

# L'organizzazione della qualità sociale

FILIPPO BARBERA – NICOLA NEGRI

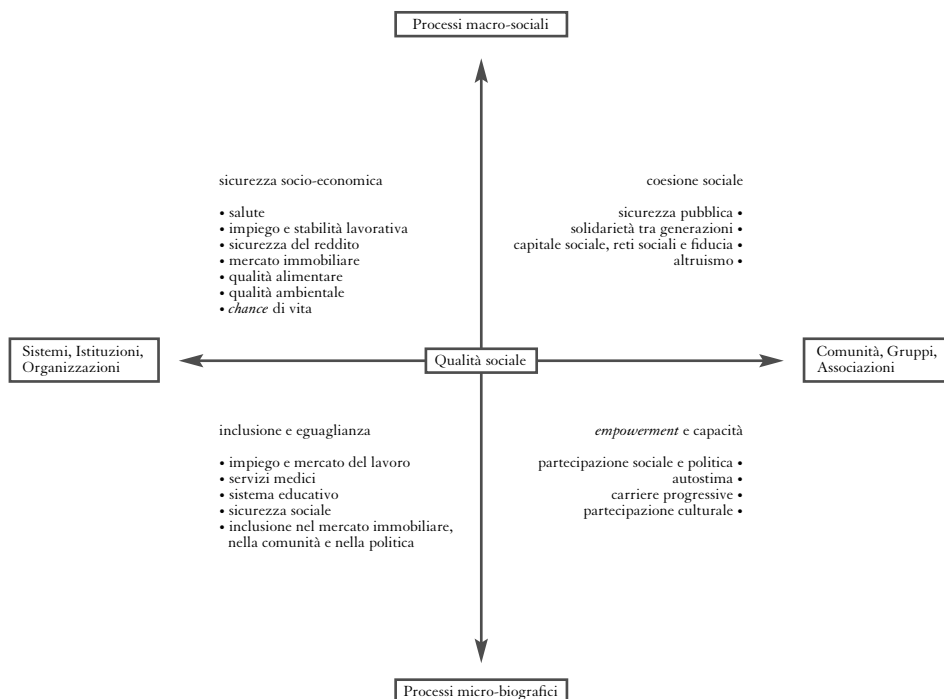
La qualità sociale di una data società locale è proporzionale al grado di crescita del *well-being* e delle capacità individuali generato dalla partecipazione delle persone alla vita sociale ed economica della comunità territoriale.<sup>1</sup> La qualità sociale è intrinsecamente multidimensionale, dipendendo dall'interazione tra quattro dimensioni: la sicurezza socio-economica, l'inclusione sociale, la coesione sociale e l'*empowerment* individuale. A livello operativo un grado accettabile di qualità sociale discende dalla possibilità delle persone di trasformare i beni e i servizi in progetti di vita mirati a obiettivi dotati di valore. In quest'ottica, obiettivo primario delle azioni volte alla qualità sociale è mettere le persone in grado di realizzare combinazioni variabili di funzionamenti elementari (godere di buona salute, accrescere il proprio capitale umano, nutrirsi adeguatamente) e complessi (prendere parte alla vita della comunità, aumentare la propria autostima e progettualità). La realizzazione di tali azioni si snoda all'interno del complesso perimetro definito dai vincoli e dalle opportunità della vita quotidiana. Si tratta ad esempio di integrare la mobilità di carriera con le scelte di maternità; di armonizzare le esigenze di mobilità residenziale con la possibilità di partecipare alle scelte della comunità locale; di coniugare la libertà di scelta dei servizi socio-sanitari con la tutela e garanzia della loro qualità.

La qualità sociale nelle sue quattro dimensioni chiama in causa tanto il profilo economico di una società locale (mercato del lavoro, tessuto economico), quanto le sue dimensioni sociali (qualità abitazioni, tempi e orari, ambiente) e politiche (partecipazione, dialogo interculturale, capacità di includere persone con modelli diversi da quello dominante). I processi che essa implica coinvolgono individui e attori collettivi, istanze formali e informali di organizzazione e partecipazione, nonché dinamiche tanto sistemiche quanto biografiche. Questa chiave di lettura richiede e permette di mettere a fuoco la dimensione organizzata della qualità sociale e, nel contempo, induce a concentrare l'attenzione delle politiche pubbliche sulla molteplicità dei percorsi causa-effetto che attraversano e danno forma alle problematiche ad essa connesse.

La figura seguente sintetizza le principali dimensioni e processi coinvolti nella strutturazione della qualità sociale di una data società.

<sup>1</sup> W. Beck, L.J.G. van der Maesen, F. Thomése e A. Walzer, *Social Quality: a Vision for Europe*, Kluwer Law International, CITTA 2001, p.7

FIG.1 IL QUADRANTE DELLA QUALITÀ SOCIALE.



FONTE ADATTATO DA W. BECK, L.J.G. VAN DER MAESEN, F. THOMÉSE E A. WALZER, SOCIAL QUALITY: A VISION FOR EUROPE, KLUWERLAW INTERNATIONAL, CITTA 2001, P.352

## 1. La qualità sociale nella Torino che cambia

La storia di una città come luogo di organizzazione dell'economia – e il posizionamento strategico che ne consegue – non può essere scisso da quello della città come luogo specifico per la creazione e attuazione di modelli di qualità sociale. Dalla città, cioè, vista come società locale in cui gli individui possono riconoscersi come cittadini, dove gli interessi, le strategie e gli investimenti si incastonano in piani di vita definiti, dove i bisogni individuali e le differenze sociali creano nuove domande. E soprattutto dalla città come luogo di organizzazione dell'equità, delle forme di welfare locale e di sperimentazione di politiche urbane; luogo di mediazione tra interessi pubblici e privati, contesto in cui si attivano forme di apprendimento della pubblica amministrazione; luogo dove le leadership istituzionali possono svilupparsi e crescere.

Sulla base di queste premesse la riflessione strategica sullo sviluppo della qualità sociale a Torino non può che prendere le mosse dalla soluzione di continuità tra la

Torino di oggi e il suo passato di *one company town*. La Torino fordista è stata una società locale marcatamente monoculturale, con una struttura dell'economia poco differenziata.<sup>2</sup> Una città in cui la distinzione fra popolazione immigrata operaia e popolazione locale impiegatizia era molto netta da tutti i punti di vista (residenziale, occupazionale, di istruzione e reddito): più netta, ad esempio che a Milano. Tuttavia una Torino in cui le forze propulsive del capitalismo organizzato erano all'opera e in cui l'inclusione nel lavoro operaio di ampie quote della popolazione continuava a sviluppare effetti benefici in termini di reddito, coperture assicurative e sanitarie a livello individuale e familiare, nonché di accesso all'istruzione. Il problema nella Torino fordista era soprattutto quello di una insufficiente robustezza del tessuto urbano collettivo (in termini di servizi, struttura urbanistica, spazi naturali e di socializzazione, differenziazione delle attività economiche). Un limite questo tale da non consentire che le maggiori risorse private si traducevano in un diffuso miglioramento della qualità della vita, nonché delle strategie acquisitive individuali e familiari. Così, di fronte all'impatto dei successivi processi di ristrutturazione industriale, la città si è presentata piegata su se stessa e poco capace di valorizzare saperi e capacità pur densamente presenti.<sup>3</sup> La società locale torinese, come è stato notato, pervasa da un diffuso «sincretismo culturale» in grado di assicurare una «quotidianità integrata», si è mostrata meno capace di gestire «situazioni critiche». Torino ha così manifestato palesi difficoltà di adattamento a un ambiente più incerto e, a partire dagli anni Ottanta, ha proseguito per «sequenze di shock». Nondimeno i problemi maggiori posti dalla eccessiva «semplicità» del tessuto socio-economico urbano riguardavano chi, espulso dall'industria, doveva affrontare problemi complessi di reinserimento nel mercato del lavoro. L'inclusione nel lavoro continuava invece a garantire condizioni di sufficiente sicurezza della vita quotidiana, seppure di non elevata qualità. Come è cambiata l'organizzazione della qualità sociale nella Torino degli anni recenti?<sup>4</sup> Cinque aspetti possono qui essere proposti come interrogativi cruciali per sottolineare le cesure tra la Torino di ieri e quella odierna: quali sono i fattori di produzione della qualità sociale? Quali sono le condizioni di domanda della qualità sociale? Quali le attività di supporto e connesse alla qualità sociale? Quali relazioni esistono tra gli attori che concorrono a produrre la qualità sociale? Quale ruolo possono avere le politiche pubbliche nell'indirizzare la qualità sociale?

2 G. Martinotti (a cura di), *La città difficile*, FrancoAngeli, Milano 1982

3 A. Bagnasco, Torino. *Un profilo sociologico*, Einaudi, Torino 1986

4 L'analisi che segue riprende e adatta le categorie utilizzate dal diamante di Porter all'analisi delle caratteristiche dei sistemi di welfare e dei suoi processi. Il diamante di Porter è nato negli studi di economia dello sviluppo e dunque non è possibile applicarlo senza mediazioni alla problematica della qualità sociale. Parleremo quindi, più genericamente, di agenzie e non di imprese, di attività e non di industrie. Con queste cautele il ricorso allo schema di Porter offre uno specifico vantaggio: permette di cogliere le interdipendenze e gli aspetti sistemici relativi alla problematica della qualità sociale sui quali si è prima insistito e che sono stati messi in evidenza dalla Fig.1. Lo schema permette altresì di considerare contemporaneamente l'elevato numero di leve e ingranaggi strategici che influiscono sulla qualità sociale.

Nella Torino *one company town* i fattori di produzione della qualità sociale erano strettamente connessi alla capacità del lavoro di garantire accesso ai beni fondamentali della cittadinanza. La demarcazione tra benessere e situazioni critiche corrispondeva (quasi) perfettamente alla distinzione tra lavoro e non-lavoro.

In secondo luogo, la strategia, struttura e rivalità tra le agenzie del sistema configurava una condizione di monopolio dell'offerta pubblica. I servizi sociali – sanitari, relativi ai compiti di cura, di supporto alla qualità della vita, formativi, ecc – erano progettati e attuati secondo modalità top-down da un sistema di governo strutturato che si muoveva secondo logiche di monopolio. Il sistema della qualità nella fase della Torino *one company town* (Fig.1) si incardinava prevalentemente a cavallo delle caselle a sinistra (sicurezza socio-economica, da un lato, inclusione e eguaglianza, dall'altro), in questo contesto veniva tuttavia lasciato in ombra l'aspetto cruciale della questione ambientale.

Sempre nell'ambito del medesimo sistema le attività relazionate e di supporto erano caratterizzate dalla centralità di un modello di convivenza familiare basato sul reddito del capofamiglia e sulla sua copertura assicurativa (ovvero del tipo indicato con il termine *male breadwinner*).

Infine le condizioni di domanda erano collegate in gran parte a bisogni individuali (percepiti come) standardizzati e omogenei, la cui espressione e integrazione veniva filtrata da grandi organizzazioni politiche e di rappresentanza degli interessi che combinavano il conflitto sociale con la crescita economica.

Nettamente diverse le dinamiche che lungo queste direttrici strutturano le problematiche chiave della qualità sociale nella Torino di oggi.

A livello dei fattori di produzione, un nodo cruciale è relativo all'indebolimento del legame tra lavoro e beni di cittadinanza, un indebolimento tale da configurare nuove forme di povertà-con-lavoro (*working poor*) e situazioni di povertà grigia non così gravi da configurare un bisogno assistenziale, ma tali da compromettere i piani di vita e i livelli di benessere acquisiti dalle persone: generalmente incapacità di risparmio, indebitamento, difficoltà di trasmissione della ricchezza tra generazioni, scarsi investimenti di lungo periodo nel capitale umano, insostenibilità dei costi associati ai più complessi e onerosi compiti di cura degli anziani. L'indebolimento del legame tra lavoro e beni di cittadinanza colpisce in particolare alcune categorie della popolazione: giovani lavoratori esposti alla precarietà, donne con problemi di conciliazione tra compiti di cura e di lavoro, famiglie numerose gravitanti sul solo reddito del capofamiglia. Forme coerenti con il modello di famiglia in Italia più diffuso e socialmente approvato quale quello del *male breadwinner* che si trovano così esposte a gravi difficoltà. La crisi del legame fra lavoro e beni di cittadinanza si manifesta anche nella difficoltà di sincronizzazione fra integrazione sociale e integrazione economica per i nuovi immigrati. Tutto ciò non deve far dimenticare che la coesione e la qualità sociale restano ancora minacciate dalla persistenza di tradizionali aree di esclusione sociale, ovvero dalla difficoltà e incapacità degli esclusi di

“giocare secondo le regole” dominanti (disoccupazione di lunga durata, aree di marginalità sociale cronica, situazioni di quasi-ghetto). Nei confronti di queste aree la mobilitazione della solidarietà cittadina continua a mantenere un’importanza cruciale.

La situazione è mutata anche radicalmente a livello della strategia, struttura e rivitalità fra agenzie del sistema di welfare. La qualità sociale passa ora non più attraverso il monopolio pubblico, ma è prodotta tramite molteplici relazioni pubblico-privato, regolabili secondo un’ampia gamma di modelli consolidati di affidamento tradizionale e gestionale (gare d’appalto, pubblico incanto e licitazione privata, appalto concorso, trattativa privata, concorso di progettazione) e di possibili forme di sussidiarietà orizzontale. In ogni caso la qualità sociale richiede che le interazioni fra pubblico, imprese e formazioni sociali private siano sottoposte a standard di qualità delle prestazioni, oltretutto a quelli della concorrenza. E questo vale soprattutto per gli emergenti mercati sociali – caratterizzati da figure professionali specifiche, risorse dedicate, strumenti regolativi *ad hoc*, coalizioni pubblico-privato profit e non profit ampie e articolate – in cui l’incontro diretto fra la domanda dei cittadini/utenti e l’offerta dei servizi sociali pone delicati problemi di regolazione, sia sotto il profilo della qualità delle prestazioni sia per rapporto alla sostenibilità dei costi.

Un cambiamento cruciale si colloca a livello delle attività relazionate e di supporto. È infatti qui che si pongono i problemi di compensazione della già richiamata crisi del modello di convivenza familiare basato sul reddito del capofamiglia. Nel pieno del fordismo, famiglia e istituzioni del mercato del lavoro configuravano un modello che, ancorché produttore di disuguaglianze di classe e di genere, era in qualche modo in squadra rispetto ad un unico asse. Ora questa configurazione è più fuori squadra e richiede interventi istituzionali di riallineamento che chiamano in causa importanti interdipendenze tra aree di *policy*. Ad esempio, se uno dei problemi alla base delle nuove forme di vulnerabilità è quello del secondo reddito da parte del secondo genitore – o del primo nel caso di famiglie con un solo genitore – è evidente che le politiche di conciliazione tra partecipazione al mercato del lavoro e cura della famiglia sono politiche del lavoro, degli orari e non solo della famiglia.

Infine, cambiano in modo sostanziale le condizioni di domanda. Innanzitutto l’eterogeneità dei bisogni e la presenza di domande individualizzate costituisce ora un tratto comune e diffuso della società locale. In secondo luogo l’espressione dei bisogni registra un mutamento radicale nel ruolo, numero e sfera d’azione degli attori collettivi e di rappresentanza degli interessi organizzati. Le decisioni che riguardano sfere importanti della qualità sociale (casa, trasporti, orari, servizi) si sviluppano in arene decisionali complesse che coinvolgono molteplici livelli di governo e una pluralità di attori pubblici e privati, secondo modalità di programmazione partecipata e modelli decisionali di tipo inclusivo su base territoriale o sub-territoriale, ovvero per zone (politiche per la rigenerazione urbana e piani di zona). Le politiche complesse e partecipate divengono veicolo di una nuova cultura dell’intervento

dove la domanda – collettiva e individuale – non è un recettore passivo dell’offerta, ma contribuisce in modo attivo a costruirla, selezionarla, valutarla. Ad esempio con gli anni Novanta sul tavolo delle idee di rinnovo della città si presentano le nuove categorie di recupero, di riqualificazione e di rigenerazione. Esse individuano e scandiscono il decorso concettuale che impegna il progettista a passare dalla dimensione puramente fisica-edilizia del miglioramento territoriale (recupero) alla rifunzionalizzazione delle varie attività (riqualificazione) che consiste nel rinnovo fisico radicale di zone degradate, senza rinunciare all’idea di contrastare il degrado attraverso la promozione della partecipazione sociale. La domanda di qualità sociale veicolata dalle esperienze di rigenerazione urbana pone gli attori pubblici e privati innanzi a nuove sfide, sia in termini progettuali sia rispetto alla necessità di costruire nuove strutture di implementazione di queste politiche.

## 2. Azione pubblica e qualità sociale. Le principali linee di intervento

Sulla base di quanto sin ora detto è possibile identificare e proporre alcune linee di azione privilegiate per la governance della qualità sociale.

### 2.1 Ambiti di intervento sui fattori di produzione

Si possono distinguere quattro ampie aree di intervento per la promozione degli input della qualità sociale a Torino.

La prima area di intervento riguarda le emergenti difficoltà del lavoro a garantire i beni di cittadinanza, nonché la diffusa presenza di carriere bloccate (cioè carriere in cui a un ingresso lavorativo capace di rispondere a un fabbisogno immediato di reddito non fa seguito un accumulo di competenze con progressione remunerativa e accesso alla stabilità) e carriere spazzate e intermittenti (caratterizzate da una eccessiva e disordinata alternanza fra lavoro e non lavoro). È a questo livello che assumono importanza le azioni mirate a stimolare la responsabilità sociale dell’impresa, intesa come luogo in cui lavoratori sviluppano e cumulano quelle competenze che ne accrescono la produttività e, insieme, l’ancoraggio al mercato del lavoro (Scheda 1).

#### SCHEDA I

##### **La responsabilità sociale dell’impresa e la formazione professionale dei lavoratori**

Nel Libro Verde della Commissione Europea (luglio 2001) si afferma che il concetto di responsabilità sociale delle imprese (RSI) significa essenzialmente che esse decidono, su base volontaria, di contribuire a migliorare la società e rendere più pulito l’ambiente. L’ipotesi è quella che la RSI possa permettere all’impresa di continuare a generare profitti e, nel contempo, di contribuire al raggiungimento di obiettivi sociali.

Il Consiglio Europeo di Lisbona ha rivolto un particolare appello al senso di responsabilità delle imprese affinché promuovano buone prassi nel campo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita dei lavoratori, dell'organizzazione del lavoro, delle pari opportunità e dell'inserimento sociale. Ha inoltre sottolineato che l'applicazione di norme sociali nel settore della formazione, delle condizioni di lavoro e dei rapporti tra impresa, lavoratori e parti sociali può avere un impatto positivo sulla produttività e sulla competitività. Anche nella nostra regione, la RSI potrebbe avere sviluppi potenzialmente significativi e proficui nell'ambito delle politiche di sviluppo del capitale umano, in ragione della presenza di un robusto tessuto di medie e grandi imprese, di forti spinte all'innovazione produttiva che riducono il ciclo di vita dei saperi e delle capacità professionali, di manifeste esigenze di attrarre e conservare lavoratori qualificati.

Nel campo dello sviluppo delle competenze professionali dei lavoratori la «dimensione interna» della RSI è contrassegnata dalla presenza di alcune sfide.

La prima sfida è quella di promuovere politiche di formazione continua capaci di contrastare l'obsolescenza professionale dei lavoratori, di realizzare la loro adattabilità professionale al mutare degli assetti tecnologici e organizzativi, di coinvolgere le diverse fasce dei lavoratori, comprese quelle con modesti livelli di qualificazione. Lo scopo è inserire la formazione professionale come elemento permanente delle politiche di gestione del personale, concepandola come forza produttiva, fattore di impiegatezza delle forze di lavoro e strumento di inclusione sociale.

La seconda sfida è rappresentata dalla possibilità di promuovere e sperimentare forme di organizzazione qualificante del lavoro. Si tratta di ripensare le organizzazioni produttive in relazione alle competenze possedute dai lavoratori operanti al loro interno e della possibilità di svilupparle continuamente grazie a situazioni produttive che facilitano l'apprendimento, in rapporto alla possibilità di trasformare l'aumento delle capacità del personale in un guadagno nelle prestazioni produttive e alla possibilità dell'organizzazione di trasformarsi in funzione delle competenze professionali e della loro evoluzione.

La terza sfida è promuovere un sistema di remunerazione dei lavoratori e di gestione delle carriere professionali in funzione non solo dei posti di lavoro e delle prestazioni, ma anche delle competenze effettivamente espresse e potenzialmente rese disponibili dai lavoratori. Lo sforzo di formazione e di apprendimento dei lavoratori può trovare una sua più efficace motivazione in una ipotesi, scelta e non imposta, di sicurezza del lavoro (impiegatezza), di mobilità professionale (carriera verticale e orizzontale), di miglioramento del reddito (remunerazione).

La quarta sfida è costituita dalla realizzazione di sistemi di regolazione negoziata dei processi di sviluppo delle competenze professionali che garantiscano a tutti gli attori coinvolti soluzioni soddisfacenti sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità sociale. L'accordo collettivo e la partecipazione dei diversi *stakeholders* e delle loro organizzazioni di rappresentanza sembrano costituire un elemento indispensabile per raggiungere un

compromesso in grado di fondare un consenso durevole sulle soluzioni adottate.

La RSI si estende al di là dei confini della singola impresa e coinvolge la comunità locale, il territorio, il mercato del lavoro. È la «dimensione esterna» della RSI. Anch'essa appare solcata da tensioni e opportunità.

Un prima questione riguarda l'assunzione, nell'orizzonte gestionale delle imprese, dell'ipotesi di riconoscibilità nel mercato del lavoro di qualifiche sviluppate all'interno dell'impresa, e la possibilità per il lavoratore di vedere riconosciute dal sistema pubblico le acquisizioni professionali legate all'esperienza di lavoro. La certificazione pubblica delle competenze può garantire trasparenza nel mercato del lavoro e incoraggiare i lavoratori a sviluppare traiettorie professionali tra le imprese.

Una seconda questione, connessa alla precedente, riguarda il ruolo della formazione professionale nella gestione della mobilità tra i lavori. La crescente mobilità del lavoro tra le imprese è la conseguenza dei processi di riaggiustamento industriale e la risposta all'imprevedibilità del comportamento del mercato, ma è anche il frutto di strategie soggettive di sviluppo professionale, di accumulazione di esperienze, di progettazione di percorsi di carriera. Affinchè essa non disegni solo un quadro di insicurezze per i lavoratori e di incertezze gestionali per le imprese, ma offra anche nuove opportunità agli uni e alle altre, appare utile prevedere, anche in accordo con l'impresa "cedente" e con quella "ricevente", azioni formative nei transiti tra i lavori. La formazione entrerebbe così a far parte di un più vasto insieme di "diritti di transizione" e concorrerebbe a qualificare il *welfare state* anche come *learnfare state*. Per le imprese che intendono impegnarsi in progetti di RSI è possibile prevedere l'istituzione di politiche premiali sostenute dall'attore pubblico.

*Giancarlo Cerruti*

La seconda area concerne l'immigrazione e i relativi problemi di sincronizzazione fra integrazione economica in specifici settori del mercato del lavoro e integrazione sociale a partire dalla cruciale questione della casa, sino alle complesse azioni di promozione della cittadinanza attraverso interventi non settoriali (Scheda 2).

#### SCHEDA 2

##### **Immigrazione e politiche abitative**

Spesso la difficoltà degli stranieri ad accedere al godimento concreto di alcuni diritti sociali si somma a una generale debolezza delle politiche che riguarda anche i cittadini italiani. Di qui l'importanza di superare la gestione del fenomeno migratorio come una questione separata rispetto alle problematiche complessive della società. Si tratta, insomma, di uscire dalla logica dell'emergenza e degli interventi speciali e quindi di superare l'approccio assistenziale che per molto tempo ha caratterizzato gli interventi sull'immigrazione. Il problema della casa è da questo punto di vista emblematico.



In proposito tre sono i nodi su cui riflettere e sui quali l'utenza immigrata aiuta a riconoscere elementi utili a ripensare più in generale a modelli di politica abitativa: riconoscere la differenziazione della domanda sociale; superare una rigida categorizzazione delle situazioni di bisogno; superare la settorializzazione sul fronte dell'offerta.

È in primo luogo fuorviante pensare che gli immigrati esprimano una domanda di casa omogenea. Anzi, gli immigrati accelerano le esigenze di differenziazione delle politiche abitative e il discorso potrebbe essere esteso alle politiche sociali in generale. Né a questa esigenza si può rispondere con una rigida categorizzazione degli interventi da attuare. Da un lato la categorizzazione può frammentare e irrigidire la risposta a situazioni di bisogno che non sono né chiuse né statiche, e anzi evolvono nel tempo in modo molto rapido. Dall'altro lato l'appartenenza a una categoria non indica automaticamente un bisogno: anche nel caso del disagio abitativo, all'interno di una stessa categoria si possono collocare esigenze molto diverse.

Di fronte alla molteplicità e differenziazione della domanda, il tradizionale intervento nell'edilizia residenziale pubblica si rivela modesto, sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo. Il nuovo contesto di trasformazione della domanda, ma anche dell'offerta (decentramento e diminuzione risorse disponibili), richiede di elaborare soluzioni alternative o complementari al tradizionale intervento delle case popolari. Le esperienze locali sul territorio – pur piccole se si valutano in termini di impatto quantitativo – mostrano, anche in questo caso, la rilevanza di iniziative che partono dal basso, dai livelli di governo più decentrati o direttamente dalla società civile da parte di attori locali vicini ai problemi: Regioni ed Enti Locali, organizzazioni del Terzo Settore, banche, onlus, imprenditori, fondazioni, esperti, ecc. Si tratta di esperienze che non si limitano alla pur importante modificazione dei criteri di accesso alle case popolari, per tener conto anche delle nuove domande. Esse mettono infatti in gioco molteplici forme di intermediazione finalizzate ad agevolare l'affitto o l'acquisto di case, facendo leva su fondi finanziari e su reti di fiducia reciproca. In proposito, accanto all'esperienza molto efficace del comune garante, si sono rivelati importanti il prestito sociale, l'affitto a riscatto, insieme alle attività di accompagnamento sociale per l'inserimento abitativo, ma anche le rilevanti esperienze di autocostruzione da parte di cittadini italiani e stranieri, come la comunicazione sociale, la sensibilizzazione territoriale, ecc.

Nel loro complesso queste iniziative mostrano che una politica innovativa di *housing sociale* può essere costituita da un tessuto di risposte flessibili alternative all'edilizia residenziale pubblica. Cruciale per la loro progettazione e implementazione sono due fattori. Da un lato, la presenza di un tessuto sociale favorevole, dall'altro la presenza di imprenditori di *policy* in grado di sfruttare reti già consolidate nel tempo in altre politiche sociali.

Giulia Henry

La terza area riguarda i complessi problemi che devono essere affrontati dalle politiche socio-assistenziali di sostegno e cura: da un lato quelli connessi al permanere delle tradizionali aree di esclusione sociale più o meno localizzate che continuano a porre rilevanti compiti di lotta contro la povertà economica, la tutela dei minori e delle fasce deboli. Dall'altro le nuove problematiche dell'assistenza socio-sanitaria integrata connessi alle trasformazioni demografiche della popolazione e ai cambiamenti nei modelli di convivenza familiare.

La quarta area direttamente interconnessa a quelle appena richiamate concerne il proseguimento e il completamento dei programmi di rigenerazione urbana (Scheda 3).

#### SCHEDA 3

##### **I programmi, le idee e le risorse della rigenerazione urbana**

I Programmi di Recupero Urbano (PRU) possono a buon diritto essere affiliati alla classe dei programmi di rigenerazione urbana. Essi, infatti, da un lato rispondono a un mandato trasformativo del territorio (ri-centrare la scala dello sviluppo urbano spostando il fuoco dell'intervento sulla specificità delle diverse aree e valorizzando iniziative economiche e sociali localizzate o di prossimo insediamento), dall'altro puntano alla costruzione o al potenziamento di processi di partecipazione sociale che, nelle zone destinatarie degli interventi, dovrebbero sia assorbire e dislocare tensioni e conflitti sia rafforzare identità collettive.

La filosofia che la Regione Piemonte propone, in aggiunta alle finalità fissate dal decreto nazionale per i PRU, è sintetizzabile in due concetti centrali. Il primo è la pluralità e convergenza di risorse di diversa fonte e natura (politiche e finanziarie, economiche e di mercato); l'idea è che le politiche per lo sviluppo locale siano più efficaci quando si formano e si attuano attraverso una stretta collaborazione tra attori pubblici e privati. Il secondo principio è l'integrazione fra interventi urbanistici e azioni di tipo sociale; l'ipotesi fondante è quella della multidimensionalità del disagio urbano, inteso come effetto composto di carenze e/o disordini di carattere non solo fisico-ambientale, ma anche economico-sociale. Il disagio urbano, da oggetto di puro intervento edilizio diventa così una *issue* su cui si impegnano risorse di diversa natura, ma su cui soprattutto si coinvolgono molteplici attori e si fanno convergere obiettivi plurimi.

Le nuove politiche territoriali integrate, infatti, provano a mettere in connessione ambiti diversi di intervento (formazione, occupazione, abitazione, residenza, partecipazione sociale) che non si agganciano più automaticamente l'uno all'altro come nel periodo fordista, per effetto dei meccanismi trainanti del mercato e della politica. La connessione avviene ora per vie che sono al tempo stesso burocratico-amministrative e negoziali, normative e di governance.

Tale posizionamento strategico, sui due assi e su entrambi i livelli della qualità sociale dei Programmi di Recupero Urbano, si appoggia a diverse risorse. Da un lato una normativa avanzata in tema di politiche territoriali integrate (a partire dalle leggi 179/92 e 493/93). Dall'altro il concorso di diversi saperi, culture ed esperienze sul

territorio (architettoniche, sociologiche, psicologiche, di animazione e informazione) dalla cui triangolazione può scaturire una nuova cultura dell'intervento.

Grazie al concorso di prospettive interdisciplinari, si sta da qualche tempo affermando una cultura incrementalista dell'intervento sulla città: una cultura cioè che combatte l'idea che gli effetti di una politica si sviluppino secondo la direzione top-down, abbiano capacità di induzione pressoché automatica di condotte e orientamenti sul territorio, siano capaci di autosostenersi nel tempo. Come impedire che questa preziosa cultura rimanga una cultura di tipo elettivo, sperimentale, e come invece farla divenire strategica, operativa, certa dei suoi mezzi oltre che dei suoi obiettivi?

### **Le sfide, le esperienze e le criticità**

L'esperienza dei PRU, proprio perché costruita su ipotesi di interazione, convergenza, cooperazione tra attori, risorse e linguaggi diversi, richiede di rispondere a una serie di sfide che mobilitano tanto il sapere tecnico e la capacità operativa delle amministrazioni, quanto le competenze relazionali e le attitudini cognitive e strategiche degli amministratori.

L'esperienza dei PRU piemontesi, in particolare torinesi, ha rappresentato un'occasione importante per mettere in comunicazione diversi attori sociali e istituzionali, non sempre a dire il vero, pienamente sfruttata: a causa dell'assenza di routine amministrative basate su consolidate esperienze di coordinamento tra settori e capaci di durare oltre la presenza di singole persone (referenti-esperti-protagonisti-testimoni storici della fase di sviluppo e realizzazione del piano); a causa della storica lontananza tra le due culture, di impresa e di governo locale; a causa della mancanza di tavoli istituzionali; a causa dei vincoli di tempo troppo ristretti per chiudere gli accordi, troppo lunghi nella apertura dei cantieri e nel completamento delle opere per non suscitare delusioni e polemiche.

Le sfide più difficili sono effettivamente legate alle caratteristiche "tempo-correlate" di tali programmi. In generale i tempi con cui si manifestano le conseguenze spiazzanti del declino industriale su un territorio hanno un passo più veloce dei tempi di realizzazione del programma stesso, così come i ritmi con cui possono talvolta maturare la delusione e lo scetticismo circa la definitiva realizzazione del piano, spesso inevitabilmente esposto a ritardi e interruzioni, sopravanzano quelli che occorrono per ricucire il consenso al progetto.

Altre sfide non mancano anche quando i tempi di realizzazione degli interventi siano rispettati. L'azione pubblica, sia pure con gli incentivi (pochi) previsti dalla legge (ad esempio l'effetto cumulativo degli interventi di riqualificazione e i loro riflessi sui valori delle aree e degli edifici; oppure la creazione di nuove convenienze attraverso varianti al Piano Regolatore Generale) non sembra aver offerto ai privati ragioni sufficienti per superare la barriera della scarsa convenienza economica a realizzare investimenti, idonei ad avviare un circolo virtuoso di riduzione del degrado attraverso la crescita della formazione e dell'occupazione. Le imprese che hanno

partecipato al PRU (per la maggior parte piccole ditte individuali) avrebbero avuto bisogno di un ben più robusto accompagnamento, e forse di concreti incentivi da parte del pubblico, piuttosto che non di un periodico richiamo volto a chi aveva precedentemente manifestato interesse per l'iniziativa. Infine, una tale novità di impostazione – quella cioè di pensare a pubblico e privato come agenti di sviluppo locale concertato – avrebbe probabilmente richiesto una parallela conversione culturale all'idea che, per fare di un imprenditore occasionale un agente di sviluppo, occorre lavorare di più sulle soglie di rischio (ritenute sempre troppo alte dall'operatore economico) del territorio oggetto di intervento.

Gli interventi realizzati sul fronte urbanistico edilizio, in particolare gli interventi di manutenzione edilizia, soprattutto ristrutturazioni, oltre a qualche rifunzionalizzazione di strade ed edifici, hanno prodotto risultati, per quanto limitati e non sempre di primaria importanza rispetto agli obiettivi strategici del Piano, comunque importanti sul fronte dell'inclusione e della riconciliazione individuo/territorio. Attività di ristrutturazione e manutenzione degli edifici di edilizia pubblica possono ridurre l'area del conflitto sulla casa e intaccare il fronte della chiusura e dell'antagonismo nei confronti dell'ente pubblico.

Certo è che interventi di manutenzione edilizia, che solo nel Piano hanno trovato occasioni, strumenti e risorse finanziarie per realizzarsi, non potranno per il futuro essere affidati alla tempistica e alla complessità procedurale della macchina di Programmi di Recupero Urbano.

In ogni caso la dignità dell'abitare, requisito essenziale di qualità urbana, è una condizione necessaria ma non sufficiente né a riconnettere un quartiere deprivato al resto della città né a garantire adeguati livelli di sociabilità ai suoi abitanti.

Gli interventi operati sul fronte della formazione e dell'occupazione, cui oltre a robusti sostegni finanziari mancava talvolta adeguato contatto con le reali condizioni di occupabilità del quartiere, hanno mostrato proprio nella difficoltà a realizzare pienamente i loro obiettivi quanta differenza faccia la presenza o l'assenza di un tessuto associativo (vuoi attivato spontaneamente vuoi sostenuto e pilotato dal pubblico) capace di produrre informazione, suscitare cooperazione e sollecitare sostegno o critica attorno alle iniziative del pubblico. Dopo che le grandi tradizioni associative e di solidarietà, legate alla fabbrica o a storiche subculture politiche o territoriali, sono scomparse o si sono fortemente indebolite, l'alternativa al disinvestimento e alla disaffiliazione è spesso rappresentata dalla sindrome clientelistica che produce erosione di fiducia e di senso civico.

Con i Piani di Accompagnamento Sociale (PAS) e con i relativi massicci investimenti sul piano dell'informazione, dell'animazione, della promozione della partecipazione sociale, il governo locale, anche attraverso l'opera di gestione e coordinamento del Progetto Speciale Periferie, ha risposto alla duplice sfida della volatilità della fiducia nel pubblico e della disaffiliazione al territorio.

Nella loro complessa architettura, divisa in molteplici filiere di iniziative, i PAS hanno

inteso creare un effetto di cittadinanza territoriale che scaturisce dal coinvolgimento di una comunità di residenti in un progetto di rigenerazione di quella specifica area. Lo hanno fatto con una robusta immissione di competenze sociali e psicologiche, e di altrettante figure di raccordo tra cittadini e macchina amministrativa, tra residenti e strutture associative. Hanno cercato, da un lato, di creare o ripristinare sentimenti di appartenenza, di comunanza, di prossimità dentro il quartiere, dall'altro, di incoraggiare l'adesione al cambiamento, ovvero alla diffusione di una nuova destinazione funzionale e una nuova immagine del quartiere stesso (accoglienza multiculturale per via Ivrea, multimedialità per corso Grosseto, l'ambiente-parco per via Artom).

Il problema sta nel conciliare la consapevolezza che ci vuole tempo perché esperienze e iniziative identitarie come quelle descritte producano i loro frutti e li rendano osservabili e valutabili, e la certezza che il passare del tempo senza una continuità di contatto e di progetto con la popolazione insediata può far deperire fiducia, partecipazione e solidarietà. A meno che la nuova immagine del quartiere non si stabilizzi attorno a figure, a saperi, a ruoli che siano capaci di creare non solo coesione, ma anche sicurezza economica, non solo inclusione, ma anche mobilità e carriera. A quel punto si potrà meglio affrontare anche la reale, inevitabile asimmetria per cui «il perimetro dell'area in cui sorgono i problemi non racchiude necessariamente, insieme ad essi, le loro soluzioni».

*Manuela Olagnero*

## **2.2 Ambiti di intervento su strategia, struttura e rivalità fra agenzie del sistema di welfare**

Le azioni volte a promuovere gli input della qualità sociale si dispiegano all'interno di complesse relazioni fra pubblica amministrazione e privato basate sull'affidamento gestionale dei servizi; sulla regolazione degli emergenti mercati sociali; sulla promozione delle forme più innovative della sussidiarietà orizzontale, cioè della volontaria assunzione di funzioni pubbliche da parte di soggetti non profit.

Tutte queste forme di interazione fra pubblico e privato pongono enormi problemi di effettiva capacità di controllo e valutazione della qualità, efficacia/efficienza, appropriatezza dei servizi e della soddisfazione dell'utenza.

E conseguentemente richiedono la costruzione di sistemi informativi e di monitoraggio dei servizi su cui tali attività si basano, la lotta alle posizioni di rendita, la presenza di una sempre maggiore professionalità del lavoro sociale.

## **2.3 Problematiche delle attività relazionate e di supporto nell'ambito del sistema di welfare**

La qualità sociale non deriva più da un automatico allineamento tra le dinamiche del mercato del lavoro e il modello tradizionale di famiglia *breadwinner*. Si crea quindi la necessità di politiche di ri-organizzazione che, attraverso gli strumenti

delle politiche del lavoro e della conciliazione, dei servizi di *care* e della regolazione dei tempi e degli orari, agevolino il riallineamento istituzionale. Cruciali sono a riguardo tutte le azioni pertinenti la cosiddetta area della conciliazione. Qui le politiche devono agevolare la conciliazione fra lavoro e cura familiare, facilitare il sostegno e la cura dei bambini e degli anziani e dell'handicap, intervenire sulla regolazione degli orari di lavoro e sull'accesso ai servizi (Scheda 4), regolare la mobilità e i trasporti; armonizzare il lavoro con le pari opportunità.

#### SCHEDA 4

##### **Complessità di tempi e orari nella società post-fordista**

Uno degli elementi caratterizzanti la fase che succede al fordismo è la sostanziale sparizione di un sistema degli orari rigido, inerente a una produzione industriale fondata sulla successione di squadre di lavoratori che, nel loro turno, esauriscono la loro giornata lavorativa. La perdita di centralità, quantomeno in termini di numerosità degli addetti, del sistema manifatturiero, la diversa organizzazione lavorativa improntata a criteri di flessibilità, la nuova esigenza di disporre di produzioni *just in time*, la continua espansione di attività inerenti ai servizi (alla persona, sanitari, culturali, ricreativi, commerciali, ecc), la sempre più ampia diffusione delle ICT, con la conseguente crescita della produzione di beni immateriali, non sono che le cause più visibili dell'affermazione di un modello sociale degli orari di estrema complessità. In esso, alla cadenza facilmente individuabile dei ritmi dettati dall'alternanza delle attività lavorative e non, si sostituisce un flusso continuo di cui entrano a fare parte, in modo non predeterminato e non sempre prevedibile, le diverse attività sociali in cui sono impegnati individui e gruppi.

Sul piano della qualità sociale, agli individui spetta l'onere di trovare le soluzioni che permettano di rendere compatibile la pluralità dei sistemi orari con le proprie organizzazioni personali e familiari. Sul piano dell'organizzazione urbana, l'alto numero, l'ampia diversificazione e spesso l'autoreferenzialità degli orari rispetto alle prestazioni offerte ne rende problematici il coordinamento e la razionalizzazione, creando disfunzioni nell'erogazione dei servizi e sovraccarico nei flussi del traffico.

##### **La legislazione vigente in Italia e lo sviluppo delle politiche degli orari in Europa**

L'Italia è il primo paese ad aver affrontato l'incongruenza tra orari pubblici (di lavoro, dei servizi, dell'amministrazione burocratica) e tempi individuali/familiari, indicandola come uno dei problemi sociali (in quanto causa di non-equità e di possibile esclusione) connessi al postfordismo e come una delle principali cause di disorganizzazione delle città (congestione del traffico, inquinamento, scarsa efficienza degli uffici pubblici, ecc).

Il primo riscontro normativo al duplice aspetto, pubblico e privato, inerente alla coesistenza di sistemi orari molteplici e numericamente crescenti, si trova nell'art.36

della L.142/1990 (sulle autonomie locali), in cui al Sindaco viene affidato il compito di armonizzare i tempi della città al fine di assicurare una migliore qualità della vita. Sull'onda di questa indicazione legislativa e delle azioni intraprese in molte città italiane, alcune Regioni hanno successivamente promulgato leggi di indirizzo e finanziamento finalizzate all'attuazione di politiche degli orari. Fin dal 1995 la Regione Piemonte si è dotata di una legge (L.R. 52/1995), mediante la quale si sostengono economicamente azioni e provvedimenti caratterizzati da potenziamento dell'accessibilità oraria dei servizi, finalizzati al miglioramento della qualità sociale.

Le due componenti contenute nelle indicazioni legislative relative agli orari, l'orientamento *gender mainstreaming*, improntato all'eliminazione degli ostacoli frapposti al pieno accesso delle donne al mercato del lavoro, nonché l'attenzione al territorio in quanto sede di risorse atte ad aumentare la qualità della vita, vengono assunte e definite in modo sistematico nella Legge Turco su *Congedi parentali e tempi e orari della città* (L.53/2000), nella quale le politiche temporali sono volte a favorire la conciliazione tra funzioni sociali nell'ambito allargato del territorio. Per quanto riguarda più specificamente gli orari della città, ai Comuni con più di 30.000 abitanti viene attribuito il compito di attuare piani degli orari facenti riferimento a un Ufficio Tempi e a un dirigente in materia, nonché di predisporre tavoli di concertazione tra i principali produttori di orari (istituzioni, organizzazioni, imprese private, ecc) e i rappresentanti dei lavoratori e dei cittadini (sindacati, associazioni, ecc).

Sull'esempio italiano, in Europa, accanto a un'indagine promossa dalla European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions di Dublino e al sostegno europeo alla rete Eurexter per l'eccellenza territoriale e i tempi della città (1996), si realizzano alcune esperienze di politiche locali relative al miglioramento dei tempi della città. Accanto alle varie sperimentazioni in alcuni Paesi (Finlandia, Irlanda, Spagna, Belgio, Olanda), il caso della Francia appare come il più rilevante e strutturato, mentre quello della Germania risulta interessante per la spinta esercitata dall'Università di Amburgo. La Francia, pur non facendo riferimento a una legge nazionale in merito, si appoggia a una sollecitazione espressa nella Legge Aubry del 2000, nota come legge delle 35 ore. Iniziative e ricerche sono state intraprese sotto l'egida del CNRS nell'ambito del programma Pir-Villes e dalla Datar (Délégation à l'Amenagement du Territoire et à l'Action Régionale) nell'ambito della missione di prospettiva France 2020, ottenendo nel 2001 un fondo di finanziamento interministeriale, interrotto tuttavia nel 2002 per il cambio di governo. In Germania, dopo l'adesione alla rete Eurexter, le politiche temporali urbane, non esistendo una legge nazionale in materia, si presentano sotto forma di sperimentazioni sostenute dal programma Tempi della città, sottoscritto dalle città di Brema, Amburgo, Hannover e realizzato come approfondimento ai temi emersi nell'Esposizione Universale di Hannover (Expo 2000).

### **La città di Torino, l'area metropolitana e le politiche urbane in materia di tempi e orari**

La Città di Torino ha aderito alle indicazioni legislative fin dal 1990, realizzando un Ufficio Tempi e Orari che, nell'arco di 15 anni, è stato impegnato, con fasi alterne, soprattutto nella promozione di studi e analisi a sostegno della possibile realizzazione di politiche urbane relative agli orari, stabilendo, in quest'ottica, una relazione privilegiata con l'Università e, rispetto a temi collaterali, ma sostanzialmente assimilabili, con la Facoltà di Architettura del Politecnico.

L'esperienza torinese è, sotto certi aspetti, contraddittoria, essendo caratterizzata, come si è detto, dalla precocità e dalla continuità dell'attenzione al tema, formalizzata nella presenza di una struttura amministrativa stabile e, per contro, da una debole capacità di coordinamento delle azioni realizzate sul territorio nell'ambito di filoni di politiche locali affini, da una scarsa visibilità interna ed esterna e da un andamento carsico rispetto all'impegno e alle risorse profuse. Una delle spiegazioni possibili è l'azione di freno, nei confronti di un approccio sistemico e pienamente esplicito in materia di orari, esercitata proprio dalla ricca tradizione torinese in merito alle politiche di welfare, molto avanzate rispetto a quelle di altre città italiane. In queste infatti il riferimento alla legislazione sugli orari (in connessione con lo sviluppo, negli anni Novanta, delle leggi relative allo svecchiamento della Pubblica Amministrazione) ha permesso di avviare sperimentazioni e azioni locali di tipo migliorativo sull'offerta di servizi (asili nido, assistenza ad anziani, semplificazione burocratica, accessibilità degli uffici, ecc). Nel caso di Torino, poco spiccata si è sempre dimostrata l'attenzione per gli aspetti più strettamente urbanistici e ambientali connessi al sistema degli orari, esplicitamente contemplati nella legge del 2000, in particolare in relazione ai problemi della mobilità, come invece si è verificato in altre città italiane (soprattutto in quelle legate alla collaborazione con il Politecnico di Milano).

Pur nella mancanza di una progettazione strategica in relazione agli orari urbani, l'Ufficio Tempi e Orari ha tuttavia intrapreso, soprattutto negli ultimi anni, azioni che possano assicurare alla città un ricco patrimonio di conoscenze, sia sul piano della comparazione internazionale sia su quello dell'accumulo di materiali provenienti da ricerche da esso promosse. Tra queste, sono sicuramente una fonte di dati preziosi per la realizzazione di politiche temporali la rilevazione sull'uso del tempo della popolazione nell'area metropolitana, effettuata nel 2002-2003 in cooperazione con l'ISTAT, come estensione dell'indagine nazionale (in virtù della quale Torino sarà l'unica città italiana a possedere una fotografia dei comportamenti quotidiani della sua popolazione) e l'indagine sulla popolazione infantile realizzata in cooperazione con l'Università come approfondimento delle indagini nazionale e locale e ad esse collegabile.

Nell'ambito dell'area metropolitana torinese, è rilevante l'impegno assunto dalla Provincia su questo tema alla fine degli anni Novanta. Con il progetto Città in tempo, infatti, la Provincia di Torino (anche in questo caso, unico esempio in Italia), richiamandosi alle sue competenze di organo territoriale, ha intrapreso un'azione di coordinamento tra i Comuni delle cinture, svolgendo una funzione di informazione,



sensibilizzazione e sostegno nei loro confronti, culminata nella realizzazione di una rilevazione degli orari pubblici nell'area, finalizzata alla eventuale realizzazione di un sistema metropolitano di coordinamento degli orari. Un output interessante è stata la creazione di un coordinamento stabile di banche del tempo (sistema di scambio di tempo tra cittadini basato sul principio della solidarietà fra individui e della sussidiarietà con l'Ente Locale). A tutto ciò, come si è detto la legge della Regione Piemonte ha fornito un utile apporto economico nei confronti di alcune azioni intraprese dai comuni. Anche per merito di questo patrimonio esperienziale e legislativo, molti Comuni della cintura torinese sono attualmente impegnati nella predisposizione di azioni locali ispirate alla realizzazione di politiche urbane degli orari.

*Carmen Belloni*

## 2.4 Condizioni di domanda

L'espressione di domande più eterogenee, caratterizzate da nuove disuguaglianze e differenze sociali, richiede la loro formulazione, declinazione e messa a sistema a livello di zona; richiede la promozione e regolazione di arene decisionali caratterizzate dalla compresenza attiva di una molteplicità di attori pubblici e privati posti a distinti livelli di governo (Scheda 5); richiede infine l'introduzione in tali arene di processi decisionali inclusivi.

### SCHEDA 5

#### **Un'idea di governance a partire dalla gestione dei tempi e orari della città**

La politica dei tempi urbani rappresenta un esempio di come le istanze provenienti da una parte della società, in questo caso le pressioni di genere del movimento delle donne negli ultimi decenni del secolo scorso, possano condurre a un rinnovamento culturale di portata e interesse generale. Il tempo, nelle nostre società, è risorsa scarsa per quasi tutti e ognuno avverte il disagio di questa povertà. La lettura temporale della città e le misure volte a una miglior organizzazione degli orari e dei tempi (produttivi, riproduttivi, di servizio, per sé) si iscrivono così come parti integranti e interagenti con le politiche per la qualità della vita, per una mobilità e un ambiente sostenibili, per l'inclusione e la coesione sociale, per le pari opportunità tra i generi, per nuovi e più efficaci sistemi di governance e di amministrazione pubblica.

La legge n.53 dell'8 marzo 2000 affida al Sindaco il compito di coordinare i tempi e gli orari delle Città oltre i 30.000 abitanti; tuttavia questo obiettivo non è realizzabile solo con prescrizioni e programmi dettagliati. Il tempo non è una dimensione di immediata e lineare raffigurazione. Soprattutto in una grande area metropolitana, governare con ampio consenso e con politiche pubbliche i tempi urbani – così inerenti le sfere individuali, le autonomie personali; il libero scambio di beni e servizi, di idee, di emozioni, di affetti; l'organizzazione dei sistemi produttivi e del lavoro, dello studio, della mobilità collettiva e individuale – è cosa certamente complessa, che richiede

flessibilità nelle scelte, adattabilità *in itinere*, anche gusto per la lentezza, necessaria al formarsi delle relazioni, all'innescare di apprendimenti, al mutare delle abitudini, allo svolgersi dei processi.

Governare i tempi della città, in una società che non è più una *one company town*, ha bisogno di una convinta cultura della concertazione e della partecipazione tra molti attori importanti, portatori di interessi e bisogni diversi, difficilmente aggregabili in maggioranze evidenti di cittadini. Si tratta di conciliare gli impegni lavorativi e i compiti di cura; la ricerca di soggettività e le appartenenze sociali; i tempi dello sviluppo con quelli della coesione sociale, i processi di modernizzazione con l'impronta attiva della memoria; tenere insieme le esigenze degli utenti dei servizi e quelle degli operatori; impegnarsi perché siano produttive e creative le attività del tempo libero come quelle del lavoro e dello studio; garantire una mobilità veloce, flessibile, non inquinante a milioni di persone e a tonnellate di merci, in un nastro orario sempre più dilatato; e, insieme, ridurre il più possibile la necessità di muoversi per doveri civici. Sono incroci dall'apparenza spesso paradossale, eppure attraverso la loro composizione si misura oggi una parte rilevante della qualità della vita e forse, nel prossimo futuro, la stessa identità di un sistema urbano.

L'attore decisivo e il regista di questa complessa operazione di concertazione e conciliazione è indubbiamente l'amministrazione locale. Attori di prima fila sono le grandi agenzie e imprese di servizi pubblici, da un lato; le grandi imprese e le associazioni collettive delle imprese (industriali, artigianali, commerciali, del terziario, dei trasporti, ecc), dei lavoratori dipendenti, dei consumatori (ancorché, ad oggi, in genere meno rappresentative), dall'altro. Possono inoltre svolgere un ruolo di controllo e stimolo importante le associazioni ambientaliste. La chiave di lettura, l'asse culturale portante di tutti i singoli provvedimenti e delle specifiche regolazioni è certamente la declinazione del concetto di conciliazione: tra i generi (maschi e femmine); tra le generazioni (bambini, giovani, adulti, anziani); tra le diverse parti della giornata (mattina, pomeriggio, sera, notte) e l'uso che se ne fa secondo le classi di età, i generi, le singole persone; tra le diverse esigenze degli individui (lavoro, attività domestiche, cura di altri familiari, divertimento, attività di relazione, impegno civico e sociale, tempo per sé, ecc).

Il superamento della *one company town*, unita alle straordinarie possibilità offerte dalla diffusione delle tecnologie informatiche e telematiche, offre molte possibilità di distribuire l'inizio e la fine delle diverse attività prevalenti lungo l'arco di molte ore, limitando al massimo i picchi di sovrapposizione nell'uso dei mezzi di trasporto individuali e collettivi. Non si tratta soltanto di stabilire orari differenti per l'inizio del lavoro industriale o d'ufficio; delle lezioni scolastiche e le aperture dei negozi; dei servizi pubblici e gli sportelli bancari; degli asili nido e ambulatori medici, ma si tratta di favorire una differenziazione interna ad ogni comparto, in modo da pensare, almeno tendenzialmente, una città aperta per 24 ore che offre servizi e possibilità in ogni momento e da ogni individuo.

L'altra parola chiave, allora, diventa la flessibilità che, in questa prospettiva, deve essere un'opportunità offerta al maggior numero possibile di cittadini nel ruolo di lavoratori e in quello di utenti o consumatori. Le soluzioni adatte a equazioni con molte variabili come quelle qui tratteggiate sono molto complesse; risolverle implica governare e comporre interessi diversi; implica una forte capacità di ascolto e disponibilità all'innovazione organizzativa, accompagnata dall'individuazione delle tecnologie utili a sostenerle (quante operazioni burocratiche richieste dalla pubblica amministrazione possono essere accessibili via Internet, da casa o da punti assistiti diffusi nella città?); implica accompagnare innovazioni culturali difficili con incentivi e limitazioni (mandare i bambini a scuola a piedi da soli, in sicurezza e articolare maggiormente gli orari scolastici); implica cercare i modi per diminuire le autovetture che circolano contemporaneamente (con trasporti collettivi anche a chiamata, l'incentivazione di *car-pooling* e *car sharing*, l'istituzione dei taxi collettivi, la regolazione di orari, metodi, mezzi di trasporto e distribuzione merci), garantendo forme di mobilità più rapida, flessibile e meno stressante.

C'è una condizione importante perché si facciano passi avanti sensibili in queste direzioni, verso una città amica e attenta al futuro dei cittadini e alla qualità della vita, più capace di sperimentare nuove forme di organizzazione della vita. È necessario dare credito a forme nuove di partecipazione dei cittadini alle decisioni dell'amministrazione, organizzandole e spingendo l'amministrazione a favorirne la nascita, sollecitando l'incontro e il confronto, ascoltando proposte e critiche, tenendone conto nelle decisioni. Si tratta di andare al di là delle grandi associazioni di interesse, anche perché la società che si va delineando è spesso formata da molte minoranze che si compongono e scompongono secondo gli argomenti, più che da grandi identità collettive. Soprattutto sui temi che investono terreni direttamente legati alle molteplici identità dell'individuo, i cittadini vogliono contare e non soltanto votare ogni 4 o 5 anni.

*Renato Lattes*

La rilevanza di un processo decisionale di tipo inclusivo che coinvolga fin dall'inizio la costruzione di gruppi di lavoro tematici formati dai *policy makers*, *stakeholders* e osservatori privilegiati, offre anche immediate indicazioni circa le modalità di passaggio dalla fase di discussione sulle linee strategiche generali per la promozione della qualità sociale qui avviata, alla fase della definizione di concreti progetti.

### 3. Conclusioni. Dal bisogno multiplo alle nuove politiche locali

Circoscrivendo il discorso ai contenuti delle politiche pubbliche si può sottolineare come gli aspetti “nuovi” della qualità sociale chiamino in causa dimensioni rilevanti della storica questione del contesto urbano di Torino: dal problema dello sviluppo dei servizi e dei trasporti, a quello della flessibilizzazione degli orari della città, a quello dello sviluppo di un tessuto di imprese differenziato, radicato nel territorio e socialmente responsabile e di un mercato del lavoro flessibile ma che consenta lo sviluppo di competenze, a quello di un maggiore coordinamento tra i settori della pubblica amministrazione così come tra poteri pubblici e poteri privati.

A livello micro, il nuovo della qualità sociale si costruisce dunque a partire dal riconoscimento della rilevanza del bisogno multiplo. Un bisogno che si definisce all’incrocio delle dimensioni appartenenti a sfere distinte (lavoro, famiglia, formazione, mobilità, residenza) e che richiede l’attivazione di un sistema di risposte istituzionali appropriate. Si identifica così con maggiore precisione un’area di *policy* emergente con alcune caratteristiche di fondo. Dal punto di vista dei contenuti, è un’area che interviene tra lo spazio della vulnerabilità sociale (fragilità di chi gioca secondo le regole) e quello dell’esclusione (fragilità di chi non riesce a giocare secondo le regole). Mette cioè in campo interventi mirati a impedire che problemi di vulnerabilità si trasformino in situazioni di esclusione. Si tratta poi di un’area di politica pubblica non settoriale e che rientra nelle politiche complesse multiattore, multidimensionali e partecipate. Politiche dunque che richiedono strutture organizzative di implementazione per progetti, più che per settori, territorialmente integrate e che fanno della coesione sociale una dimensione cruciale per lo sviluppo locale. Da questo punto di vista Torino ha maturato esperienze importanti negli ultimi anni, in particolare nell’area delle politiche urbane complesse e del sostegno integrato delle fasce deboli.

Uno delle sfide delle politiche locali per la qualità sociale è la mobilitazione di risorse che oggi risultano ancora bloccate, separate o mal indirizzate, a generale detrimento dei livelli di benessere, coesione, sicurezza e partecipazione.

L’identificazione di queste risorse, degli impedimenti che ne ostacolano il pieno dispiegarsi e la predisposizione di adeguate strategie di intervento rappresenta un importante obiettivo verso cui far convergere le forze della città.