

Introduzione

di Paola Garrone e Giorgio Vittadini

Sussidiarietà e città abitabile: obiettivi e impostazione della ricerca

La ricerca contenuta in questo Rapporto affronta la relazione tra sussidiarietà e abitabilità della città, nel tentativo di comprendere se e come le iniziative che nascono “dal basso” possano meglio venire incontro ai desideri e ai problemi delle persone e delle famiglie nelle grandi città italiane.

Le grandi città sono luoghi ricchi sia di attrattive sia di problemi e sollevano sfide particolari, non presenti altrove con simile intensità; per questa ragione esse rappresentano un banco di prova molto importante per il principio di sussidiarietà, che, valorizzando le iniziative che nascono “dal basso” e quindi più in prossimità al bisogno che affrontano, si dimostra particolarmente adeguato nell'impostare risposte in ambiti che presentano esigenze complesse e differenziate. Oggi ancor più che nel passato è molto probabile che una persona spenda gran parte della propria vita in una grande città, per le opportunità di sviluppo sociale ed economico che lì si concentrano: istruzione, lavoro e servizi per l'impresa, cultura, arte e innovazione, relazioni con il resto del mondo. Al tempo stesso, la vita quotidiana nell'ambiente urbano può essere difficile e “dura” per molte persone e famiglie: solitudine materiale, innanzitutto, e poi scarsità di abitazioni a prezzi accessibili, grandi distanze, degrado degli spazi comuni, mancanza di spazi verdi e di centri per lo sport e la ricreazione, inquinamento, solo per citare i problemi più evidenti. Una città è abitabile in base alle soluzioni che i cittadini trovano a tali problemi e grazie alle quali riaffermano le ragioni e i benefici della vita in città.

La ricerca ha assunto come ipotesi di lavoro l'intuizione che per rendere abitabile una città non bastano, per quanto necessari, gli interventi delle amministrazioni pubbliche e degli investitori privati: occorre anche l'iniziativa di quanti riconoscono all'interno della città un problema per sé, per

la propria famiglia o per altri e si uniscono per organizzare un tentativo di risposta. Con l'obiettivo di conoscere meglio le caratteristiche, i processi e l'impatto delle esperienze sussidiarie "urbane", è stata svolta un'indagine quantitativa tra gli abitanti delle grandi città italiane e sono state studiate alcune opere create da associazioni, gruppi di famiglie, imprese non profit e altre realtà sociali.

Le analisi empiriche si sono concentrate su quattro aree, attraverso le quali si snoda la vita quotidiana delle persone, che presentano un volto problematico specialmente nelle grandi città: Casa, Ambiente, Trasporti e mobilità, Tempo libero. Con riferimento a questi settori, l'indagine empirica ci ha permesso di iniziare ad avere informazioni circa: qual è il giudizio dei cittadini italiani sulle esperienze sussidiarie; in quali aspetti esse migliorano la vita quotidiana delle persone e delle famiglie in una grande città; cosa ne consente l'origine e lo sviluppo; con quali modalità intervengono.

Prima di procedere, è utile sottolineare che il volume contribuisce al dibattito sulla città abitabile presentando le valutazioni dei cittadini sulle esperienze sussidiarie e alcuni esempi significativi in tale ambito. È chiaro, tuttavia, che l'avanzamento della comprensione del legame tra sussidiarietà e città richiederà una ripresa dei risultati scientifici ottenuti nel passato su temi affini, approfondimenti specifici ai singoli settori e un dialogo attento tra studiosi di discipline diverse (urbanistica, sociologia, geografia, diritto, economia).

Città contemporanee: attrattive e problemi

Le grandi opportunità offerte dalle città contemporanee sono ben documentate dai movimenti della popolazione a livello mondiale e nazionale¹. Se nel 1950 "solo" il 30% della popolazione mondiale abitava in una città, oggi tale proporzione è salita a oltre il 50%. L'urbanizzazione ha proporzioni impressionanti soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, ma continua a riguardare anche Paesi avanzati come l'Italia. Le "grandi zone urbane" (Comuni sopra i 250.000 abitanti e Comuni "periferici") raccolgono il 27% della popolazione italiana; in particolare, sono le città più grandi ed

1 Per i dati sulla popolazione urbana a livello mondiale e italiano si vedano: United Nations, World Population Prospects; Eurostat, Urban audit; OECD, Metropolitan Database.

economicamente più avanzate la destinazione privilegiata per chi si sposta dal resto del Paese o da altre nazioni, con alti tassi di crescita negli ultimi dieci anni: oggi ben il 29% della popolazione risiede in “regioni metropolitane”, le ampie aree urbanizzate che si sviluppano intorno a Milano, Roma, Napoli e Torino e che ospitano al proprio interno un alto pendolarismo.

Da sempre le città costituiscono un polo di attrazione. Se si assume un’ottica economica, emergono con chiarezza due fattori che giustificano la localizzazione delle persone e delle attività nelle grandi città. In primo luogo, le imprese, e quindi i lavoratori, tendono a concentrarsi spazialmente per sfruttare le cosiddette “economie di agglomerazione”, ovvero per condividere in maniera efficiente infrastrutture, gruppi di lavoratori e fornitori specializzati, flussi di conoscenza tecnologica e organizzativa². In secondo luogo, le città collegano i diversi territori, talvolta in maniera relativamente indipendente dal resto della nazione³. A partire dal Medioevo le città hanno avuto una vocazione internazionale, intrattenendo relazioni economiche e culturali con altre città nel mondo; oggi molte funzioni essenziali per l’intera economia mondiale si concentrano nelle grandi città, che diventano così veri e propri nodi di una rete transnazionale⁴.

Proprio lo sviluppo economico, infrastrutturale e sociale delle città tende tuttavia a creare problemi di varia natura per quanti vi abitano. Le difficoltà che una persona o una famiglia media incontra nella vita di tutti i giorni sono ben descritte da espressioni un po’ abusate come “città inospitale” o “città deserto”. Ancora qualche dato può aiutare a esemplificare, senza pretesa di esaustività, il tipo di barriere economiche, sociali

2 Sul tema delle economie di agglomerazione si vedano Camagni, R., 1993, “Il principio di agglomerazione (o della sinergia)”, in *Principi di economia urbana e territoriale* (a cura di R. Camagni), Carocci Editore, Roma, pp. 39-68; Puga, D., 2010, “The magnitude and causes of agglomeration economies”, *Journal of Regional Sciences*, 50, 1, pp. 203-219.

3 Sul ruolo delle interconnessioni tra territori si veda: Fratesi, U., e L. Senn, 2009, “Regional growth, connections and economic modelling: An introduction”, in *Growth and Innovation of Competitive Regions. The Role of Internal and External Connections* (a cura di U. Fratesi e L. Senn), Springer Verlag, Berlin and Heidelberg, pp. 3-27.

4 Sul tema delle città come veicolo di relazioni internazionali si vedano: Sassen, S., 1991, *The Global City: New York, Londra, Tokio*, Princeton University Press, Princeton (NJ); Mariotti, S., 2007, “Globalizzazione e città: le lepri del capitalismo”, in *Stato e mercato*, 79, pp. 79-106.

e ambientali che si presentano nelle grandi città⁵. Oggi in Italia un'abitazione nei Comuni con più di 250.000 abitanti costa in media più del doppio che nel resto del Paese, mentre il reddito medio delle famiglie è solo un poco più alto. Inoltre, sono molto più numerosi, rispetto al resto del Paese, i casi di famiglie che, risiedendo in queste città o nei Comuni contigui, giudicano la propria casa troppo distante dai familiari e la zona in cui abitano affetta da problemi quali la sporcizia nelle strade, la difficoltà di parcheggio, il traffico, l'inquinamento dell'aria. Infine, tra gli abitanti delle grandi città, risultano molto meno numerosi rispetto al resto del Paese quanti frequentano tutti i giorni gli amici o impiegano meno di mezz'ora per recarsi al lavoro.

Il contributo della sussidiarietà

Quali soggetti possono contribuire ad alleviare i problemi della vita quotidiana nelle grandi città, migliorandone l'abitabilità?

Da una parte, si registra un ritorno di sfiducia nei confronti della dominanza della logica del mercato in settori quali l'edilizia residenziale, l'ambiente, il trasporto pubblico locale. Il mercato ha registrato fallimenti di diversa natura nel guidare le decisioni relative a problemi quali l'utilizzo dei terreni, la protezione degli spazi verdi, l'organizzazione dei servizi di mobilità, la raccolta e la gestione dei rifiuti; anche la regolazione degli investitori privati, in molti casi, non impedisce l'adozione di comportamenti miopi e l'esclusione dei cittadini più deboli. Nonostante alcuni esempi virtuosi, sono comprensibili i timori di quanti, pur riconoscendo le potenzialità del mercato nel favorire lo sviluppo economico, ne sottolineano le insufficienze con riferimento alle dimensioni sociali e ambientali della città.

Dall'altra parte, appare altrettanto debole l'ipotesi che l'intervento pubblico possa di per sé garantire l'abitabilità delle città. Non vi è solo l'inefficienza manifestata da alcune amministrazioni del nostro e di altri Paesi. Anche importanti metropoli europee, che vantano esperienze avanzate di pianificazione urbana e innegabili successi in settori quali la mobi-

5 La caratterizzazione delle grandi città italiane si basa su elaborazioni proprie di dati estratti da: Agenzia del Territorio, *Rapporto immobiliare 2011. Il settore residenziale*; Istat, 2004, *Reddito e condizioni di vita*; Istat, 2011, *Banca dati Aspetti della vita quotidiana*; Istat, 2011, *Dati ambientali nelle città*.

lità e la protezione dell'ambiente, oggi si scontrano con il degrado delle periferie e con forme particolari di isolamento dei cittadini. Occorre interrogarsi, oltre che sulla sostenibilità dei grandi investimenti pubblici, in un'epoca di vincoli alla finanza pubblica, sulle reali capacità delle agenzie pubbliche di riconoscere e servire le esigenze differenziate e in parte inedite che emergono nella vita urbana contemporanea.

Va infine sgombrato il campo dal possibile equivoco che il nemico principale dell'abitabilità delle grandi città sia la modernità. Rimpiangere i tratti tradizionali delle città è abbastanza naturale, ma per certi versi è illusorio (troppo diversi i problemi) e poco utile, a meno che porti a comprendere i fattori che ancora oggi possono mettere chi vi abita nelle condizioni di conseguire migliori condizioni di vita per sé, per la propria famiglia o per altri.

In tale contesto desta quindi un rinnovato interesse l'ipotesi che la sussidiarietà, l'iniziativa libera di chi riconosce una specifica esigenza e si unisce ad altri per tentare di rispondervi, possa portare un contributo originale e insostituibile nell'affronto dei problemi vecchi e nuovi delle grandi città. Alcuni indizi in tale direzione emergono da almeno due aree della letteratura economica: la ricerca sulle organizzazioni non profit come attori dell'innovazione e della qualità dei servizi; gli studi dedicati alle *livable cities*.

Qual è il contributo particolare delle organizzazioni non profit nell'offerta di servizi agli abitanti di una città contemporanea? Come ben spiegato da Weisbrod, nelle società ricche la domanda di servizi di valore pubblico, quali ad esempio la mobilità urbana, la gestione del verde, l'edilizia residenziale, le attività per il tempo libero, tende a diventare molto differenziata e in parte incerta; difficilmente un governo, anche locale, è in grado di intercettarla e rispondervi in modo adeguato. D'altra parte, proprio nei servizi che hanno caratteristiche di bene comune e che sono all'origine di ampie ricadute sociali ed economiche l'iniziativa a fini di lucro fallisce, creando problemi di sovra-sfruttamento delle risorse, di esercizio di potere di mercato e infine di esclusione⁶. Le organizzazioni del terzo settore mostrano invece in molti casi una buona capacità di individuare e interpretare le "nuove" esigenze dei cittadini, una grande prontezza nell'adottare pratiche innovative sviluppate altrove, un'attenzione alla qualità del

6 Si veda Weisbrod, B.A., 1998, *The nonprofit economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

servizio anche quando questa è relativamente costosa da offrire. Indicazioni convergenti provengono da una letteratura affine, quella relativa alla co-produzione dei servizi pubblici locali da parte degli utenti e delle comunità.

Il dibattito non appare conclusivo sulle ragioni e sulla stabilità di tale vantaggio; ciononostante, sembra possibile caratterizzare molte opere *bottom-up* in ambito urbano come soggetti innovatori e fornitori di servizi di interesse pubblico di alta qualità⁷.

Tra gli studi sulle città vivibili, riveste particolare interesse la ricerca condotta da Evans sulla tensione tra inserimento nell'economia globale e sostenibilità ambientale nelle nuove metropoli del Terzo Mondo e dei Paesi in transizione⁸. Nonostante la focalizzazione sui Paesi in via di sviluppo, una parte dei risultati appare trasferibile anche ai contesti, meno estremi, delle grandi città occidentali. I casi presentati nel volume curato da Evans mostrano che solo le "comunità locali" che dispongono di un capitale sociale riescono a prendere iniziative efficaci per affrontare i problemi di sostenibilità ambientale e sociale delle proprie città; è necessario, cioè, che gli abitanti siano uniti da una rete di relazioni.

Il capitale sociale e la capacità di intervento, a propria volta, sono rafforzate dalla presenza dei cosiddetti "attori translocali", ovvero movimenti, organizzazioni non profit, partiti politici, che aiutano a superare l'insufficienza dei tradizionali meccanismi di partecipazione democratica (quali le elezioni). Infine, è possibile nell'articolata struttura statale individuare alcune agenzie pubbliche come alleate.

Due le conclusioni di maggiore interesse dello studio: esiste un circolo virtuoso tra capitale sociale e iniziativa "dal basso"; occorre un mix di attori (comunità locali, partiti, organizzazioni non profit, amministrazioni pubbliche). Il contributo tangibile di un approccio *bottom-up* e polifonico

7 Su tale tema si vedano Badelt, C., 1997, "Entrepreneurship theories of the non profit sector", in *Voluntas*, 8, 2, pp. 162-178; Morris, S., 2002, "Organizational Innovation in Victorian Social Housing", in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31, pp. 186-206; Bennett, J., and E. Iossa, 2009, "Contracting out public service provision to not-for-profit firms", in *Oxford Economic Papers*, 62, pp. 784-802; Bovaird T., 2007, "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services", in *Public Administration Review*, September/October, pp. 846-860.

8 Si veda Evans, P. (a cura di), 2002, *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

ai problemi delle città sembra essere confermato per i Paesi avanzati da analisi sulle città vivibili e sul ruolo delle realtà sociali nelle città contemporanee⁹.

Organizzazione della ricerca e del volume

Da diversi anni, studiosi, organizzazioni non governative, media e policy-maker dedicano grande attenzione ai problemi e ai punti di forza delle città contemporanee. A partire da prospettive disciplinari e da obiettivi diversi, sono state avanzate definizioni quali “città sostenibile”, “città vivibile”, “qualità della vita urbana”, giungendo a rappresentare empiricamente tali concetti e a elaborare classifiche multi-dimensionali delle città a livello mondiale o nazionale. Due chiavi di lettura sembrano dominare le analisi disponibili: la capacità delle città di attrarre investimenti e personale qualificato; la sostenibilità sociale, territoriale, ambientale ed economica dello sviluppo delle città.

All'interno di un dibattito tanto articolato, il presente Rapporto si caratterizza lungo due direzioni. Da una parte, assume la prospettiva di coloro che vivono quotidianamente nella città, focalizzandosi sulle esigenze delle persone e delle famiglie residenti. Dall'altra, illustra il contributo delle esperienze sussidiarie all'affronto dei problemi emergenti.

I fattori che concorrono a determinare l'abitabilità di una città sono assai numerosi. Nell'indagine sono stati privilegiati i settori che nelle grandi città hanno un impatto particolarmente rilevante sulla vita quotidiana di persone e famiglie, più di quanto accada in centri piccoli e medi, e che ospitano esperienze, organiche o embrionali, di applicazione del principio di sussidiarietà. Infine si è tenuto conto della necessità di raccogliere evidenze empiriche tramite la somministrazione a un campione di residenti nelle città di un questionario strutturato. Su tale base sono state identificate quattro aree principali, in cui si articola la vita quotidiana dei cittadini e

9 Si vedano: Balducci, A. (a cura di), 2004, “La produzione dal basso di beni pubblici urbani”, *Urbanistica*, 123, 16-21, INU, Roma; Partners for Livable Communities, 2011, *Community Empowerment Manual*, 2a edizione, Partners for Livable Communities, Washington, DC; Donaggio, E., e A. Zorzi, 2011, “Spazi per lo sport e città: politiche e pratiche per ripensare il welfare materiale”, in *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, Espanet Conference, Milano, 29 settembre - 1 ottobre.

delle famiglie: Casa (in particolare, nella ricerca sono state considerate l'edilizia pubblica residenziale, l'edilizia sociale, le residenze con spazi comuni e servizi per la comunità); Ambiente (in particolare, gestione delle aree verdi e dei parchi, gestione dei servizi di pulizia delle strade e di raccolta dei rifiuti); Tempo libero (in particolare, gestione di campi e centri sportivi, centri giovanili, circoli ricreativi e culturali); Trasporti e mobilità (in particolare, trasporto pubblico locale, car pooling e car sharing, servizi integrativi al trasporto pubblico, accompagnamento di anziani e bambini).

Per chiarire il contesto in cui si situano le iniziative sussidiarie indagate, per ciascun settore un sintetico contributo illustra il quadro normativo di riferimento, con particolare attenzione ai modelli di gestione previsti. In particolare, Guido Bardelli presenta la disciplina dell'Edilizia residenziale pubblica e dell'Edilizia sociale (capitolo 1), Alberto Sciumè e Luca Geninatti Satè discutono i modelli di gestione dei Rifiuti urbani, del Verde e dei servizi per il Tempo libero (capitolo 2), Alberto Pullini descrive le forme di affidamento del servizio di Trasporto pubblico locale e la disciplina di alcuni servizi innovativi per la Mobilità (capitolo 3).

Come è tradizione dei Rapporti *Sussidiarietà e...*, l'analisi viene condotta attraverso un'indagine quantitativa e un'indagine qualitativa.

L'indagine quantitativa intende identificare su base statistica i problemi che emergono con maggiore intensità nelle aree oggetto di analisi e la valutazione dei cittadini a proposito del ruolo delle iniziative sussidiarie come risposta a tali problemi. L'universo statistico oggetto dell'indagine è costituito dalla popolazione delle città italiane con più di 250.000 abitanti. A un campione stratificato di questi cittadini è stato somministrato, per via telefonica, un questionario strutturato.

La progettazione del questionario ha tenuto conto della natura settoriale dell'indagine e del diverso grado di familiarità degli intervistati con i settori oggetto dell'indagine e con le esperienze sussidiarie all'interno di tali settori, come sarà mostrato nel capitolo 4 da Maurizio Lauro e Neri Lauro. Va infatti sottolineato che non è possibile distinguere a priori i rispondenti che hanno effettivamente fruito dei servizi oggetto dell'analisi, né i rispondenti che sono entrati in contatto con iniziative di tipo sussidiario. Ciononostante, attraverso l'insieme delle domande, è stato possibile caratterizzare la valutazione che i cittadini, in quanto fruitori effettivi o potenziali del settore, danno dei problemi e delle diverse soluzioni offerte, incluse quelle di natura sussidiaria. I risultati generali sono presentati nel capitolo 5 da Maurizio Lauro e Neri Lauro, che, con Carlo Lauro e Giorgio

Vittadini, hanno curato il capitolo 6, nel quale si presentano con più dettaglio i dati relativi a ciascuna delle città oggetto del campione.

L'indagine qualitativa analizza alcune opere che cittadini, realtà sociali e imprese hanno realizzato per rispondere ai problemi e alle esigenze che emergono nei settori d'interesse nelle grandi città italiane. Gli studi di caso sono serviti a corroborare le evidenze emerse dalle valutazioni soggettive espresse dagli intervistati raggiunti dal questionario.

La selezione dei casi è avvenuta sulla base dei seguenti criteri: l'iniziativa ha natura sussidiaria; documenti di fonte pubblica o persone esperte del settore indicano l'esperienza come una *best practice* (rilevante impatto positivo e modalità di intervento potenzialmente replicabili). Infine, le iniziative sono state scelte così da permettere all'insieme finale dei casi di essere sufficientemente eterogeneo quanto a localizzazione, origine, ideali e servizi offerti. Il capitolo 7, a cura di Angelamaria Groppi e Paolo Nardi, presenta le caratteristiche di tali opere. La storia, le caratteristiche, le modalità di intervento e l'impatto delle iniziative vengono approfonditi attraverso analisi di documenti e interviste con i responsabili delle iniziative. Gli studi di caso completi si trovano sul sito web <http://www.sussidiarieta.net/it/rapporto2011>.

Il capitolo 8, di Paola Garrone, Angelamaria Groppi e Paolo Nardi, discute i fattori che hanno permesso la creazione e lo sviluppo delle opere indagate, le caratteristiche distintive del metodo d'intervento, inclusi i rapporti con gli enti pubblici e i risultati ottenuti.

Il capitolo 9 ospita i commenti di Sandro Balducci sui risultati della ricerca, mentre il capitolo 10, preparato da Guido Bardelli e Paola Garrone, individua le principali implicazioni dei risultati per i responsabili delle politiche pubbliche interessati a valutare e valorizzare il contributo delle esperienze sussidiarie all'abitabilità delle città.

Il progetto non sarebbe stato possibile senza la disponibilità di coloro che sono stati intervistati telefonicamente e di quanti hanno accettato che le proprie opere diventassero oggetto di studio, collaborando attraverso lunghe interviste. A loro e a quanti sono intervenuti ai seminari di discussione dei risultati preliminari, va un grazie sincero.