

La dimensione territoriale dei servizi: il disagio sociale nelle città¹

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione
Ministero dello Sviluppo Economico

Negli anni più recenti, il DPS si è impegnato in attività di ricerca sulle città italiane, analizzandone i fenomeni economici e imprenditoriali, le dinamiche demografiche e sociali, e lo stock e i flussi di servizi avanzati che ne trainano la crescita e la competitività. La fotografia ottenuta ha informato l'impostazione del Quadro Strategico Nazionale per il 2007-2013 che, nella Priorità 8 dedicata alla *Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*, indica le strategie e gli obiettivi per sostenere il contributo dei maggiori sistemi urbani alle economie regionali e nazionale. Tuttavia, accanto allo sviluppo economico, la futura programmazione considera le città anche come centro delle strategie per lo sviluppo sociale, riconoscendole come i luoghi dove si riflettono più rapidamente e marcatamente le tendenze, le trasformazioni e le sfide della società contemporanea. In particolare, nuovi fenomeni quali l'integrazione o la segregazione spaziale e sociale delle comunità di immigrati, l'invecchiamento della popolazione in specifici quartieri, il degrado di infrastrutture dell'edilizia popolare, gli effetti urbani e socio-occupazionali della de-industrializzazione, possono rappresentare fonti di disagio e tensione sociale, spesso concentrati in zone circoscritte delle medie e grandi aree urbane.

Statistiche e criteri per politiche sociali infra-comunali

Per politiche di sviluppo efficaci, l'azione di contrasto all'esclusione sociale delle amministrazioni locali interessa la scala infra-comunale. Ciò nondimeno, la definizione delle multiple dimensioni del disagio, e l'individuazione delle aree e dei quartieri dove queste si concentrano, sono processi analitici fortemente penalizzati dalla scarsità di dati e informazioni oggettive. Infatti, le rilevazioni statistiche, già rare e infrequenti a

¹ Il presente documento è stato estratto dal *Rapporto Annuale 2006 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*. L'intero documento è disponibile al sito: http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2006.asp

livello comunale, divengono particolarmente frammentate su scala infra-comunale, non essendo disponibili analisi periodiche realizzate su aree o quartieri con metodologie sufficientemente omogenee². Al momento di impostare programmi e progetti di inclusione sociale, si rivela quindi un significativo deficit conoscitivo nella misurazione e localizzazione del disagio.

La Commissione Europea ha fornito, seppur indirettamente, una propria lettura degli elementi caratterizzanti di un “quartiere in crisi” quando, nel 2000, ha definito i criteri per l'individuazione delle zone ammissibili al Programma *Urban II*. Accanto ad una soglia minima di ventimila abitanti per le aree bersaglio, la CE stabiliva che la partecipazione al programma fosse limitata ad aree urbane che soddisfacessero almeno tre criteri selezionati tra un set di più variabili³. Per la diversa natura e misurabilità dei fenomeni sottesi a tali criteri e le differenti priorità dei singoli stati membri nelle politiche di sviluppo, ogni paese ne ha differenziato l'applicazione per la selezione delle aree-bersaglio.

Altre misurazioni dei fenomeni di marginalità nelle città prediligono la dimensione socioeconomica e occupazionale del disagio. Ad esempio, è il caso delle Zone Franche Urbane in Francia, aree infra-comunali di dimensione minima di diecimila abitanti dove concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Per i criteri, le ZFU sono caratterizzate dai seguenti indicatori: un livello di disoccupazione almeno superiore alla media nazionale; una prevalenza di popolazione giovane; una forte incidenza di non diplomati; e un basso contributo fiscale pro-capite.

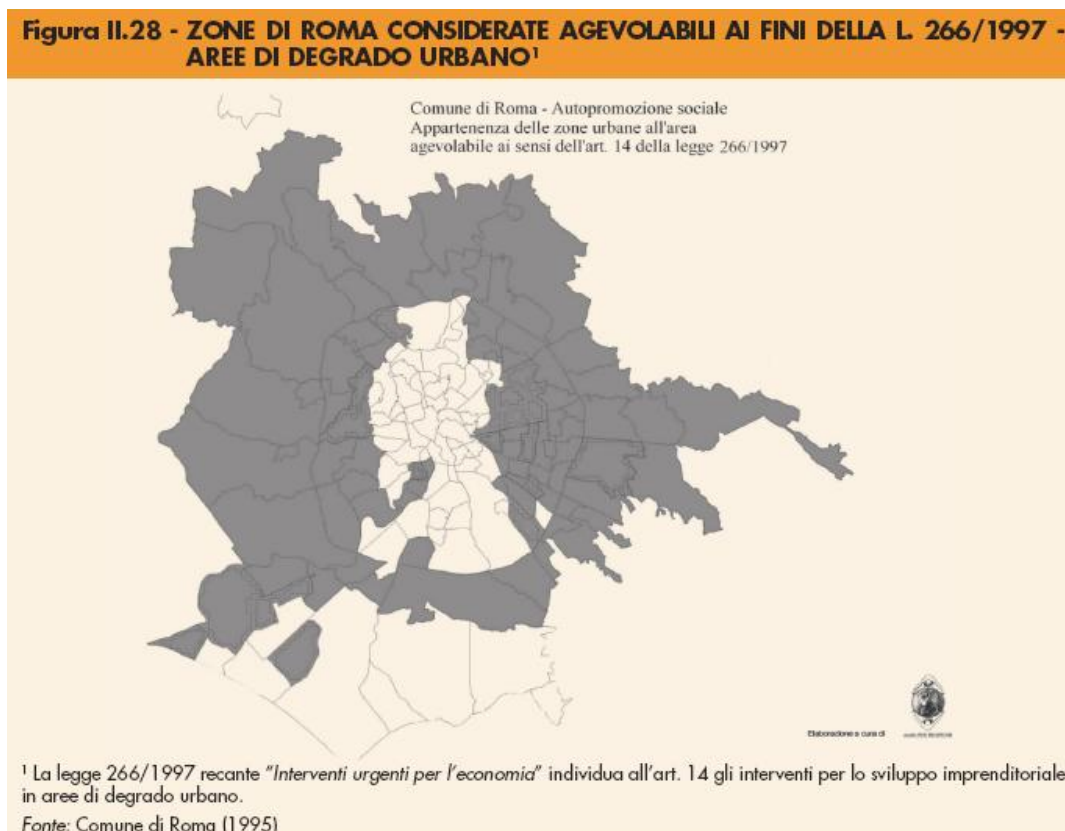
Anche in Italia, alcune amministrazioni comunali, con scopi e metodologie diverse, hanno realizzato una lettura del disagio sul proprio territorio utilizzando informazione statistica rilevata localmente. Ad esempio, per selezionare le aree bersaglio per un programma per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano⁴, la città di Roma, sfruttando i dati localmente disponibili e l'articolazione urbanistica in zone urbane e municipi del nuovo PRG, identifica il disagio attraverso un indice che

² Come accade invece ad esempio negli Stati Uniti, dove l'unità infra-comunale corrispondente al codice postale (lo *zip code*) è sistematicamente utilizzata per statistiche territoriali di ogni tipo.

³ Nello specifico: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; scarsa attività economica; notevole povertà ed emarginazione; esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali; forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi; basso livello d'istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico; elevata criminalità; andamento demografico precario; e ambiente particolarmente degradato. Vedi: Comunicazione della Commissione agli Stati Membri, *Orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la revitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile Urban II, (2000)1100, 28/04/2000.*

⁴ Uno dei dieci comuni italiani interessati dalla legge di finanziamento di piccole imprese in aree degradate prevista dall'art.14 della 266/1997.

combina variabili di sviluppo (livello di scolarizzazione, indice di dipendenza) e di vivibilità (offerta di servizi sociali e culturali, accessibilità). La Figura II.28 mostra i risultati spaziali dell'analisi (in scuro, l'ampia porzione di città dove le piccole imprese sono ammissibili al finanziamento).



La geografia del disagio in città e quartieri

Cercando al di là delle iniziative intraprese da singole amministrazioni, si verifica la virtuale inesistenza di analisi e fonti quantitative utili a identificare e misurare i fattori e la distribuzione spaziale *infra-comunale* del disagio per un campione più numeroso e trasversale di città e aree urbane. A tal fine, nel 2005, il DPS-UVAL e la Regione Toscana hanno sostenuto la realizzazione di uno studio sperimentale che, sulla base dei nuovi dati disponibili delle sezioni censuarie del 2001 in venti province e aree urbane⁵. L'evidenza raccolta nello studio ha permesso la formulazione di una serie di ipotesi sulla geografia del disagio in Italia. La scelta delle sezioni censuarie (ovvero, le microaree corrispondenti alle sezioni di censimento) come unità spaziali permette di

⁵ Su incarico e con supervisione del DPS-UVAL e della Regione Toscana, lo studio è stato realizzato da una collaborazione tra l'Istituto di Ricerche e Interventi Sociali (Iris) di Prato, Università di Firenze e Università di Roma Tre nell'ambito della ricerca: *Politiche economiche e per la competitività di città e reti urbane nella futura programmazione in Ob.2, 2006*. Alcuni risultati della ricerca sono stati presentati nel Rapporto DPS 2005 (p.144-151).

procedere ad una successiva aggregazione dei dati per unità territoriali più ampie (quartieri, circoscrizioni, municipi, etc.). Per isolare le fonti di disagio, lo studio ha considerato un set di circa quaranta variabili socio-demografiche costruite a partire da dati ufficiali⁶, aggregate in tre indici che, componendo le suddette variabili, riflettono diverse dimensioni dei fenomeni di disagio sociale:

1. La *dimensione lavorativa*, che considera indicatori su tasso di disoccupazione, tasso di attività e tasso di occupazione per misurare la partecipazione ad un mercato del lavoro efficiente dei cittadini nelle diverse sezioni censuarie;
2. La *dimensione socio-relazionale*, che considera indicatori relativi alla percentuale di anziani, di famiglie senza nucleo, e di persone divorziate, separate, o vedove. Tali variabili, fortemente associate tra loro, misurano il dissolvimento della famiglia che, anche secondo recenti studi dell'Istat, rappresenta oggi uno dei principali eventi di vulnerabilità e della caduta in povertà;
3. La *condizione abitativa*, ovvero indici quali la mancanza del telefono, dell'impianto di riscaldamento, dei servizi igienici, dell'acqua calda, considerati come fattori di inadeguatezza e disagio abitativo. Per questa dimensione, il comportamento statistico delle variabili nel campione di città considerato ha individuato come particolarmente rilevanti: l'incidenza percentuale di abitazioni senza riscaldamento, di abitazioni vuote, e di abitazioni sfornite di linea telefonica.

La costruzione di numeri indice per ciascuna dimensione permette di circoscrivere porzioni di città da classificare gerarchicamente in base allo strutturarsi locale del disagio. In questo modo, è possibile identificare i quartieri e le aree maggiormente colpite dai fenomeni di esclusione che potrebbero essere oggetto di specifiche politiche di recupero.

La Tabella II.19 (con dati relativi a 14 delle 20 province interessate dall'analisi delle sezioni censuarie) evidenzia che in nessun contesto si manifesta una frattura sociale tale per cui una maggioranza risiede in zone dove non è presente alcuna forma di esclusione, mentre una minoranza si concentra in zone dove si manifestano due o più tra le forme di esclusione considerate. Più che di una struttura cittadina dicotomizzata (sotto il profilo socioeconomico e spaziale) tra inclusi ed esclusi, le dimensioni e le variabili qui considerate definiscono un quadro dove prevalgono condizioni intermedie di esclusione sociale.

⁶ Per la metodologia utilizzata e per accedere alla versione completa dello studio, vedi: *La geografia del disagio sociale nelle città italiane*, http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_contributi.asp

Tavola II.19 - RESIDENTI PER PROVINCIA E ZONE A POSSIBILE ESCLUSIONE SOCIALE, 2001 (valore percentuale di colonna)

	MI	RM	NA	TO	PD	VR	VE	BO	MO	PR	FI	LI	PO	GEN
Senza disagio	58,4	54,5	57,2	60,9	68,0	66,5	68,4	58,0	67,5	74,1	60,1	61,4	62,0	59,8
Disagio lavorativo	14,3	16,9	18,8	16,6	10,5	10,3	13,1	14,9	10,3	9,8	14,0	13,9	15,5	15,2
Socio-relazionale	6,7	5,2	4,9	5,0	6,1	4,9	3,4	7,6	4,5	3,8	6,1	4,0	4,8	5,5
Fam. rischio povertà	5,7	6,8	4,2	6,5	3,8	5,3	4,5	5,2	4,7	3,7	6,5	6,0	5,7	5,6
Disagio singolo	26,7	28,9	27,9	28,0	20,4	20,5	21,0	27,7	19,6	17,3	26,5	23,8	25,9	26,2
Lav. + socio-relaz.	0,5	0,7	0,7	1,1	1,1	1,5	0,8	1,6	0,8	0,7	1,4	1,0	1,4	0,9
Lav. + fam. risc. pov.	1,7	2,0	1,6	1,7	0,9	1,2	1,3	1,2	1,3	1,1	1,6	1,6	1,2	1,6
Soc.-rel. + fam. risc.	9,3	12,4	10,8	6,1	7,3	7,6	6,5	7,7	7,7	4,5	7,7	7,3	7,6	9,1
Disagio doppio	11,5	15,1	13,1	8,9	9,3	10,2	8,6	10,6	9,8	6,4	10,8	10,0	10,2	11,6
Disagio triplo	3,3	1,6	1,8	2,2	2,3	2,8	2,0	3,7	3,0	2,2	2,6	4,8	1,9	2,4
(Lav. + soc. + fam.)														
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

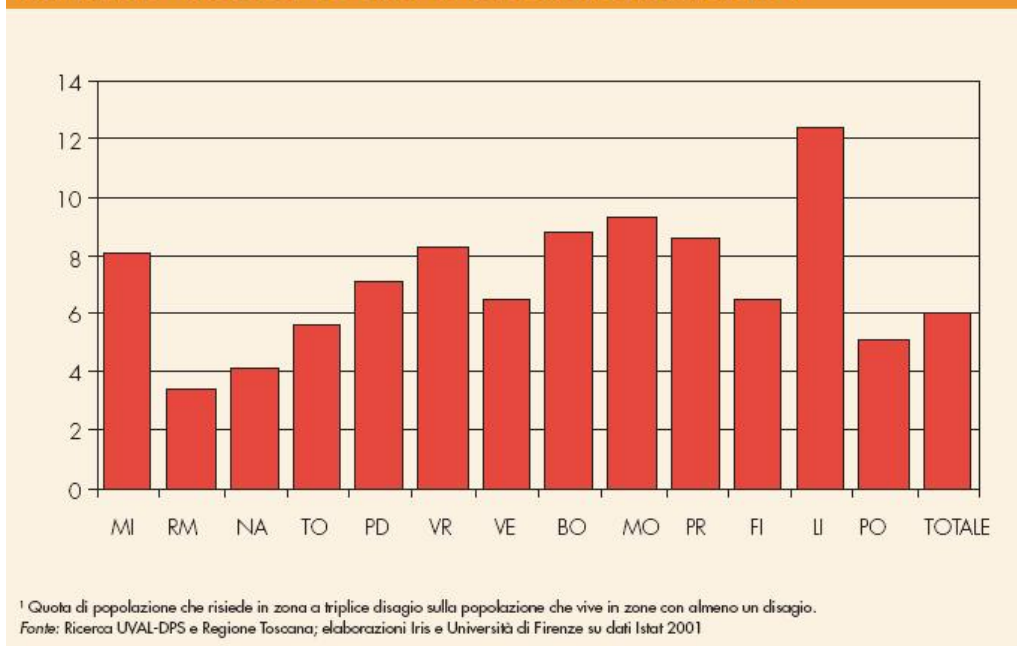
Fonte: Ricerca DPS-UVAL e Regione Toscana; elaborazioni Iris e Università di Firenze su dati Istat 2001

Nelle zone dove prevale una sola dimensione di disagio, domina quello lavorativo, che identifica le aree urbane con un basso coinvolgimento dei cittadini nel mercato del lavoro. Le forme di esclusione occupazionale appaiono particolarmente accentuate nelle sezioni delle province di Torino, Roma e, soprattutto, di Napoli. È invece attenuata tra quelle di Padova, Modena, Verona e di Parma. La concentrazione della popolazione nelle zone a doppio disagio riguarda, invece, l'ambito dei legami socio-relazionali: la maggior parte di coloro che risiedono nelle zone in cui il disagio è duplice vivono in contesti in cui la rottura dei legami affettivi è associata ad un alto numero di famiglie a rischio povertà (definite da persone sole con più di 65 anni, e da famiglie mono-genitoriali con meno di 35 anni). La tendenza a risiedere in queste aree è maggiore per le popolazioni di Milano, Napoli, e soprattutto di Roma.

Se concentriamo l'attenzione sulle categorie estreme (zone senza disagio e zone a disagio triplice), possiamo individuare quanto in ogni contesto sia presente una polarizzazione nella collocazione spaziale dei residenti. Dal semplice rapporto percentuale tra la quota di popolazione che risiede nelle zone a triplice disagio e quella più ampia che vive in zone in cui si manifesta almeno una delle possibili forme di disagio⁷ otteniamo una misura di quanto in ogni area metropolitana la popolazione è marginalizzata, rilevando la tendenza della minoranza svantaggiata a risiedere in contesti in cui le forme del disagio si cumulano.

⁷ Il valore di quest'indice varia tra 0 (se nessuno risiede in contesti dove è triplice il cumulo degli svantaggi) e 100 (quanto tutta la minoranza svantaggiata risiede in zone a triplice cumulo).

Figura II.29 - INDICE DI POLARIZZAZIONE RESIDENZIALE¹, 2001



La Figura II.29 indica che, nelle aree urbane considerate, i livelli di polarizzazione residenziale sono comunque piuttosto bassi. Notiamo però delle differenze. Livorno è il contesto in cui è più alta la tendenza a risiedere in zone in lo svantaggio sociale è caratterizzato contemporaneamente da un basso livello di coinvolgimento in un mercato del lavoro efficiente e da una forte dissoluzione dei legami familiari che porta all'aumento del rischio di impoverimento. A livelli medi di polarizzazione residenziale troviamo i contesti di Modena, Bologna, Parma, Verona e, a livelli sempre minori, Milano, sebbene quest'ultima abbia rispetto alla prima una maggior quota di popolazione che risiede nelle aree a triplice cumulo di svantaggi. Infine, i livelli più bassi li troviamo a Prato, Napoli e a Roma.

I risultati nelle 20 province suggeriscono altre considerazioni sulla *distribuzione spaziale* delle dimensioni di disagio tra la città capoluogo centro ed i comuni limitrofi:

- I fenomeni di esclusione dal mercato del lavoro sono invece equamente distribuiti tra centro e periferie.
- Il degrado abitativo appare maggiore nei comuni della prima e della seconda cintura metropolitana che non nel centro urbano.
- Il centro cittadino è invece caratterizzato da una maggiore concentrazione del disagio socio-relazionale. Tuttavia, nelle cinture urbane esso tende a manifestarsi assieme all'inutilizzo del patrimonio abitativo molto più di quanto non avvenga nei cuori metropolitani.

- Un'interessante dimensione nell'analisi riguarda la popolazione immigrata. Considerata solo marginalmente nella ricerca e su un numero molto limitato di casi, l'analisi non ha risultati generalizzabili ma fornisce alcune sorprendenti intuizioni che smentiscono diffusi luoghi comuni. Ad esempio, è il caso della città di Prato, dove si scopre non soltanto che le zone di disagio non sono quelle a maggiore densità di stranieri, ma anche che la popolazione cinese (che l'immaginario collettivo considera chiusa e separata) risulta ben integrata in quartieri a prevalenza italiana, rispetto invece alla molto più segregata comunità pakistana⁸.

Fattori e distribuzione spaziale del disagio in due città del Sud

Per esaminare ulteriori elementi utili all'individuazione e alla localizzazione di aree urbane disagiate consideriamo due città del meridione, Taranto e Catania, per individuare possibili criteri per determinare le zone in cui le dimensioni del disagio tendono a cumularsi⁹.

Dal punto di vista demografico, Catania risulta avere una densità tripla rispetto a quella di Taranto (cfr. Tab. II.20), dovuta non tanto alla maggiore popolazione residente, quanto alla minore superficie su cui si estende il territorio comunale. Sempre a Catania, la quota della popolazione che, troppo giovane o troppo anziana per lavorare, si trova ad essere dipendente da altri soggetti supera la metà della popolazione in età lavorativa, mentre a Taranto tale quota è più bassa (-6%). Anche, la dimensione relazionale è leggermente più fragile a Catania che a Taranto, come indica la percentuale di persone residenti che hanno vissuto una separazione, un divorzio o una vedovanza, e la quota di famiglie mono-genitoriali.

Un'ulteriore dimensione su cui si può valutare il disagio sociale è la condizione abitativa: a Catania più della metà delle abitazioni è sprovvista di riscaldamento (mentre a Taranto sono meno di un terzo) e presenta una maggiore diffusione di edifici mal conservati e di abitazioni in affitto, indice quest'ultimo che potrebbe dipendere da maggiori difficoltà di accesso alla casa. Infine, anche dal punto di vista dell'istruzione e del funzionamento del mercato del lavoro, la condizione di Catania è peggiore: la percentuale di persone che non arrivano alla licenza elementare e di famiglie che hanno come persona di riferimento un disoccupato, il tasso di disoccupazione e quello

⁸ Per la monografia su Prato, scaturita dalla ricerca DPS -Regione Toscana , vedi: D. Fanfani, M. Radini, "Prato: dalla città fabbrica alla società multiculturale" in L. Fregolent (a cura di) *Periferie come banlieues?* (in corso di pubblicazione).

⁹ Alle tre dimensioni già descritte, si aggiunger l'ulteriore dimensione "demografica" del disagio. L'analisi che segue è stata realizzata da M. Radini, Iris, Prato, 2007.

di non occupazione hanno tutti valori superiori rispetto a quelli che si riscontrano a Taranto.

Tavola II.20 - COMUNI DI TARANTO E CATANIA - INDICATORI DEMOGRAFICI E DI DISAGIO SOCIALE, 2001

Dimensione	Indicatore	Taranto	Catania
Demografica	Indice di dipendenza	46,11	52,05
	Densità demografica (ab./kmq)	892,99	2856,30
Relazionale	Percentuale di separati/e, divorziati/e e vedovi/e	9,25	10,28
	Percentuale di famiglie monogenitoriali	9,59	10,86
	Percentuale di famiglie monogenitoriali con genitori <=35 anni	0,68	0,90
Abitativa	Percentuale di abitazioni senza riscaldamento	28,13	55,00
	Percentuale di edifici non in buono stato	39,77	53,82
	Percentuale di abitazioni occupate da persone residenti in affitto	22,55	25,02
Culturale	Percentuale di persone che non arrivano alla licenza elementare	11,37	13,26
Lavorativa	Percentuale di famiglie con persona di riferimento disoccupata	4,25	8,21
	Tasso di disoccupazione	22,08	29,03
	Tasso di non occupazione	67,75	68,96

Fonte: Elaborazioni Iris su dati Istat, Censimento 2001

Per quanto già segnalato, più che le differenze intercomunali, l'individuazione le divisioni sociali dello spazio urbano infra-comunale è l'aspetto rilevante per la programmazione delle politiche urbane per lo sviluppo delle aree più fragili. Nell'analisi proposta, l'individuazione delle zone maggiormente disagiate avviene in tre passaggi: a) scelta dei gruppi sociali considerati svantaggiati; b) calcolo di un indice di localizzazione per ciascun gruppo scelto; c) combinazione in un indice sintetico degli indici di localizzazione dei diversi gruppi.

Per il primo passaggio, si considerano svantaggiati quattro gruppi sociali: i non occupati (dimensione lavorativa), i soggetti che hanno vissuto una frattura affettiva come separazione, divorzio o vedovanza (dimensione relazionale), i poco istruiti (dimensione culturale) e coloro che vivono in abitazioni senza riscaldamento (dimensione abitativa)¹⁰. Un *differenziale di localizzazione* tiene poi conto della probabilità di risiedere in una certa zona per un soggetto appartenente al gruppo sociale ritenuto svantaggiato, dell'analoga probabilità per un soggetto non appartenente al gruppo e, infine, della densità demografica¹¹. Nella parte superiore della figura II.30 (a pag 11) si può osservare la rappresentazione cartografica dell'indice usato per quanto riguarda la localizzazione dei non occupati nelle due città considerate.

¹⁰ In quest'ultimo caso usiamo come *proxy* le abitazioni senza riscaldamento.

¹¹ Per chiarimenti sull'indice usato vedi "Prato: dalla città fabbrica alla società multiculturale", *op. cit.*

Le mappe evidenziano che a Catania i non occupati tendono prevalentemente a localizzarsi nella zona sud-ovest della città, con un minore addensamento nella parte nord-est. Invece, a Taranto, la localizzazione dei non occupati si riscontra nel centro cittadino, a nord e a nord-ovest di questo. Infine, per l'individuazione delle zone disagiate, i quattro indici di localizzazione sono stati combinati in un indice somma che indica il numero delle dimensioni del disagio presenti in ciascuna sezione¹². Come si può notare nella parte bassa della figura II.30, la distribuzione del disagio nelle due città assume una conformazione spaziale molto simile a quella descritta per i non occupati.

Anche dal punto di vista della distribuzione urbana del disagio, Catania è caratterizzata da maggiori aree in difficoltà (cfr. tab. II.21). Nella città etnea, non solo il numero di sezioni censuarie caratterizzate da un'incidenza rilevante di più fattori di disagio (le classi da 2 a 4) è di circa il 2% superiore a quello di Taranto, ma quando se si considera la concentrazione della popolazione in aree pluri-disagiate il divario aumenta a più di nove punti percentuale (42,5% contro 32,8%).

Tavola II.21 - COMUNI DI TARANTO E CATANIA - DISTRIBUZIONE DELLE SEZIONI E DELLA POPOLAZIONE PER NUMERO DI DISAGI

Numero di disagi	Sezioni		Popolazione	
	Taranto	Catania	Taranto	Catania
0	64,6	60,1	50,2	37,7
1	13,1	15,3	17,0	19,9
2	11,1	12,2	14,6	19,2
3	7,0	9,4	11,7	17,4
4	4,2	3,1	6,6	5,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Iris su dati Istat, Censimento 2001

L'analisi che precede descrive la geografia di alcuni fattori di disagio sociale in un numero limitato di realtà urbane. E' certamente possibile partire da ipotesi metodologiche alternative, integrare la fenomenologia del disagio o, più in generale, della trasformazione sociale delle nostre città e quartieri con altri fattori, quali l'irregolarità economica, la microcriminalità, l'immigrazione, o l'accesso ai servizi. Tuttavia, l'analisi induce alcune osservazioni di carattere generale. In primo luogo, evidenzia che, tanto nel Mezzogiorno quanto nel Centro-Nord, esistono porzioni di città

¹² Per ciascuno dei quattro indici di localizzazione e per le sole sezioni censuarie risultate ad attrazione del gruppo svantaggiato si individuano le sezioni collocate oltre il 66% della distribuzione ordinale e le abbiamo considerate considerate come zone disagiate rispetto alla dimensione rappresentata.

e aree metropolitane significativamente svantaggiate, dove le fonti di esclusione sociale rischiano di svilupparsi con dinamiche progressive e cumulative.

La seconda considerazione è di metodo: definiti gli obiettivi di una politica di sviluppo per la lotta all'esclusione, è possibile elaborare una cornice analitica per favorire scelte le amministrazioni locali per favorire l'efficace concentrazione di progetti e interventi. Su questo tema, oltre alle priorità strategiche e alle risorse disponibili previste nel QSN 2007-2013, un'interessante opportunità di sperimentazione è fornita dalla legge finanziaria 2007 che contempla interventi di sviluppo in quartieri degradati nelle città del Mezzogiorno definiti, sul modello francese, come Zone Franche Urbane (ZFU). I processi di definizione dei criteri per l'allocazione delle risorse, e di identificazione, perimetrazione e selezione delle ZFU sulla base di chiari parametri socio-economici rappresenteranno un' occasione per le amministrazioni per individuare e fornire risposte concrete ai fenomeni di esclusione sociale.

Figura II.30 - COMUNI DI TARANTO E CATANIA, ATTRAZIONE-ESCLUSIONE SOCIALE DI NON OCCUPATI E CONCENTRAZIONE DELLE DIMENSIONI DEL DISAGIO

