

Habitus istituzionali.
Da cosa partire per un'azione integrata sui territori?
 Lorenzo Betti

Abstract

L'articolo, andando ad indagare un caso specifico d'implementazione di una politica che si pone l'obiettivo di lavorare nella riduzione delle disegualianze socio-economiche di un territorio fragile, evidenzia alcuni dispositivi che limitano un'azione pubblica integrata. Nonostante la letteratura scientifica e la produzione legislativa pongano molta rilevanza nell'integrazione delle politiche tra vari settori dell'amministrazione pubblica e tra quest'ultima e il territorio – in special modo quando si parla di territori fragili – attraverso questo contributo si renderanno evidenti alcuni *habitus* che producono e riproducono settorializzazioni e distanze tecnico-disciplinari nell'azione pubblica. Sarà sulla presenza di questi *habitus* che si propone di riflettere nella produzione e nell'implementazione di politiche territoriali.

The article, analysing a place-based policy aimed at reducing socio-economic inequalities in a fragile context, underlines how organizational processes may hinder an integrate public action. Even if scientific literature and legislative acts identify policy integration within public administration sectors and within public administration and the territory as strategic – especially in a fragile territory – this paper will illustrate some *habitus* process that reproduce technical and disciplinary sector-based distance within public action. I propose to reflect on the presence of that *habitus* as key issues for a production and implementation of an integrated place-based public policy.

Parole chiave: politiche integrate; istituzioni; habitus.

Keywords: integrated policy; institution; habitus.

Disuguaglianze territoriali e determinanti delle fragilità

Negli ultimi trent'anni le disegualianze socio-economiche sono andate incrementando sia tra le città e le aree interne del nostro paese sia all'interno dei nostri agglomerati urbani. Sempre più marcate, anche conseguentemente alla crisi economica del 2008, sono quindi le differenze tra i quartieri nei quali viviamo e questo viene dimostrato da diverse ricerche su scale metropolitane differenti (Lelo *et al.*, 2019; Comune di Bologna, 2019a). Le disegualianze hanno forti influenze nei percorsi di salute di chi vive le città e sono molti gli studi che evidenziano quanto la distribuzione territoriale delle caratteristiche socio-economiche e culturali ha un forte legame con i profili di salute delle persone che in questi territori vivono (Marmot, 2016;

Marmot, Wilkinson, 2005; Costa *et al.*, 2014; Costa *et al.*, 2017; Wilkinson, 1996). Come queste ricerche hanno dimostrato, la diseguale distribuzione di condizioni socio-economiche e culturali tra gli abitanti su diversi territori urbani va pari passo alla concentrazione di problematiche sociali e di salute.

In un territorio caratterizzato da questo tipo di criticità si inserisce l'indagine etnografica sulla quale si basa l'elaborazione di questo contributo. È infatti il territorio di Pescarola, un rione a importante concentrazione di edilizia pubblica nella periferia nord di Bologna¹, al centro del lavoro che svolgo con un'associazione di promozione sociale che si occupa di promozione della salute in un'ottica di contrasto alle diseguaglianze sociali l'area urbana sulla quale si sviluppa quest'analisi². Il mio lavoro e il mio posizionamento di ricerca all'interno del campo in questione è implicato come socio dell'associazione CSI, e, allo stesso tempo, come ricercatore qualitativo attraverso una metodologia di ricerca etnografica (Cognetti e Padovani, 2018; Semi, 2010; Cancellieri, 2010; Fava, 2008). La mia implicazione da attivista e progettista mi ha permesso e mi permette di interagire con campi di politiche urbane ai quali non avrei potuto aver accesso in altro modo e, inoltre, è grazie a questa mia implicazione e dai limiti dell'implementazione di alcune progettualità e politiche di cui mi occupo che nascono le questioni centrali in questo contributo.

Se il mio punto di vista disciplinare si colloca all'interno dell'ambito della pianificazione delle politiche urbane, è il lavoro di ricerca etnografica implicato in una posizione di implementatore e ricercatore sulle politiche integrate che mi permette di andare ad allargare il mio sguardo su altri campi di ricerca disciplinari. È quindi fondamentale accennare al lavoro

1 Si usa il termine rione perché nel Comune di Bologna con il termine Quartieri ci si riferisce all'organizzazione amministrativo-territoriale che copre un territorio che ha mediamente settantamila abitanti.

2 Il CSI ha sede a Bologna. Nasce nel 2006 come Centro Studi e Ricerche dell'Università di Bologna, all'interno dell'ex Dipartimento di Medicina e Sanità Pubblica e nel suo lavoro di ricerca-intervento ha sempre utilizzato approcci interdisciplinari intersecando l'antropologia medica e la medicina. Nel 2015 viene fondata un'associazione di promozione sociale con lo stesso nome (CSI-APS). Dal 2015 il CSI-APS svolge una ricerca-azione-partecipata (Whyte, 1998) a Pescarola con gli abitanti, il terzo settore attivo nel territorio, il Quartiere Navile del Comune di Bologna e l'Azienda USL di Bologna. www.csiaps.org e centri.unibo.it/csi/it.

dell'Centro di Salute Internazionale e Interculturale (CSI) e del suo lavoro interdisciplinare che interseca competenze di tipo medico con quelle di carattere antropologico ed etnografico. Per come si pone il CSI e per la sua visione teorica che mette al centro dell'intervento di tutte le politiche i determinanti sociali della salute, l'approccio interdisciplinare è sempre stato uno strumento d'indagine utile ed efficace per andare ad indagare le cause sociali, economiche, politiche e culturali del benessere dei cittadini e delle cittadine (WHO, 2008). A tal proposito una ricerca in corso che il CSI sta sviluppando grazie alla collaborazione con l'Azienda USL e il Comune di Bologna sta dimostrando che diverse problematiche di salute dei cittadini bolognesi si concentrano negli stessi territori caratterizzati da problematiche sociali, economiche e culturali e Pescarola sta risultando come uno dei territori dagli indicatori di salute e socio-economici e culturali più fragili (Gentilini, 2018; Comune di Bologna, 2019a). Questa ricerca è stata stimolata dal lavoro che il CSI svolge sul campo di Pescarola dal 2015.

Il lavoro di ricerca interdisciplinare ci propone continuamente di interagire su più livelli e con più attori istituzionali differenti e quando si sposta il focus da un ambito di ricerca ad uno d'implementazione e pianificazione delle politiche la questione dell'integrazione tra istituzioni diverse, soprattutto quando si parla di politiche sociali, oltre ad essere il naturale punto di applicazione di ricerche interdisciplinari, è un campo d'azione delle politiche sempre più richiamato nelle indicazioni di *policy* e nelle più svariate normative socio-sanitarie territoriali (Bifulco, 2015; Polizzi *et al*, 2013).

In questo affiancamento interpretativo che legge allo stesso modo la strutturazione delle discipline scientifiche e la strutturazione delle politiche di settore ritengo un fondamentale strumento d'interpretazione l'analisi che ha fatto Kuhn (2009) mettendo in relazione la formazione dei "paradigmi" scientifici con l'organizzazione strutturale e organizzativa del mondo scientifico. Partendo quindi dal presupposto che l'organizzazione delle istituzioni tendono a sovra definire il loro contenuto in base alle pratiche e dispositivi organizzativi, nel contributo andrò a dimostrare come le istituzioni, nel loro senso più ampio del termine, riproducono facilmente delle barriere e confini tecnico disciplinari (De Leonardis, 2001). Il filone sociologico che interpreta le istituzioni come «routine insieme cognitive

e pratiche, che si traducono negli *habitus* degli agenti sociali e che incanalano la loro azione lungo sentieri già segnati, formati dal flusso di azioni già avvenute» (De Leonardis, 2001: 55) mi permetterà di andare a indagare quelle interazioni della produzione e implementazione di pratiche urbane e come queste influenzano l'azione pubblica dei soggetti che vivono il territorio mettendo così in luce possibilità e limiti dell'interazione pubblica (Bourdieu, 2005; Crosta, 1998).

Attraverso l'analisi di una politica integrata su scala territoriale su cui, con il CSI, sono attivo in prima persona in un ruolo di coordinamento e progettazione, in questo paper metterò in luce i limiti dell'integrazione organizzativa e istituzionale di una specifica politica territoriale. Per far questo, grazie ai materiali etnografici prodotti e raccolti sul campo, andrò ad indagare alcuni particolari meccanismi organizzativi e istituzionali, che denominerò *habitus* istituzionali, che riproducono settorializzazioni e distanze tra organizzazioni diverse nell'implementazione di questa politica e che ritengo rilevanti in generale nella pianificazione di politiche integrate.

Tra incontro e distanze di *habitus* istituzionali

Il caso studio in oggetto riguarda l'implementazione del Programma Operativo Nazionale Metropolitanamente nell'Asse 3 Inclusione Sociale³. Questo programma nel caso della Città Metropolitana di Bologna ha una forte connotazione spaziale e si pone l'obiettivo di lavorare sulle aree più fragili del territorio metropolitano definendole esplicitamente "aree bersaglio".

Questo caso, tutt'ora in corso, mi permette di indagare il rapporto che vi è tra la progettazione e l'implementazione di politiche sociali territoriali tra pubblica amministrazione locale, terzo settore e società civile in aree cittadine fragili con un'ottica di integrazione di politiche. Andrò quindi ad esplorare inizialmente quali dispositivi (Foucault, 1976) e quali pratiche (Crosta, 1998; Bourdieu, 2005) hanno prodotto attraverso un «percorso

³ Il Programma Operativo Nazionale Metropolitanamente (PON METRO) 2014-2020 è uno strumento di programmazione di politiche adottato dalla Commissione Europea che integra parte del Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) con una quota di cofinanziamento nazionale e parte del Fondo Sociale Europeo (FSE). Il PON METRO si pone quindi l'obiettivo di integrare finanziamenti che "in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l'Agenda urbana europea" in 14 città metropolitane italiane sviluppando interventi sia di tipo infrastrutturale che sociale. <http://www.ponmetro.it/home/programma/cosa-e/in-breve/>

partecipato» (Comune di Bologna, 2019b: 3) la definizione dei bisogni e dei problemi ai quali questa politica cerca di dare risposte (Tosi, 1994; Lindblom, Cohen, 1979). Successivamente andrò ad analizzare, come, a partire dai bisogni individuati e dagli attori che li hanno espressi, si stia implementando la politica in questione e quali relazioni, pratiche e organizzazioni stanno prendendo forma nelle interazioni tra il terzo settore e la pubblica amministrazione. Come precedentemente accennato verranno così messe in luce gli *habitus* istituzionali di alcune organizzazioni e come questi definiscono l'implementazione di questa politica che si pone l'obiettivo di essere integrata con il territorio e tra diversi settori della pubblica amministrazione (De Leonardis, 2001; Douglas, 1990; Boltanski, 2014; Bourdieu, 2005; Berger & Luckmann, 1976, Khun, 2009).

Per quel che riguarda la progettualità «PON Metro asse 3 servizi per l'inclusione sociale» (Comune di Bologna, 2019c), la politica che qui analizzo si inserisce nell'intervento urbano denominato «Accelerazione civica e collaborazione civica tra PA, scuola e imprese» che stanziando 1,7 milioni suddivisi in diciassette aree bersaglio – undici all'interno del Comune di Bologna e sei per territori appartenenti all'area metropolitana – sta implementando progettualità che coprono le annualità 2019 e 2020. Pescarola, l'area a forte concentrazione di edilizia pubblica nella quale lavoro, è una delle aree più piccole per numero di residenti e ampiezza geografica tra le diciassette aree finanziate da questa politica⁴. I territori che nel bando vengono individuati per il loro presupposto «degrado ambientale e marginalità socio-economica» (Comune di Bologna, 2019b: 3) sono esplicitamente individuati e identificati come "aree bersaglio" dalle linee di indirizzo del bando.

La scelta di quest'area "bersaglio" per l'intervento è in continuità con la considerazione che l'amministrazione comunale, attraverso la sua declinazione territoriale del Quartiere, sta avendo per questo territorio periferico. Pescarola, infatti, è stata scelta, in accordo con l'amministrazione del Quartiere Navile «come zona pilota» per sperimentare il primo "Bilancio Partecipativo" del Comune di Bologna⁵. Quest'area urbana

4 La dimensione ridotta dell'"area bersaglio" e la relativa importanza dei finanziamenti – centomila euro per ventiquattro mesi – sta avendo un impatto rilevante nel lavoro del terzo settore attivo sul territorio.

5 Intervista a referente Urban Center per il Quartiere Navile al tempo dei

periferica sta diventando così un campo di sperimentazione per politiche territoriali urbane e sociali che hanno l'ambizione di coinvolgere la cittadinanza attiva e il terzo settore nella definizione e nell'implementazione delle stesse cercando di integrare diversi settori della pubblica amministrazione locale. I documenti ufficiali pubblicati dal Comune di Bologna per selezionare gli attuatori di questa progettualità PON Metro definiscono che:

In una prospettiva di welfare community, l'obiettivo è realizzare progetti di innovazione sociale che coinvolgano i giovani nei propri contesti di vita rendendoli protagonisti del cambiamento, sviluppando nuovi servizi di prossimità. In questa ottica le azioni possono estendersi a coinvolgere le famiglie in primo luogo e i residenti e frequentatori delle aree in cui verranno realizzate le iniziative (Comune di Bologna, 2019b: 3).

La fase di progettazione e analisi dei bisogni per la costruzione del bando ha avuto la sua attuazione attraverso i "Laboratori di Quartiere" promossi dall'Ufficio Immaginazione Civica nel 2017⁶. Questi Laboratori, per quel che riguarda il territorio di Pescarola e il Quartiere Navile⁷, sono stati strutturati in quattro incontri – il primo aperto solamente alle organizzazioni intermedie e i restanti tre alla cittadinanza – e si sono svolti tra la primavera e l'estate del 2017 sviluppando al loro interno un'analisi dei bisogni del territorio, la raccolta e strutturazione delle idee progettuali da far votare all'interno del primo "Bilancio partecipativo" del Comune di Bologna e la definizione della vocazione degli edifici che, attraverso l'asse 4 del PON Metro «infrastrutture per l'inclusione sociale», saranno oggetto di «interventi di riqualificazione e recupero» con l'obiettivo di offrire nuovi «spazi comuni» per la città (Comune di Bologna, 2019c)⁸. È stato durante il primo incontro pubblico aperto anche

Laboratori di Quartiere 2017 svolta il 18/03/2019

6 «Nel 2017 è stata attivata la prima sperimentazione del Bilancio partecipativo in 6 zone del Comune di Bologna [una per ogni Quartiere amministrativo della città] per un totale di 1 Milione di €, con una quota di circa 150.000€ per ciascuna Zona.» (Comune di Bologna, 2018)

7 Il territorio di Pescarola fa parte dell'area amministrata dal Quartiere Navile. Nella città di Bologna i Quartieri sono delle unità amministrative che coprono territori di circa settantamila abitanti.

8 Secondo il Piano Operativo del PON Metro di Bologna, gli interventi di ristrutturazione degli stabili –asse 4 – e gli interventi sociali –asse 3 – avrebbero dovuto dialogare se non addirittura gli interventi sociali si sarebbero dovuti svolgere all'interno degli stabili. Per quello che riguarda il territorio di

alla cittadinanza che si è svolta l'analisi dei bisogni che ha contribuito a dare le linee di indirizzo per quello che riguarda la progettualità che qui prenderemo in analisi. Durante questo incontro è emersa, prevalentemente da attori del terzo settore o cittadini molto attivi nel territorio, l'esigenza di spazi aggregativi tutelati per quella fascia di adolescenti che, dalle scuole medie in poi, frequenta i vari luoghi del territorio con modalità percepite come problematiche dai residenti⁹. Le persone più attente all'argomento e che, per prime, l'hanno sollevato, con il consenso degli altri presenti, sono stati un educatore della cooperativa A che, in appalto dai servizi educativi del Comune di Bologna, gestisce un centro socio-educativo pomeridiano per ragazzi e una bibliotecaria che nel suo lavoro si trova spesso ad aver a che fare con gruppi di adolescenti che frequentano la biblioteca comunale facendone un utilizzo incompatibile con i servizi classici di lettura e studio che una biblioteca di quartiere offre. Queste veloci riflessioni, svolte tra un gruppo di una trentina di persone – una quindicina di operatori del terzo settore e dipendenti pubblici e una quindicina di cittadini molto attivi nel territorio – sono state le principali linee d'indirizzo che hanno guidato questa fase del laboratorio di quartiere. Sia la definizione della vocazione per l'edificio che verrà restaurato, sia le priorità per la definizione delle varie politiche sopra citate hanno tenuto al centro le riflessioni sul bisogno di spazi aggregativi e culturali per i giovani della zona.

Il testo del bando PON Metro, coerentemente con quest'esperienza, definisce che:

«I progetti dovranno portare all'attivazione di nuovi servizi di prossimità sostenibili nel tempo, rivolti ai cittadini di aree urbane ad elevata criticità socio-economica (cosiddette "aree bersaglio") e al contempo creare nuove opportunità di occupazione per giovani e i giovani adulti attraverso azioni di diffusione e sviluppo di cultura tecnica e scientifica, disseminazione di competenze e conoscenze professionali, sperimentazione di strategie di innovazione sociale, attivazione di laboratori inclusivi ed esperienze informali. I servizi di prossimità di cui sopra dovranno essere progettati e realizzati con il coinvolgimento, tra gli altri dei giovani che vivono nelle aree bersaglio, mettendo in valore le loro competenze tecniche e scientifiche, in stretta collaborazione con

Pescarola, a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento sociale, non sono ancora iniziati i lavori di ristrutturazione – che da quanto viene riferito dovrebbe durare almeno un anno –.

⁹ Laboratorio di quartiere del 19 giugno 2017 al quale sono stato invitato a partecipare come parte di un'organizzazioni attiva sul territorio.

i loro percorsi educativi. I progetti dovranno essere caratterizzati da una forte sinergia tra Pubblica Amministrazione (che ha proceduto alla individuazione delle aree bersaglio e degli obiettivi/risultati attesi delle proposte), soggetti del terzo settore (che saranno beneficiari dei contributi e attuatori dei progetti), scuole ed enti di formazione, imprese profit e non, nonché altri soggetti che sui territori contribuiscono allo sviluppo di comunità. In particolare per quanto attiene al contesto amministrativo dei quartieri di Bologna, è rilevante per la realizzazione dei progetti il raccordo con i servizi territoriali che si occupano dello sviluppo delle reti di comunità e degli interventi educativi a giovani e adolescenti.

Le ricadute sui territori dovranno essere: sviluppo economico e sociale, coesione territoriale, prevenzione di marginalità e degrado» (Comune di Bologna, 2019b: 4-5).

Dall'analisi dei documenti risulta coerente l'obiettivo della politica con quello che è stato il processo e il risultato dei "Laboratori di Quartiere" svoltisi nel 2017 nello stesso territorio.

Senza entrare nel dettaglio delle attività che sono state pianificate da parte della rete di associazioni che ha vinto il finanziamento in questione – che vanno dai laboratori di sviluppo di comunità e supporto al comitato degli abitanti nel comparto di edilizia pubblica, laboratori di cucina per adolescenti, laboratori di manutenzione del verde, laboratori teatrali e multimediali, eventi pubblici di carattere sociale, culturale e comunitario – vado qui a prendere in considerazione un passaggio della fase di progettazione e dei primi mesi di implementazione, che, come vedremo, metterà in luce un'interessante criticità nella pianificazione di questa politica.

La prima fase di co-progettazione dell'intervento è avvenuta nel luglio 2018 quando, su stimolo dell'associazione più strutturata del territorio, successivamente divenuta capofila del progetto, diverse realtà associative dell'area bersaglio si sono trovate con l'obiettivo di pianificare le attività da presentare in occasione del bando PON Metro in questione. Al primo incontro sono state invitate solamente le associazioni – di volontariato, sportive e di promozione sociale – attive sul territorio. Al secondo tavolo di co-progettazione sono stati invitati a partecipare, oltre ad altre associazioni, anche gli educatori del centro socio-educativo che ha sede all'interno del comparto di edilizia pubblica. La coppia educativa in questione lavora per la cooperativa sociale A che ha in gestione in tutto il Comune di Bologna diversi servizi educativi dati in concessione e finanziati dal Comune stesso e uno dei due educatori, come precedentemente accennato, è stato uno

tra i soggetti più attivi nel dare stimoli durante il Laboratorio di Quartiere 2017 dal quale questa progettualità è stata indirizzata. La gestione del servizio educativo della cooperativa è svolta in Associazione Temporanea d'Impresa (ATI) con altre importanti cooperative sociali bolognesi. Se inizialmente l'entrata nella progettualità della cooperativa sociale era vista con diffidenza da parte dei componenti della rete progettuale, attraverso la spinta di chi con quella realtà ci collabora in altre progettualità sociali implementate negli anni passati, questa diffidenza è stata superata e si è chiesto agli educatori – e conseguentemente alla cooperativa A – di far parte alla rete progettuale¹⁰. Aver sottolineato l'importanza che quest'organizzazione ha con giovani preadolescenti e con le loro famiglie, oltre che con i servizi pubblici del territorio ha spinto a forzare la rete che ha così tentato di includere anche una grande cooperativa al suo interno.¹¹

A questo secondo incontro se pur si era dimostrata la disponibilità dell'educatore presente di far parte della rete progettuale è stato riferito che ne avrebbe dovuto parlare con la cooperativa per capire sostanzialmente la fattibilità di formalizzare la partnership. Il problema che iniziava a essere espresso già in quel momento era infatti legato all'*habitus* istituzionale della cooperativa di partecipare a bandi attraverso consorzi di cooperative sociali.¹²

Nel successivo incontro di progettazione, al quale non sarà presente nessun educatore della cooperativa A, verrà riferito dall'associazione capofila che la partecipazione dell'organizzazione in questione al bando in altre tre "aree bersaglio" attraverso un consorzio, ha, di fatto, reso impossibile il coinvolgimento dei suoi educatori alla fase di progettazione e a quella d'implementazione. Nel bando è infatti riportato che «Un

10 Il bando in questione prevede due reti: una rete progettuale che deve costituirsi in ATI – quella che ha diritto a ricevere finanziamenti – e una rete territoriale con la quale la rete progettuale deve dialogare.

11 Intervista all'educatore A. della cooperativa A: «noi siamo qui tutti i pomeriggi dal lunedì al venerdì. Seguiamo un tot di ragazzi delle scuole medie, una dozzina e bambini delle scuole elementari dalla terza [...]. Siamo un gruppo socio educativo, quindi oltre al sostegno scolastico [...] aiuto compiti e tutto quel che riguarda le relazioni con la scuola. Facciamo attività e socializzazione, relazione, lavoriamo su tutto quello che è le relazioni tra loro e la socialità un po' più sana rispetto ad altri ambiti extrascolastici che hanno» 05/03/2019.

12 Le cooperative sociali negli ultimi anni, per quel che riguarda il territorio della Città Metropolitana di Bologna partecipano alle gare di affidamento di servizi educativi e sociali abitualmente attraverso consorzi di cooperative.

ente, quale soggetto attuatore, potrà partecipare al massimo a 3 progetti – singolarmente o in ATI –, mentre non ci sono limiti a rientrare nella rete progettuale di più progetti».

Questa decisione di non partecipare alla fase di co-progettazione da parte della cooperativa è stata interpretata da buona parte della rete delle associazioni del territorio come una conferma della volontà delle organizzazioni forti di associarsi tra di loro, questa visione, in un'ottica di competizione nella suddivisione di risorse scarse, ha così legittimato l'esclusione della cooperativa dal partenariato e di fatto anche dalla progettazione e implementazione delle attività. La cooperativa A ed i suoi educatori dopo quell'incontro non hanno più dialogato sostanzialmente nella progettazione e nell'implementazione di questa progettualità.

Il non partecipare al “partenariato progettuale” in questione rimanendo così legata ad un *habitus* istituzionale di progettazione e ricerca di finanziamenti attraverso il quale le cooperative sociali si alleano abitualmente in grandi consorzi ha alimentato la diffidenza che vi è tra un terzo settore strutturato – che mantiene un rapporto privilegiato con la pubblica amministrazione – e un associazionismo più legato ai territori che si vorrebbe rinforzare. Come detto quindi sono due gli *habitus* che hanno prodotto questo allontanamento della cooperativa A: il primo è quello della stessa che negli ultimi anni progetta interventi sociali ed educativi quasi esclusivamente attraverso reti di cooperative su scale che superano ampiamente i confini territoriali delle singole attività che vengono implementate¹³; il secondo *habitus* istituzionale che potremmo definire opposto e che ha contribuito a questo distacco è invece quello delle associazioni le quali essendo alla continua ricerca di fondi attraverso diverse progettualità più e meno grandi sviluppano frequentemente politiche legate all'implementazione di reti tra le associazioni sul territorio nel quale lavorano.

Se, come accennato precedentemente, questa politica da un lato si pone come implementatrice e stimolo di incontro tra chi ha l'obiettivo di governare il territorio – l'amministrazione pubblica – e chi con il territorio è quotidianamente in contatto e in interazione – il terzo settore e la cittadinanza attiva – si è trovata ad escludere una realtà che, per com'è strutturata, è

13 Le attività di ricerca fondi e progettazione in questa cooperativa, meno che in altre, è delegata a ruoli di coordinamento che lavorano su altri piani territoriali e istituzionali.

quotidianamente un filo conduttore importante tra il livello della amministrazione pubblica più prossima al territorio e il territorio stesso. Da come rivelano gli educatori intervistati:

«A: passiamo tutto attraverso un'educatrice del SEST che è il Servizio Educativo Scolastico Territoriale del Navile che mantiene le relazioni con la scuola e con gli assistenti sociali. Diciamo che se noi vogliamo parlare con un'assistente sociale per un determinato ragazzino, un determinato caso, passiamo attraverso di lei che ci dà magari il contatto dell'assistente sociale e poi lo chiamiamo direttamente a noi, stessa cosa con la scuola. Lei fa un po' da tramite per queste cose. Quindi anche le nostre comunicazioni istituzionali con i servizi educativi in generale passano un po' attraverso questo SEST che sono un gruppo di educatrici

B: diciamo che passano tra di loro anche tutto quello che è la nostra programmazione, la nostra rendicontazione oraria, passano da loro le segnalazioni che arrivano dalla scuola, passa da loro tutto le segnalazioni che noi dobbiamo fare rispetto a delle situazioni problematiche magari che avvengono o di cui veniamo a conoscenza. E' il filtro che tra virgolette che c'è tra noi e la responsabile del settore educativo che è la [nome dell'educatrice] o della preside delle [nome della scuola secondaria di primo grado] o delle [nome della scuola primaria] che è la scuola con cui noi abbiamo più a che fare» (Intervista agli educatori cooperativa A svolta il 05/03/2019).

Ritengo d'interesse centrale quindi, in un'ottica di analisi dell'implementazione di politiche integrate, l'esclusione della cooperativa A e come questo processo si è sviluppato in funzione del fatto che una delle maggiori criticità riscontrate nei primi mesi dell'implementazione della progettualità è proprio l'aggancio con i ragazzi della zona. Da alcuni incontri di rete tra i partner di progetto a cui partecipo in qualità di referente per il CSI è, infatti, stato espresso che i giovani che partecipano alle attività finanziate dalla progettualità in questione provengono prevalentemente dalle relazioni che le organizzazioni hanno con il resto della città attraverso le loro reti sociali e quindi al di fuori dell'area bersaglio. Alcune associazioni riferiscono di avere contatti diretti con le scuole, altre di riferirsi al Servizio educativo e scolastico territoriale, altre ancora si relazionano direttamente con i Servizi

sociali territoriali, ma nessuna di queste istituzioni, ad oggi, ha un dispositivo organizzativo che permetta una relazione integrata tra un territorio fragile specifico e l'amministrazione pubblica seguendo ognuna i propri canali relazionali già strutturati nel tempo.¹⁴ Come detto quindi la più forte organizzazione attiva sul territorio che lavora con ragazzi fragili, inviati dalle scuole e dai servizi educativi, conoscitrice delle dinamiche familiari, sociali e relazionali degli stessi e del loro contesto amicale è così rimasta fuori dalla progettualità in questione. La presenza di questa realtà avrebbe quindi presumibilmente modificato positivamente il rapporto e l'interazione tra la pubblica amministrazione e il terzo settore andando a rinforzare quei legami con il territorio e fra organizzazioni diverse che in questo territorio lavorano. Allo stesso tempo l'organizzazione in questione sta riproducendo *habitus* e pratiche dovute alla propria organizzazione del lavoro che pone il livello progettuale strutturale distante dal lavoro degli educatori legati ad un piano strettamente socio-educativo e micro-territoriale.

L'analisi di questo caso ha messo in luce quanto una variabile che, nell'intenzione di chi ha scritto il testo del bando e disegnato la politica, voleva ottenere un effetto – ovvero quello di far in modo che grandi organizzazioni del terzo settore non monopolizzassero tutte le progettualità – ha ottenuto un effetto inatteso (Lanzara, 1993) che ha inciso non poco sull'implementazione della politica e il possibile collegamento con l'amministrazione pubblica e il territorio in questione riproducendo un lavoro settoriale di tipo strettamente educativo e, potremmo così dire, specialistico delegato alla cooperativa A da un lato e, dall'altro, implementando un lavoro di rete fra associazioni attive sul territorio.

Se questo limite è diventato subito un vincolo chiaro che ha fatto sì che gli educatori si ponessero solamente come parte della rete progettuale più ampia – e molto meno implicata – è qui interessante far notare come in quest'esclusione ha inciso

14 Diversi referenti delle associazioni coinvolte nella progettualità riferiscono che è molto difficile per gli assistenti sociali e per gli educatori comunali segnalare giovani del territorio che potrebbero aver interesse in questo tipo di progettualità. Questo è confermato dal fatto che i giovani indirizzati anche dai servizi del Quartiere non provengono dall'"area bersaglio". Da alcuni anni il Comune di Bologna sta sviluppando degli Uffici Reti che dovrebbero cercare di svolgere questo ruolo di mediazione e collegamento, lavoro che, ad oggi – novembre 2019 – rimane soprattutto legato a mappature degli attori attivi sul territorio e di supporto agli eventi comunitari.

non solo il disegno della politica, ma anche e soprattutto gli *habitus* organizzativi e istituzionali che, reiterando atteggiamenti e pratiche più legate all'organizzazione della propria istituzione che alla politica in questione, rendono complicata un'interazione progettuale e di pratiche territoriali tra organizzazioni e spazi lavorativi diversi. A conferma di questa tesi, sempre all'interno di questo caso, ritengo utile prendere in considerazione come un altro vincolo di esclusione si è d'altra parte invece superato grazie alla vicinanza di *habitus* istituzionali.

Per un motivo diverso – che qui non andrò ad indagare nel dettaglio – l'associazione D non ha potuto partecipare formalmente nel partenariato previsto dal bando in questione, ma, sia nella fase di progettazione che in quella d'implementazione è rimasta comunque un'attrice fondamentale della rete territoriale. In quest'occasione, essendo una delle prime realtà chiamate al tavolo ad interloquire, molto interessata a sviluppare ed allargare le sue attività sul territorio e, come le altre associazioni, alla continua ricerca di fonti di finanziamento anche e soprattutto sul territorio in cui lavora, si è mantenuta una forte relazione che ha permesso all'organizzazione in questione di rimanere *de facto* all'interno della progettazione e dell'implementazione delle attività della politica in questione. A livello dell'analisi degli *habitus*, delle pratiche organizzative e istituzionali, l'esigenza che ho appena accennato da parte dell'associazione D di lavoro in rete e ricerca fondi è molto simile tra tutti i partner del progetto e, come gli altri partner, il personale che si occupa di progettazione e ricerca fondi di quest'organizzazione è molto vicino – nella fase progettuale erano le stesse persone – a il personale operativo. Attraverso questa vicinanza di interessi e di *habitus* istituzionali si è trovato il dispositivo che ha permesso all'associazione in questione, pur non essendo formalmente parte del partenariato, di partecipare attivamente alle fasi di progettazione e di implementazione della politica in questione. Un dispositivo simile, se ci fosse stata la stessa volontà da parte degli educatori e della cooperativa A o una spinta di politiche più fortemente indirizzata a strutturare questo tipo di collaborazioni, avrebbe probabilmente permesso anche a quest'organizzazione di partecipare al lavoro socio-educativo-territoriale all'interno di questa progettualità¹⁵.

¹⁵ L'associazione D partecipa formalmente vendendo servizi al capofila del partenariato progettuale.

Conclusioni

Abbiamo quindi visto come un dispositivo selettivo di una politica, attraverso una clausola indirizzata ad evitare l'accentramento dei finanziamenti in grandi organizzazioni, può andare a complicare un fragile lavoro inter-istituzionale e multilivello (Ostanel, 2017) tra associazioni attive sul territorio, realtà strutturate che forniscono servizi pubblici e l'amministrazione pubblica. Se nelle linee guida di questa politica si fa spesso riferimento all'importanza di svolgere un lavoro integrato e territoriale coinvolgendo i diversi servizi educativi del territorio – comprese scuole e biblioteche –, da quello che ho potuto osservare finora quest'integrazione si sta sviluppando, ma con alcune criticità e difficoltà dovute a limiti che potremmo definire istituzionali¹⁶.

Le cause di queste criticità iniziali si possono riscontrare principalmente quindi nel non aver lavorato in fase di pianificazione della politica sugli *habitus* organizzativi e istituzionali che le varie organizzazioni territoriali e dell'amministrazione pubblica hanno istaurato nelle loro pratiche negli ultimi anni. Come abbiamo visto nel caso preso in analisi, senza un forte mandato e dei dispositivi specifici che possano andare a modificare gli *habitus* esistenti questi ultimi tendono a riprodursi reiterando barriere settoriali che la politica si propone di superare.

Sistematizzando quindi le questioni emerse da quest'analisi ritengo importante riflettere sulla distanza che si crea – inevitabilmente – tra il progetto di politica territoriale e la sua implementazione, ma, senza fermarsi a questa distanza, mi interessa qui riflettere su quelli che definisco *habitus* istituzionali e su come questi producono e riproducono politiche territoriali. Dall'analisi dell'implementazione dei primi mesi di questo politica ho così reso visibile come organizzazioni del terzo settore diverse – associazioni e cooperative –, che spesso vengono percepite come simili, attuano meccanismi organizzativi che implicitamente vanno a ridisegnare la politica ponendo delle barriere rilevanti.

La sfida che rimane aperta su questo punto è quindi la capacità del pianificatore di politiche che auspica integrate di tenere conto della strutturazione degli *habitus* istituzionali delle

¹⁶ La progettualità doveva durare ventiquattro mesi, ma per ritardi nella procedura d'assegnazione dei contributi, durerà diciotto mesi. Alla scrittura di questo paper – novembre 2019 – sono trascorsi sei mesi di implementazione più i sei mesi precedenti di progettazione.

organizzazioni con cui presuppone di lavorare proponendo delle linee d'indirizzo e dei dispositivi d'interazione tra attori il più possibili definiti in base agli *habitus* istituzionali che si vuole fare convergere in un'ottica di migliorare le interazioni tra diversi livelli e settori delle politiche territoriali.

La settorializzazione delle politiche, la compartimentazione degli uffici pubblici e la disciplinarietà tecnica sono ovviamente strutture fondamentali per la produzione e l'implementazione del sapere, delle pratiche e delle politiche, al tempo stesso queste però possono creare – e solitamente lo fanno – delle barriere invisibili difficilmente valicabili che producono disparità di potere. La questione del potere del sapere tecnico e della sua contraddizione (Basaglia, Ongaro, 1975), che in questo contributo è rimasto in ombra, ha certamente molto da aggiungere all'analisi della questione istituzionale e della divisione disciplinare della conoscenza e potrebbe essere un interessante punto di partenza per futuri approfondimenti.

Bibliografia

Basaglia F., Ongaro Basaglia F., (1975). *Crimini di pace. Ricerca sugli intellettuali e sui tecnici come addetti all'oppressione*. Torino: Einaudi.

Berger P.L., Luckman T. (1976) *La realtà come costruzione sociale*. Bologna: Il Mulino.

Bifulco (2015). *Il welfare locale. Processi e prospettive*. Roma: Carocci.

Boltanski L. (2014). *Della critica. Compendio di sociologia dell'emancipazione*. Torino: Rosenberg & Sellier.

Bourdieu P. (1979). «Les trois états du capital culturel» *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 30: 3-6. Doi: 10.3406/arss.1979.2654.

Bourdieu P. (2005). *Il senso pratico*. Roma: Armando.

Cancellieri A. (2013). *Hotel House. Etnografia di un condominio multietnico*. Trento: Professionaldreamers.

Cognetti F., Fava F. (2017). «La città indisciplinata. Note per una agenda di ricerca». *Tracce Urbane*, 1, 126-136. Doi:

10.13133/2532-6562_1.11.

Cognetti F., Padovani L. (2018). *Perché (ancora) i quartieri pubblici. Un laboratorio di politiche per la casa*. Milano: Franco Angeli.

Comune di Bologna (2019c), *Piano Operativo Città di Bologna 5 luglio 2019*. Testo disponibile al sito: http://www.comune.bologna.it/ponmetro/wp-content/uploads/2016/12/Piano-Operativo-Bologna_5luglio2019.pdf (22/11/2019).

Comune di Bologna (2018). *Bilancio partecipativo 2017*. Testo disponibile al sito: <http://partecipa.comune.bologna.it/bilancio-partecipativo/storico/2017/proposte-vincitrici> (08/12/2019).

Comune di Bologna (2019a). *Periferie a Bologna: vulnerabilità e opportunità. Una proposta di misurazione per le città italiane*. testo disponibile al sito: <http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/poverta/PRES%20Periferie%20a%20Bologna30maggio.pdf> (08/12/2019).

Comune di Bologna (2019b). *Bando pubblico per l'assegnazione di sovvenzioni a favore di soggetti del terzo settore per lo sviluppo di progetti di cultura tecnica e innovazione sociale: immaginazione civica nei quartieri*. Testo disponibile al sito: http://www.comune.bologna.it/media/files/bando_sovvenzioni_pon.pdf (08/12/2019).

Costa G., Bassi M., Gensini G.F., Marra M., Nicelli A.L., Zengarini N., a cura di, (2014). *L'equità nella salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*. Milano: Franco Angeli.

Costa G.; Stroschia M., Nicolàs Z., Moreno D. (2016). *40 anni di salute a Torino. Spunti per leggere i bisogni e i risultati delle politiche*. Milano: Inferenze.

Crosta P. (1998). *Politiche. Quali conoscenza per l'azione territoriale*. Milano: Franco Angeli.

De Leonardis O. (2001). *Istituzioni. Come e perché parlarne*. Roma: Carocci.

Douglas M. (1990). *Come pensano le istituzioni*. Bologna: Il Mulino.

Fava F. (2008). *Lo Zen di Palermo. Antropologia dell'esclusione*. Bologna: Il Mulino.

- Foucault M. (1976). *Sorvegliare e punire*. Torino: Einaudi.
- Gentilini V. (2018). *L'equità nel diritto alla salute: il contrasto alle disuguaglianze nella città di Bologna. Un approccio interdisciplinare*. Scuola di Specializzazione in Igiene e Medicina Preventiva, Alma Mater Studiorum-Università di Bologna.
- Hannerz U. (2001). *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*. Bologna: Il Mulino.
- Khun T. (2009). *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*. Torino: Einaudi.
- Lanzara G.F. (1993). *Capacità negativa*. Bologna: Il Mulino.
- Lelo K., Monni S., Tommasi F. (2019). *La mappes della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*. Roma: Donzelli.
- Lidblom C.E., Cohen D.K. (1979). *Usable knowledge. Social science and social problem solving.*, London: Yale University Press.
- Marmot M. G. (2016). *La salute diseguale. La sfida di un mondo ingiusto*. Roma: Il pensiero scientifico.
- Marmot M. G., Wilkinson, R., eds., (2005). *Social determinants of health*. Oxford: OUP.
- Ostanel E. (2017). *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*. Milano: Franco Angeli.
- Polizzi E., Tajani C., Vitale T. (2013). *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*. Roma: Carrocci.
- Semi G. (2010). *Osservazione partecipante. Una guida pratica*. Bologna: Il Mulino.
- Tosi A. (1994). *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*. Bologna: Il Mulino.
- WHO (2008). *Closing the Gap in a Generation: Health Equity Through Action on the Social Determinants of Health*. World Health Organization, Ginevra, testo disponibile al sito: https://www.who.int/social_determinants/final_report/csdh_finalreport_2008.pdf (08/12/2019).

Whyte F. W. (1991). *Participatory Action Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Wilkinson R. G. (1996). *Unhealthy societies: the afflictions of inequality*. New York: Routledge.

Lorenzo Betti è dottorando in Pianificazione territoriale e politiche pubbliche all'Università IUAV di Venezia e socio del Centro di Salute Internazionale e Interculturale (CSI) di Bologna. Svolge ricerca e si occupa di politiche integrate in quartieri periferici ad alta concentrazione di edilizia pubblica. lbetti@iuav.it