territorio, sarà in grado di incentivare 'comportamenti' di solidarietà a partire dalla propria esperienza. Questo deve e può avvenire soltanto in relazione a una capacità di produrre relazione nella differenza, offrendo lo spazio di azione entro cui le *capabilities* di un quartiere possano esprimersi appieno.

In questi processi devono essere considerati alcuni fattori che possono facilitare il successo delle iniziative: in primo luogo il radicamento territoriale dell'iniziativa; in secondo luogo la capacità di connettere persone e flussi di origine e identità diverse; infine l'impegno costante (almeno iniziale) di alcune persone stabilmente dedicate alla *mission*<sup>37</sup> (il presidio costante, che può essere facilitato dalla dimensione abitativa), con l'intento di ridurre progressivamente l'affiancamento. L'esperienza dei AQS di Napoli, descritta da Laino<sup>38</sup> riporta proprio queste caratteristiche, insieme a una lunga fase di inserimento e ascolto, non finalizzato a particolari realizzazioni. L'esperienza ha insegnato che il radicamento, l'attenzione alla fattibilità complessiva, il tenere conto delle reali propensioni delle persone sono dimensioni imprescindibili per le azioni di sviluppo in un territorio. Un soggetto di terzo settore, date alcune sue specificità, può rappresentare un agente attivatore forte in processi di questo tipo soltanto se è in grado di mettere a frutto le proprie specificità, incentrando le relazioni sulla dimensione della fiducia.

Questo processo può essere sia 'verticale', in termini di organizzazione/popolazione, ma può essere innescato anche orizzontalmente, all'interno di gruppi di abitanti stessi. Questa capacità può essere tanto più utile nel caso in cui la vicinanza di popolazioni diversificate rischi di produrre conflitto. In questo caso la presenza di un agente attivatore può essere essenziale in termini di valorizzazione della relazione, generata dal conflitto. Non necessariamente infatti questa deve essere considerata come negativa: anzi, può essere considerata "*un'occasione d'oro se lo scambio può continuare, se può essere mantenuto il contatto*"<sup>39</sup>. Dove la relazione produce scambio, e quindi risorsa, può essere importante creare lo spazio entro cui essa può esprimersi e produrre degli esiti inattesi.

La necessità di costruire relazioni di vicinato o di prossimità significative si fa maggiormente visibile in contesti dove la possibilità di accesso a risorse 'altre' è ridotta, ed è qui che diventa indispensabile fornire l'occasione di accesso a chi non ha gli strumenti per farlo. Se la solidarietà 'personale' viene comunque mantenuta nelle relazioni primarie, è possibile facilitare i contatti affinché si generino le condizioni che permettono l'allargamento di questo tipo di solidarietà a una cerchia più ampia di persone al di fuori delle relazioni familiari. All'interno di contesti altamente problematici è forse più difficile che questo possa avvenire, non solo, e non sempre in termini di

---

<sup>37</sup> Laino G., "Il cantiere dei Quartieri Spagnoli di Napoli" in *Senza quartiere*, a cura di Alessandro Balducci, Territorio, Franco Angeli Editore, n° 19 anno 2001

<sup>38</sup> *ibidem*

<sup>39</sup> Goodman P., *Individuo e comunità*, Eleuthera edizioni, 1995

scarsità di risorse, ma soprattutto per quell'allentamento dei legami fiduciari che caratterizza le situazioni 'critiche'. Favorire lo scambio può quindi significare ricostruire la fiducia e permettere la relazione, nella dimensione locale, attraverso la quale produrre/mettere in comune risorse nuove.

## **4. Studio di caso: il progetto Quattro Corti, quartiere Stadera, Milano**

Un contributo all'analisi delle politiche di *welfare* locale può essere dato dallo studio di caso di un progetto già realizzato, i cui risultati possono essere quindi valutati. Lo studio di caso rappresenta una metodologia efficace nell'analisi delle politiche in quanto permette di imparare dalle esperienze già realizzate e di comprendere le possibilità di miglioramento rendendo possibile l'introduzione di elementi innovativi per la progettazione, fondamentali per il caso di Quarto Oggiaro.

Sebbene inizialmente il percorso di ricerca prevedesse tre diversi casi studio, la difficoltà di reperire sufficienti e significativi materiali e informazioni per effettuare una comparazione, ha orientato la scelta su una più approfondita analisi di un unico caso, ben conosciuto perché vissuto in prima persona nel percorso professionale. Il caso scelto è quello dell'intervento della Cooperativa Dar=Casa nel quartiere Stadera, nel progetto Quattro Corti. Il caso risulta particolarmente significativo in relazione sia agli elementi teorici finora esposti che, soprattutto, al progetto in corso nel quartiere di Quarto Oggiaro, che presenta una diversa natura ma attraversa similmente alcuni campi di intervento e di indagine.

Il metodo utilizzato per lo studio di caso è duplice: in prima istanza si è effettuata una narrazione del progetto, ponendo attenzione ad alcuni elementi che, in seconda istanza, sono stati sistematizzati in una griglia d'analisi di più immediata lettura e comprensione. Gli elementi analizzati sono stati: il 'dove', inteso come contesto di intervento e come dimensione dell'intervento stesso; il 'chi', ossia i soggetti coinvolti (sia attuatori che beneficiari dell'intervento), con i loro obiettivi, risorse, competenze; il 'come' (l'esperienza, le relazioni messe in atto e gli scambi da queste prodotti); il 'cosa', ovvero gli esiti, attesi e inattesi del progetto.

Le informazioni e i materiali che sono serviti per la ricostruzione del caso sono stati ottenuti attraverso interviste a testimoni privilegiati<sup>40</sup> del progetto, effettuate agli inizi del percorso professionale, ma soprattutto attraverso l'esperienza professionale in quanto operatrice e 'progettista' di alcuni interventi nel quartiere per la Cooperativa Dar=Casa (che ha consentito il confronto con i soci assegnatari, con gli abitanti, con le realtà territoriali, con referenti di ALER, con il Laboratorio di Quartiere).

---

<sup>40</sup> I testimoni privilegiati sono stati Sergio D'Agostini, presidente della cooperativa Dar=Casa e Paola Meardi della Cooperativa Sociale ABCittà

## La narrazione

Il progetto Quattro Corti nasce dalla firma di una convenzione fra ALER (Azienda Lombarda di edilizia residenziale), Regione Lombardia e Agenzia Lombarda per l'affitto (costituita dalle più importanti centrali cooperative e dai sindacati inquilini). La convenzione prevede che nell'ambito del PRU Stadera, storico quartiere popolare di Milano, si ristrutturino un complesso di quattro edifici a corte e che due di queste vengano recuperate e poi gestite da due cooperative, la Cooperativa La Famiglia e la Cooperativa Dar=Casa.

Il quartiere Stadera è un quartiere di edilizia residenziale pubblica situato nella zona sud di Milano, costruito nei primi anni '20 e che oggi si può definire come 'periferia sociale'<sup>41</sup> della città. Non è infatti collocato geograficamente all'esterno della città ma riporta alcune delle caratteristiche che normalmente vengono associate alle realtà periferiche: degrado edilizio e sociale, fenomeni di microcriminalità e devianza, forte concentrazione di popolazione anziana e immigrati. Il quartiere ha iniziato un percorso di riqualificazione nei primi anni '80 che si è concretizzato, dopo vari insuccessi, con l'attuazione del P.R.U. che ha avuto inizio nel 2001 e che terminerà nel 2010. Lo strumento del PRU è finalizzato a favorire una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e a migliorare la qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale. L'intervento delle "Quattro Corti" è una delle prime realizzazioni del PRU, a tutt'oggi ancora in corso.

Le due corti affidate alle cooperative vengono date in comodato d'uso per 25 anni, mentre le altre due rimangono in gestione ad ALER. Al momento dell'intervento l'edificio presentava condizioni di degrado edilizio molto forte, poiché abbandonato da numerosi anni e occupato abusivamente nel corso del tempo. I lavori iniziano nel 2002: nella corte di Dar vengono recuperati 48 alloggi, assegnati ad altrettanti soci nell'estate del 2004. Il canone praticato è, come previsto dalla convenzione, quello concordato ex L. 431/98, pari a circa 55 euro/mq all'anno.

L'investimento della cooperativa è stato di circa due milioni di euro, parte dei quali ottenuti attraverso finanziamenti a fondo perduto della Fondazione Cariplo, oltre alle risorse della cooperativa stessa, in parte derivanti dal prestito sociale e in parte da mutuo bancario.

Il progetto termina nella primavera del 2005, quando tutti gli alloggi delle quattro corti vengono assegnati.

Le assegnazioni vengono effettuate da ALER per quanto riguarda gli alloggi di sua competenza, che vengono destinati ad assegnatari ERP che hanno superato i limiti di reddito per il canone sociale. Le cooperative assegnano i propri alloggi autonomamente, pur rispettando le indicazioni della convenzione per quanto riguarda le categorie sociali; la cooperativa Dar=Casa procede

---

<sup>41</sup> La perifericità viene qui intesa non soltanto in termini spaziali, ma come condizione di aree caratterizzate da deprivazione territoriale, le cosiddette periferie sociali (cfr. F. Zajczyk, *Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori Editore, Milano 2005)

attingendo dalla propria lista di prenotazione, con una sola eccezione: si prevede infatti una percentuale tra italiani e stranieri – rispettivamente 1/3 e 2/3 - per evitare fenomeni di ghettizzazione e concentrazione in un quartiere già connotato dal punto di vista migratorio. Gli assegnatari che vivono nella corte di Dar rappresentano oggi 17 nazionalità diverse.

Le caratteristiche dell'intervento e del quartiere nel quale viene inserito, spingono la cooperativa a realizzare, insieme ad altri soggetti, un progetto di accompagnamento all'abitare, finalizzato a mediare l'impatto sociale che l'inserimento di un largo numero di nuove famiglie, per la maggior parte di origine straniera, potrebbe provocare nel quartiere, dove la presenza di immigrati viene spesso associata a fenomeni di spaccio e criminalità.

Viene così costruito un percorso in collaborazione con la cooperativa sociale ABCittà (costituita da professionisti esperti in progettazione partecipata) finanziato dall'Ufficio Stranieri del Comune di Milano. Il progetto, denominato ABITARE C/O, prevede tre fasi, elaborate attraverso la costituzione del Tavolo di Progetto, composto dagli attori interessati (ABCittà, le due cooperative, il Comune di Milano):

- una prima fase di conoscenza, in cui la cooperativa ha preso parte alla costituzione del tavolo territoriale. In questa fase si è proceduto con gli incontri individuali con i futuri inquilini e con colloqui biografici con molti di esse, finalizzati alla comprensione delle aspettative e dei desideri degli abitanti. Parallelamente si è proceduto a una mappatura e un'analisi delle realtà presenti nel quartiere, con percorsi di coinvolgimento delle stesse e avvio del tavolo territoriale;
- Una seconda fase di attivazione e progettazione, da un lato attraverso l'accoglienza nella nuova casa degli inquilini di Dar e con la Festa di Corte, che ha visto la partecipazione di tutti i nuovi abitanti; dall'altro lato attraverso il lavoro del Tavolo Territoriale, con l'attivazione dei laboratori scolastici e la progettazione della Festa di Quartiere
- Una terza fase di accompagnamento, con la costruzione del "Patto di Convivenza" fra gli inquilini della Corte - non un semplice regolamento di condominio, ma l'insieme delle regole, dei desideri e delle aspettative di una piccola comunità, definito e approvato dagli abitanti stessi, e a livello di quartiere l'organizzazione e la realizzazione della Festa dello Stadera, un punto di arrivo del percorso.

All'interno di una delle corti gestite da ALER è situato il Laboratorio di Quartiere, gestito da ABCittà ed incaricato di seguire l'accompagnamento al PRU della popolazione del quartiere. Fra le Quattro Corti si estende una porzione di territorio ancora dismesso, che dopo i lavori di ristrutturazione ospiterà la portineria delle Quattro Corti, alcuni spazi verdi e di gioco per i bambini e due edifici da destinare ad attività sociali. La gestione di questi 'spazi comuni' non è ancora stata definita.

## *La gestione immobiliare sociale*

La cooperativa Dar=Casa ha caratterizzato il suo intervento in questo progetto attraverso una forte attenzione alla componente sociale della gestione immobiliare. In primo luogo ha seguito, mettendo a disposizione le risorse umane della cooperativa, il progetto Abitare C/O favorendo il coinvolgimento dei propri soci assegnatari nel percorso; in secondo luogo, alla conclusione del percorso, ha continuato il lavoro di accompagnamento collaborando con il Laboratorio di Quartiere, partecipando al Tavolo Territoriale e organizzando e partecipando a varie iniziative e progetti insieme ad altre realtà del quartiere. In particolare è attiva nella Commissione Bambini/Ragazzi e ha collaborato in progetti di aiuto compiti, feste, attività di doposcuola, laboratori di pittura e decorazione, e ha promosso il progetto Murales da poco conclusosi.

Infine ha intensificato la sua attività ordinaria di relazione con i soci-assegnatari, monitorando costantemente la situazione dei soci, implementando le attività di conoscenza e relazione con i servizi del territorio.

---

### **Banca del Tempo delle Quattro Corti**

**Il progetto nasce da un'idea della cooperativa DAR=CASA in collaborazione con il Laboratorio di Quartiere (gestito dalla cooperativa ABCittà) come strumento di socializzazione e coinvolgimento degli abitanti delle Quattro Corti e del quartiere. I primi tentativi di coinvolgimento degli abitanti producono qualche interesse ma si fatica a far partire l'esperienza. Grazie al coinvolgimento di qualche mamma in momenti di aiuto-compiti e doposcuola, si forma il primo piccolo nucleo di soci della BdT e iniziano i primi scambi. L'attività delle prime socie si concentra in particolare nelle iniziative rivolte ai bambini (pomeriggi di gioco, scambi di favori fra genitori) fino allo sviluppo degli scambi e al percorso di costituzione dell'associazione Banca del Tempo delle 4 Corti. Ad oggi la banca conta circa 30 soci e organizza diverse iniziative in quartiere, sia di gioco/intrattenimento per i bambini ma anche mercatini dell'usato, serate interculturali, cicli di incontri su diverse tematiche, e gli scambi sono attivi sia fra gli abitanti che con le organizzazioni del territorio.**

### **Progetto Murales**

**Il progetto ha previsto la realizzazione di due murales sul tema dell'intercultura (uno nella corte della cooperativa Dar, in Via Palmieri 22, e un altro nel cortile delle case ERP di Via Barrili 12), con lo scopo di abbellire alcuni spazi del quartiere, favorire la comunicazione interculturale fra le nuove generazioni, coinvolgere soci e abitanti del quartiere per stimolare il senso di appartenenza e la cura degli spazi e migliorare le relazioni fra le diverse realtà del quartiere.**

**L'idea è nata all'interno della Cooperativa DAR=CASA e grazie al lavoro del Laboratorio di Quartiere ha coinvolto anche le scuole elementari e medie, Il percorso si è sviluppato parallelamente nei due cortili, prima attraverso laboratori di pittura con una professoressa d'arte (socia di Dar=Casa) e poi nella realizzazione dei murales stessi. Il tema dell'intercultura è stato individuato come centrale in relazione alla presenza di numerose nazionalità diverse sia nella corte di Dar che nelle scuole del quartiere. Il valore del progetto è riconoscibile non solo nella produzione dei murales ma soprattutto nel percorso di socializzazione e condivisione che ha interessato bambini e ragazzi di diverse età del quartiere. Il limite del progetto è stato quello di non riuscire a intercettare esperienze più informali di aggregazione e socializzazione ma ha coinvolto solo realtà strutturate (cooperativa, scuole) sebbene gli abitanti del quartiere abbiano avuto un ruolo nella scelta dei contenuti dei murales e nell'organizzazione della festa finale di inaugurazione.**

---

## I risultati

Dal punto di vista 'urbano' è stata recuperata e riqualificata una quota importante di patrimonio pubblico degradato, altrimenti lasciato inutilizzato o destinato ad un 'uso improprio'; questo è stato possibile attraverso sia la messa in comune di risorse diverse, pubbliche e private, immobiliari ed economiche, che attraverso la disponibilità dell'ente pubblico a garantire delle condizioni favorevoli all'intervento di soggetti del privato sociale. Il recupero degli alloggi ha rappresentato un'offerta, seppur contenuta, di case a canone accessibile per categorie in difficoltà.

Centrale è stata l'attenzione alla dimensione sociale dell'intervento, che ha interessato sia i futuri abitanti, attraverso un percorso di conoscenza diretta e di attenzione alle diverse dimensioni dell'abitare, sia il quartiere nel suo complesso, di natura problematica e attraversato da diverse trasformazioni. Nella corte della cooperativa, grazie al lavoro svolto, si sono sviluppate forme di convivenza caratterizzate da buoni rapporti di vicinato, nonostante le presunte o reali differenze etniche. Gli abitanti sono tuttora attivi nell'organizzazione di feste interne alla corte, anche con attività per i bambini, numerosi nel cortile. Nel quartiere, che ha partecipato attraverso le sue realtà rappresentative e ai testimoni privilegiati al percorso di inserimento, si è sviluppata una rete di soggetti che lavorano insieme e che seguono il corso del PRU, anche grazie alla presenza del Laboratorio di Quartiere, un elemento di novità, poiché non previsto per il PRU come per i CDQ.

L'attivazione degli abitanti è stata fondamentale per la riuscita di due progetti in particolare: in primo luogo la Banca del Tempo delle 4 Corti, ora aperta a tutto il quartiere, e il progetto Murales sopraccitato.

Il progetto, nonostante alcuni evidenti risultati positivi, ha presentato alcuni limiti: in primo luogo la difficoltà di accettazione dell'intervento stesso da parte del quartiere, in attesa da anni di una riqualificazione generale, superata solo (e in parte) grazie all'intervento di mediazione e accompagnamento Abitare C/O. Ma il limite più evidente, sicuramente, è il ritardo della costruzione delle parti comuni delle Quattro Corti, il cui progetto è stato da poco approvato. L'effetto si ripercuote particolarmente sulla possibilità di rafforzare ulteriormente la dimensione collettiva e sociale delle Quattro Corti, che nonostante le iniziative comuni, non usufruiscono di uno spazio utile per riconoscersi come un complesso unico. Inoltre la destinazione d'uso di quella porzione di quartiere, ancora in forse, non permette di valutare quali ricadute positive può avere questo intervento nel complesso del quartiere.

GRIGLIA DI ANALISI DEL PROGETTO

<b>DOVE</b>	<b>contesto di intervento</b>	<b>dimensione</b>		
	quartiere Stadera (> case ERP) - edificio Quattro Corti (proprietà pubblica, uscito dall'ERP)	alloggi totali QC: 200 alloggi cooperativa Dar=Casa 48		
<b>CHI</b>	<b>soggetti attuatori</b>	<b>tipologia risorse</b>	<b>obiettivi</b>	<b>competenze</b>
	ALER	economiche, immobiliari	riqualificazione patrimonio, mix sociale	ristrutturazione e gestione immobiliare
	DAR=CASA	economiche, umane	soddisfazione domanda soci in lista di prenotazione, inserimento positivo nuovi abitanti	ristrutturazione e gestione immobiliare e sociale
	COOPERATIVA LA FAMIGLIA	economiche, umane	assegnazione alloggi agli abitanti del quartiere	ristrutturazione e gestione immobiliare
	COOPERATIVA ABCITTA'	Umane	mediazione inserimento nuovi abitanti	progettazione partecipata, competenze relazionali
	<b>destinatari dell'intervento</b>			
	Soci cooperativa DAR	umane potenziali	assegnazione alloggio a canone sostenibile	potenziali
	Soci cooperativa La Famiglia	umane potenziali	assegnazione alloggio a canone sostenibile	potenziali
	Assegnatari ERP 'fuoriusciti'	umane potenziali	assegnazione alloggio a canone sostenibile	potenziali
	Abitanti del quartiere Stadera - > assegnatari ERP	umane potenziali	Non definiti a priori	potenziali
<b>COSA</b>	<b>esperienza</b>	<b>relazioni</b>	<b>scambi</b>	
	ristrutturazione Quattro Corti	ALER, DAR=CASA, LA FAMIGLIA (alte)	previsti	
	inserimento abitativo	DAR=CASA, ALER, LA FAMIGLIA, ABCittà, abitanti, realtà territoriali (trasversali)	previsti	
	gestione immobiliare sociale	DAR=CASA, ABCittà, abitanti (locali)	previsti e imprevisti	
<b>ESITI</b>	<b>attesi</b>	<b>Inattesi</b>		
	200 nuovi alloggi a canone concordato	Banca del Tempo delle Quattro Corti		
	positivo inserimento nel quartiere	Progetto Murales		
	positiva convivenza nelle corti			

### Alcune osservazioni

Il progetto Quattro Corti rappresenta, almeno a Milano, uno degli esempi più riusciti di intervento di riqualificazione di patrimonio pubblico attraverso una partnership fra istituzioni e privato sociale. La sua 'esemplarità' può essere dimostrata sia dall'attenzione che ancora oggi desta in termini di studio e analisi del modello di intervento, che da un riconoscimento della Provincia di Milano che l'ha premiato come 'buona pratica' in un bando di concorso per l'abitabilità milanese (il I Bando Città di Città). Questa sua importanza nasce sicuramente dalla riuscita del progetto, sia per la consistente offerta di alloggi in affitto a canone sostenibile che per i risultati dal punto di vista sociale, in un quartiere caratterizzato da molteplici problematiche. È altrettanto vero però che rappresenta uno dei pochi casi effettivamente realizzati di progetto 'integrato' che ha unito l'aspetto materiale dell'abitare alla sua dimensione 'immateriale', ponendo particolare attenzione all'inserimento degli abitanti nel nuovo contesto territoriale e all'impegno nella gestione sociale degli alloggi, in modo particolare da parte della cooperativa Dar=Casa. Il progetto è stato più volte definito come intervento finalizzato al mix sociale, attraverso l'inserimento di una popolazione di livello, almeno economico, superiore rispetto al contesto omogeneo del quartiere (rappresentato per la maggior parte da assegnatari ERP a canone sociale). Inoltre l'impegno da parte di realtà del Terzo Settore – Dar=Casa in primo luogo – nel lavoro di accompagnamento all'abitare sembra voler dimostrare una produzione di 'valore aggiunto' in progetti condotti dal privato sociale rispetto al classico intervento pubblico. E' vero anche, però, che molto spesso la delega data dal soggetto pubblico, in campo abitativo oggi ancora assente, ai soggetti di terzo settore rischia di favorire l'erosione del patrimonio pubblico in atto a causa di sconsiderate politiche di dismissione e vendita. Il caso delle Quattro Corti può essere assunto come progetto in grado di produrre/rappresentare una politica locale di welfare, 'modellizzabile' e quindi applicabile in altri contesti? Per questo è necessario andare a fondo delle questioni presentate nella descrizione del progetto e in particolare nella griglia di analisi, che attraverso diverse variabili, sottolinea alcune specificità dell'intervento, in particolare riguardo i risultati, attesi e inattesi, ma anche ai problemi ancora aperti. Due sono gli aspetti da analizzare per trarre delle indicazioni rispetto al ruolo dei soggetti del Terzo Settore ma soprattutto rispetto ai prodotti della politica di mix sociale e di gestione immobiliare sociale messa in atto. Il primo aspetto sono i soggetti attuatori, in particolare in relazione a risorse, obiettivi e competenze. Il secondo sono i soggetti destinatari. Trasversalmente è utile, naturalmente, guardare ai risultati che, anche dalla relazione fra i due campi di soggetti, sono andati a prodursi.

### *I soggetti attuatori*

ALER, Dar=Casa e La Famiglia hanno partecipato al progetto con diversi obiettivi e diverse risorse: se per ALER questo ha rappresentato un'occasione per riqualificare parte del suo

patrimonio ed assegnare una quota di alloggi ad assegnatari non più idonei per il canone sociale, le cooperative avevano come obiettivo principale quello di rispondere alla domanda abitativa dei propri soci. La dimensione 'immateriale' dell'intervento, costruita attraverso l'intervento di ABCittà in collaborazione con gli altri attori, ha rappresentato un 'surplus' rispetto al progetto, non contemplata inizialmente ma data da un'opportunità dovuta alla possibilità di un finanziamento ad hoc, dalla candidatura di una cooperativa sociale (non del territorio), dalla variabile disponibilità a collaborare degli altri soggetti attuatori. Il percorso e i risultati nelle quattro corti sono stati diversi in relazione alle risorse umane messe in campo da ALER, Dar=Casa e La Famiglia. Se per Dar=Casa, che presentava una forte componente immigrata fra i suoi soci, l'obiettivo dell'inserimento positivo nel quartiere e l'accompagnamento sociale rappresentavano degli aspetti fondamentali dell'intervento, per gli altri soggetti (in parte per mancanza di risorse umane e competenze in quella direzione) hanno rappresentato una componente accessoria al progetto. Questa diversa partecipazione si riflette nei risultati: le iniziative di 'socializzazione' che interessano anche il quartiere sono nate anche dall'iniziativa di Dar=Casa, attiva nella partecipazione ai Tavoli Territoriali e presente attraverso un presidio costante nella propria corte e in quartiere. Nello stesso modo può essere letto il positivo clima di convivenza che si respira nella corte e le numerose iniziative, anche auto-organizzate, che i soci di Dar mettono in atto. In questo caso il ruolo di un soggetto di Terzo Settore ha dato effettivamente un valore aggiunto al progetto, investendo molte delle sue risorse umane e fungendo da agente attivatore per innescare processi di coinvolgimento e partecipazione della popolazione residente. Gli stessi risultati non sono stati raggiunti dalla Cooperativa La Famiglia, che pur rappresentando allo stesso modo di Dar=Casa il mondo del privato sociale, non ha avuto lo stesso investimento in termini di risorse e competenze, partecipando come ALER al progetto. La vicinanza del Terzo Settore ai bisogni della popolazione e una maggiore attenzione alla dimensione sociale dell'abitare ad esso attribuita non possono essere assunti come dati di fatto, ma come elementi su cui riflettere per costruire dei metodi di valutazione in grado di valutare il processo e non il soggetto in questione.

### *I soggetti destinatari*

I soggetti destinatari dell'intervento sono molteplici e coinvolti a diverso titolo nel progetto, con obiettivi più o meno espliciti e, di conseguenza, con differenti gradi di attivazione e partecipazione. La componente dei 'nuovi abitanti' è stata coinvolta in primo luogo dall'assegnazione di un alloggio a canone sostenibile: il bisogno da soddisfare era principalmente, se non esclusivamente, quello abitativo, mentre la componente relazionale/sociale ha rappresentato un elemento a posteriori giudicato positivo ma non contemplato fra i bisogni espressi. Nel momento in cui si è costruita la relazione con i soggetti attuatori, in particolare con ABCittà nel percorso di accompagnamento, la ricerca di un clima positivo, dello sviluppo di buone relazioni di vicinato e di un riuscito inserimento

nel quartiere è rientrato fra i desideri e le aspettative dei futuri abitanti. Nella fase 'stabilizzazione' e 'normalità' seguita alla fine dell'intervento stesso alcuni di questi abitanti si sono mostrati disponibili a esplicitare bisogni e competenze e ad attivarsi in prima persona rispetto a questi. Il percorso della Banca del Tempo ha colto questa potenzialità, riconoscendo un bisogno ma anche delle risorse, formalizzando e quindi rendendo visibili e a maggior raggio d'azione alcune relazioni in realtà già attive a livello informale. La volontà di Dar=Casa di stimolare questo processo e la disponibilità del Laboratorio di Quartiere ad accompagnarlo hanno dato uno spazio entro cui esprimere queste potenzialità e hanno funzionato come attivatori di una serie di processi già in atto. Questi processi inoltre non hanno interessato soltanto la parte di popolazione 'a canone concordato', dentro la quale non necessariamente si sono ritrovate maggiori risorse o competenze. Gli abitanti del quartiere, che come si è detto, sono per la maggior parte assegnatari ERP a canone sociale, hanno rappresentato un potenziale tanto quanto gli abitanti delle Quattro Corti, sebbene non presentassero nessun obiettivo esplicito rispetto al progetto e non ne fossero direttamente coinvolti. Il ruolo positivo esercitato dall'inserimento di una quota di popolazione meno problematica non è stato dato dalla 'vicinanza' delle diverse popolazioni, ma dalla possibilità di creare occasioni di scambio fra queste, grazie però a un ruolo forte di quei soggetti attivatori sopraccitati. La politica di 'mix sociale' non ha dato risultati di per sé e la riqualificazione sociale del quartiere non è stata data grazie a una porzione più 'ricca' (in diversi aspetti) di popolazione, ma ha in parte contribuito a valorizzare un potenziale inespresso perché mancante di un presidio territoriale forte (in questo caso rappresentato da Dar=Casa e dal Laboratorio di Quartiere).

### *Le relazioni*

Uno degli elementi particolari di questo processo è stata la capacità della cooperativa Dar=Casa di innescare delle relazioni trasversali, a diversi livelli, in grado da un lato di 'governare' il progetto, ma anche, dall'altro lato, di intercettare la dimensione sociale propria degli elementi di vicinato. Se il ruolo di '*manager*' ha permesso di costruire delle relazioni con attori 'alti', grazie ai quali sono state mobilitate le risorse per attuare il progetto e così realizzare gli esiti 'attesi', il ruolo di operatore (con specifiche competenze di *gestore immobiliare sociale*) insieme a una flessibilità dell'azione ha reso possibile ampliare il raggio di intervento e favorire processi relazionali complessi. Da questa flessibilità, non legata a una *mission* specifica ma capace di ridefinire gli ambiti di interazione volta per volta, sono nati quei progetti che possiamo considerare come esiti inattesi del progetto, ma che lo qualificano ulteriormente. In questa ottica la capacità della cooperativa è stata quella di stare su diversi piani relazionali, praticando campi che altrimenti non sarebbero raggiungibili in entrambe le direzioni.

La possibilità di attivare i propri soci in iniziative di tipo sociale è data dalla legittimità che Dar ha come 'operatore edilizio/gestionale', ma questo tipo di opportunità a sua volta crea le condizioni perché possa agire in altri campi, non (solo) necessariamente abitativi.

La capacità di stare dentro ai processi a diversi livelli ha consentito alla cooperativa di costruire degli spazi di relazione con il territorio e fra i diversi abitanti dello stesso, attingendo da un lato alle risorse locali per favorire l'inserimento di propri soci, dall'altro valorizzando l'apporto della propria 'utenza' per migliorare le relazioni all'interno del quartiere.

Il percorso che ha portato alla costituzione della Banca del Tempo, per esempio, ha messo in luce come questo scambio di risorse abbia prodotto una possibilità per tutti gli abitanti del quartiere, partendo però in prima istanza dalle risorse messe in campo dalla cooperativa. Nello stesso modo in cui senza l'azione di Dar il processo non si sarebbe sviluppato, soprattutto nei termini del sostegno dato all'iniziativa dei propri soci, senza le risorse del quartiere non avrebbe avuto il terreno e le opportunità in più che ne hanno consentito l'estensione al quartiere. In questo la presenza del Laboratorio di Quartiere, che ha fatto da tramite fondamentale e da 'accompagnatore' del percorso, ha costituito una delle risorse locali a cui si è appoggiata la cooperativa, insieme alla disponibilità e alle esigenze degli abitanti. Il tipo di attività che la Banca del Tempo svolge sottolinea la mancanza/carenza di alcuni servizi del quartiere. Da questo è nato un progetto di collaborazione con il nido "Il cerchio dei maghi e delle fate" di Arci Milano che ha portato a una nuova progettazione di interventi. La capacità di leggere i bisogni e di intercettare le altre risorse disponibili è stata implementata dalla presenza sul territorio non solo dell'organizzazione, ma anche e soprattutto dei suoi soci, degli abitanti che vivono il territorio ancora prima della cooperativa come uno spazio di azione. Il ruolo di Dar è stato forse quello di aver costruito le condizioni che hanno permesso agli abitanti stessi di praticare questo campo di azione, portando in esso i contenuti del proprio 'abitare' come esito della relazione con il quartiere.

Anche il progetto Murales presenta alcune di queste caratteristiche: da un'iniziativa nata all'interno della cooperativa si è realizzato un percorso comune che ha coinvolto diverse realtà del quartiere. In questo progetto si sono però dimostrati alcuni limiti della capacità di azione degli agenti esterni che è utile analizzare. Come illustrato nel *box* relativo al progetto, sono state coinvolte le realtà maggiormente 'istituzionalizzate' – la scuola, oltre che la cooperativa – mentre è stato più difficile intercettare le organizzazioni più informali in grado, forse, di attivare le popolazioni realmente più 'problematiche'. Il progetto avrebbe potuto rappresentare un'occasione di scambio (e prima di tutto di costruzione di uno spazio comune d'azione) con alcuni segmenti della popolazione più difficilmente avvicinabili, in particolar modo gli adolescenti del quartiere. La difficoltà a gestire le relazioni con le realtà del territorio che ancora risentono dell'estraneità dell'intervento della cooperativa (e del Laboratorio) nel quartiere, ha prodotto un allontanamento dall'obiettivo comune. In questo caso l'apporto di risorse 'esogene' e la diversificazione del contesto sono stati elementi di allontanamento e di distanza dagli abitanti del quartiere nel suo complesso e dalle realtà

territoriali maggiormente radicate. La diversificazione/diversità, quindi, non sempre rappresenta un'opportunità: a volte rischia di creare esclusione invece che coesione, come si diceva per le politiche di mix sociale. In questo senso è sempre utile esplorare la disponibilità e la 'disposizione' del territorio in cui si va a intervenire, per non creare delle situazioni di maggiore distanza, anziché di prossimità, con gli abitanti.

## Conclusioni

Se l'analisi di caso è servita per fare alcune riflessioni in merito a un'esperienza già realizzata, è necessario riprendere alcune delle questioni sopra elencate sia per quanto riguarda il progetto in corso a Quarto Oggiaro, punto di partenza della ricerca, sia per trarre alcune indicazioni da un punto di vista più generale.

In un contesto di politiche di *welfare locale* è possibile generare delle azioni positive in termini di coesione sociale, assumendo la dimensione abitativa e le relazioni che da questa derivano come punti di partenza per l'azione sociale.

L'opportunità offerta da un intervento di tipo abitativo deve però essere potenziata da un'interpretazione della pratica abitativa che va al di là del semplice 'risiedere' in un territorio, ma deve tenere conto della dimensione relazionale che essa sottende per poter produrre esiti in termini di coesione e di riqualificazione sociale dei territori.

In questa direzione gli interventi che comprendono il 'mix abitativo' come funzionale a un miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni 'povere' (perché in grado di superare la stigmatizzazione dei territori, attirare nuove risorse, superare la frammentazione sociale) non possono assumere come condizione per questi risultati il semplice inserimento di categorie diversificate in contesti prima omogenei. Anzi, per cercare di evitare il rischio di un'ulteriore esclusione fra popolazioni più e meno marginali, devono essere messe in campo delle risorse in grado di attivare le relazioni fra i diversi abitanti, favorendo così lo scambio. Se la dimensione abitativa rappresenta una possibilità non è naturalmente detto che sia un prerequisito necessario dell'azione: è possibile attivare forme di relazione in grado di produrre solidarietà a partire da un presidio costante del territorio e dalla realizzazione di interventi in grado di intercettare i bisogni e le aspirazioni degli abitanti. In questo caso, può però venire a mancare la legittimità di intervento dell'operatore, che invece trae dalla capacità di gestione immobiliare sociale un'autorevolezza molto più difficile da costruire in assenza di questa.

L'attenzione ai bisogni e la volontà di costruire uno spazio di relazione entro il quale gli abitanti possono esprimersi sono dati necessari per qualificare gli interventi abitativi e valutare le azioni in termini di progetto e non di soggetto di attuazione. L'importanza di questa 'ibridazione' del soggetto 'immobiliare e sociale' si riflette nella circolarità che assume il processo: i due aspetti sono fondamentali perché se uno è pre-requisito per l'azione, l'altro è qualificante. Senza uno dei due il risultato rischia di venire inficiato dall'assenza di possibilità che invece le due caratteristiche insieme offrono.

Questo approccio può essere utile per intervenire in contesti difficili portando un' *expertise* relazionale in grado di attivare dei sistemi di reciprocità fra gli abitanti e fra abitanti e organizzazioni del territorio. Per questo però si deve tenere ben presente il richiamo allo sviluppo delle *capabilities*

secondo le aspirazioni e le motivazioni territoriali, cercando di non introdurre elementi di integrazione a priori.

Il valore aggiunto dei soggetti di terzo settore può quindi essere riscontrato solo se questi sono in grado di mettere a frutto la loro esperienza ed identità di soggetti 'relazionali', capaci di muovere risorse a partire da un riconoscimento identitario collettivo nuovo e da un bisogno di solidarietà che estenda il concetto di relazione primaria.

Il progetto di Quarto Oggiaro può prendere spunto da queste riflessioni per ridefinire l'azione: il caso del progetto di 'Amministratore relazionale' si presta particolarmente perché, sebbene abbia colto un bisogno espresso dagli abitanti stessi, ha forse sottovalutato le modalità di relazione e scambio di un certo tipo di popolazione, offrendo un modello troppo rigido entro cui muoversi. La costituzione di un gruppo di vicinato, e in ultima istanza di una figura di 'amministratore relazionale', può forse essere ottenuto attraverso un lungo percorso di attivazione delle relazioni di vicinato. Il progetto, come sperimentazione, aveva anche l'obiettivo di mettere alla prova questo tipo di percorso, ed è in una fase ancora troppo poco matura per poterne valutare gli esiti. Possiamo però leggere nella discontinuità alla partecipazione uno degli elementi da poco rinvenuti, un carattere flessibile e 'irregolare' nella possibilità di attivazione che deve essere tenuto in considerazione rispetto a un percorso di questo genere. In questo senso forse la dimensione sociale dello scambio può essere la conseguenza di una relazione più 'strumentale', di uno scambio di tipo tradizionale in grado di muovere delle trasformazioni nel rapporto. Se la risposta a un bisogno immediato diventa un incentivo alla partecipazione può darsi che la continuità rappresenti l'elemento chiave entro cui muoversi, per produrre dei risultati diversi in termini di costanza, più a lungo termine naturalmente ma, forse, più duraturi.

Il caso dell'Agencia invece, ancora alla ricerca di un suo 'status', è emblematico: il processo è qui inverso, non si parte dalla casa per costruire la relazione ma si vorrebbe partire dalla relazione per trovare risposta alla domanda abitativa. Il percorso è molto difficile perché in 'cambio' di una dimensione così immateriale come quella relazionale si mette in gioco un bene estremamente materiale come la casa. Date le difficoltà incontrate è già in atto un percorso di ridefinizione dell'agenzia che potrebbe trarre la sua specificità e il suo punto di forza nel praticare diversi campi: da un lato agire come operatore ad 'alto livello', muovendo le risorse necessarie per l'attuazione del progetto; dall'altro lato continuando ad acquisire credibilità come operatore sul territorio locale, intercettando risorse più marginali ma non per questo meno importanti e, soprattutto, non perdendo di vista i bisogni della popolazione a cui si propone di rispondere. Solo mantenendo questa duplice capacità potrebbe acquisire tutte le risorse necessarie per il progetto ma anche produrre degli esiti per il territorio che vadano al di là della risposta abitativa materiale, che ne rappresenta un pre-requisito fondamentale ma anche una condizione da cui partire per continuare l'azione sociale sul territorio.

Queste riflessioni non hanno la pretesa di rappresentare indicazioni progettuali vere e proprie, ma possono in parte contribuire a una ridefinizione di alcuni modelli di intervento che spesso si basano sulla retorica più che sulla pratica. Il soggetto locale, a maggior ragione di terzo settore, non è necessariamente centrale se non è in grado di ascoltare i bisogni della popolazione ma anche di incentivare meccanismi attraverso cui andare a rispondere a questi bisogni. In questo deve sapere mettere in gioco la propria identità, dimostrando una flessibilità slegata dalla logica del finanziamento ma strettamente connessa alla possibilità di assorbire dai territori in cui opera.

Se la fragilità dei territori è una delle problematiche da risolvere, è vero anche che non sempre questo significhi mancanza di risorse. L'apporto di risorse esterne può funzionare solo in termini di attivazione delle risorse locali e non di sovrapposizione/sostituzione delle stesse.

La possibilità offerta da nuovi strumenti di intervento (azioni locali integrate o politiche di quartiere) può essere per il terzo settore un campo entro cui misurare la sua capacità di stare sui territori, di integrare non a priori diverse problematiche e diverse risposte, ma soprattutto di mettere alla prova il modello di solidarietà a cui si è ispirato nella costruzione della propria identità e fisionomia.

## Bibliografia

Bocciato F. (a cura di), *Finanza etica e impresa sociale. I valori come fattori competitivi*, Il Mulino, Bologna 2000

Busch-Geertsema, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", in *European Journal of Homelessness*, Volume 1, December 2007

Casey R., Coward S., Allen C. e Powell R., "On the planned environment and neighbourhood life" in *Town Planning Review*, Volume 78, Numero 3, Anno 2007

Cottino P., "*Capability approach* e politiche integrate di quartiere", in *Territorio*, numero ..., anno 2008

De Maillard J., "La territorializzazione delle politiche sociali in Francia: tra riscoperta e incertezze" in *Senza quartiere*, a cura di Alessandro Balducci, Territorio, Franco Angeli Editore, n° 19 anno 2001

Donzelot J., *Quand la ville se defait. Quelle politique face à la crises de le banlieau*, Pao Edition Du Seuil, Lonrai 2008

Goodman P., *Individuo e comunità*, Eleuthera edizioni, 1995

Laino G., "Il cantiere dei Quartieri Spagnoli di Napoli" in *Senza quartiere*, a cura di Alessandro Balducci, Territorio, Franco Angeli Editore, n° 19 anno 2001

Rabaiotti G., *Ritorno a casa*, 2006

Ranci C., *Oltre il welfare state*, Il Mulino, Bologna, 1999

Ranci C., *Politica Sociale. Bisogni sociali e politiche di Welfare*, Il Mulino, Bologna 2004

Sampaolo S., "Uno sguardo critico sugli effetti dell'istituzionalizzazione delle politiche di quartiere", in *Senza quartiere*, a cura di Alessandro Balducci, Territorio, Franco Angeli Editore, n° 19 anno 2001

Tosi A., *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna 1994

Tosi A., "Quartiere", in *Senza quartiere*, a cura di Alessandro Balducci, Territorio, Franco Angeli Editore, n° 19 anno 2001

Tosi A. "The changing role of the state: Observations on Italy" in European Federation of National Organisations Working with the Homeless, *Changing role of the state. State intervention in welfare and housing*, novembre 2005

Tosi S., *Azioni locali nella crisi del welfare state*, Ed. Libreria CLUP, Milano 2004

Wood M., "A Balancing act? Tenure diversification in Australia and Britain", paper presentato at the Housing Studies Association Conference, Primavera 2002, York University, UK

Zajczyk, *Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori Editore, Milano 2005

## Indice

1. Introduzione .....	1
2. Nuovi modelli di assistenza e politiche territoriali .....	6
3. La relazione fa la differenza .....	14
4. Studio di caso: il progetto Quattro Corti, quartiere Stadera, Milano .....	20
Conclusioni .....	31
Bibliografia .....	34