

Social housing e interazione multi-etnica: un'ipotesi di progetto nel centro storico di Palermo

Elena Giannola

Scuola Politecnica di Palermo

DArch - Dipartimento di Architettura

Email: elenagiannola@libero.it

Abstract

Nelle città odierne il diritto alla casa è sempre più compromesso da molteplici fattori, primo fra tutti le conseguenze della crisi economica attuale, per cui si assiste ad una diminuzione drastica del livello di reddito delle famiglie. Vi sono anche altri fenomeni che ostacolano l'accesso al mercato immobiliare in specifiche aree urbane, come la gentrificazione o diverse dinamiche di trasformazione del contesto urbano, come si rileva nella città di Palermo. In contesti sociali sempre più multi-etnici e caratterizzati dalla presenza di varie categorie di users che risiedono in città per periodi brevi o in modo saltuario (lavoratori che si spostano da una città all'altra in cerca di occupazione stabile, studenti, altro), il tema della disponibilità abitativa è certamente tra le priorità della gestione territoriale. Non è escluso il rischio di strumentalizzazione imprenditoriale degli interventi di edilizia sovvenzionata: tuttavia il ruolo dell'amministrazione pubblica dovrebbe essere proprio quello di tutelare gli interessi della collettività, opponendosi alle tradizionali logiche di mercato. Una strategia possibile è l'identificazione di unità immobiliari da rendere disponibili per interventi di social housing (tramite accordi con i privati o esproprio nei casi in cui gli edifici risultino disabitati e non curati dai presunti proprietari), che non siano mirati solo all'aspetto residenziale ma anche a quello relativo ai servizi a scala di quartiere. Proprio la diversità delle componenti sociali coinvolte può in tal modo diventare una risorsa, contribuendo a riattivare l'economia locale e a ridefinire i ritmi di vita negli spazi urbani collettivi.

Parole chiave: social exclusion/integration, neighborhood, housing.

1 | Social housing e contesto normativo in Sicilia e a Palermo

La questione abitativa in Italia ancora oggi è uno dei temi più urgenti per gli urbanisti, chiamati a dare risposte in grado di adattarsi alle trasformazioni sia del contesto fisico strutturale urbano sia culturali. L'accelerazione ai ritmi quotidiani data dalla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), l'esplosione di situazioni di illegalità legate alla vecchia gestione dell'edilizia economica e popolare, non più tollerate a causa della pressione di nuove e più gravi emergenze, contribuiscono a rendere più complessa la gestione di tale situazione. A tutto questo si aggiunge il cambiamento delle modalità di relazione tra cittadini ed enti pubblici, tra cittadini, lavoro e stili di vita, che orientano la popolazione verso una maggiore flessibilità dell'insediamento urbano. Vi è infatti una maggiore necessità di spostamento in relazione alla ricerca di occupazione, in seguito anche alla diffusione di modelli comportamentali meno rigidi e più vicini a quelli nordeuropei. La casa non è più intesa come un luogo fisso e immutabile, ma può cambiare localizzazione in funzione di migliori opportunità lavorative o legate a una minore rendita urbana, come evidenzia il fenomeno della suburbanizzazione che caratterizza oggi la maggior parte delle città italiane (Governa, Memoli, 2011; Dematteis, Lanza, 2011).

La pratica del social housing in Italia è regolamentata dalla normativa di livello regionale: in Sicilia questo settore è normato dalla l.r. 1 del 3 gennaio 2012, 'Riqualificazione urbanistica con interventi di edilizia sociale convenzionata. Misure urgenti per lo sviluppo economico'. Già dal titolo della norma si intende come non si tratti soltanto di istituire un regolamento per la realizzazione di alloggi, ma si tratti soprattutto di predisporre interventi di riqualificazione urbana finalizzati ad un più ampio concetto di sviluppo.

L'ex assessore all'Economia (allora in carica), Gaetano Armao, aveva infatti dichiarato che la Regione avrebbe intrapreso delle azioni di recupero del patrimonio edilizio esistente al fine di destinare quanti più immobili possibili al social housing, sia per non incrementare il consumo di suolo, sia per cogliere l'occasione di realizzare interventi di miglioramento della città consolidata, prevalentemente nei centri storici (Pepi, 2012).

Anche il capoluogo della Regione Sicilia si è munito di conseguenza di strumenti normativi adeguati alla promozione degli interventi di social housing: il Comune di Palermo, infatti, con delibera n. 28 del 2013 avente ad oggetto 'Modifica parziale della deliberazione di C.C. n. 14 del 2009 ai fini della redazione ed adozione di un Piano urbano di edilizia sociale', ha dettato nuovi indirizzi ai quali l'Amministrazione Comunale deve attenersi, sia nell'ambito dell'individuazione e assegnazione di aree per la realizzazione di edilizia agevolata, sia per quel che concerne l'esame e l'accoglimento delle richieste di approvazione dei programmi costruttivi da parte di cooperative edilizie e/o di imprese, nonché per la realizzazione di interventi di social housing.

La delibera citata «prevede di acquisire manifestazioni di interesse da parte di cooperative edilizie e/o imprese destinatarie di un finanziamento pubblico regionale per la redazione di programmi costruttivi in zona A (Centro storico e netto storico) e nelle zone D dismesse da almeno tre anni dalla data del 14/11/2012». Viene anche specificato che le indicazioni tecniche date dalla delibera sopracitata presuppongono l'adozione di una variante al PRG.

Un intervento significativo, come espresso dal sindaco Orlando e dagli assessori preposti alle politiche sociali e al settore centro storico nella conferenza stampa del 21 marzo 2013 (comunicato stampa sul sito web del Comune), per far fronte all'emergenza abitativa.

La pressione dell'emergenza tuttavia fa spesso passare in secondo piano gli aspetti più strettamente urbanistici della questione: la necessità della quantità annienta nella maggior parte dei casi la possibilità di lavorare anche sulla qualità tecnica delle soluzioni applicate, per quanto questa faccia parte delle originarie intenzioni dell'amministrazione comunale. Altrettanta pressione viene esercitata dalle imprese edilizie, che vedono nei bandi e nei finanziamenti relativi al settore dell'edilizia pubblica l'unica valida possibilità di guadagno. Il Comune infatti non può prescindere dal partenariato pubblico-privato per la realizzazione degli interventi di ristrutturazione e cessione a canone calmierato degli immobili, e questo lascia spazio a tentativi di speculazione: si tratta di una situazione abbastanza difficile da governare.

Ultimo grande problema è stato l'individuazione, tramite una gara pubblica, dell'istituto di credito che dovrebbe occuparsi della gestione del fondo capitale per il finanziamento del social housing. La procedura di gara per l'individuazione del 'Soggetto gestore del Fondo operante sul territorio della regione Siciliana per l'edilizia residenziale sociale, di cui al comma 2 dell'art.5 della l.r. 03/01/2012, n.1', che si era conclusa in data 11/04/2013 con l'aggiudicazione alla società Est Capital S.G.R. S.p.a. con sede a Padova, è stata revocata il 25 febbraio 2015 per sopraggiunte 'gravi irregolarità nella gestione societaria', e successivamente riconfermata con decreto di aggiudicazione definitiva in data 02 aprile 2015.

Tutte queste complicazioni burocratiche hanno certamente pesato in modo negativo sullo sviluppo della pratica del social housing in Sicilia, anche se allo stesso tempo hanno permesso di far emergere criticità di sistema che fino ad ora erano state sottovalutate, prima fra tutte la dimensione culturale dell'abitare.

2 | Identità cittadina tra le tracce della storia e i nuovi abitanti

La coesione sociale e l'armonia tra le diverse comunità locali che costituiscono il mosaico della città sono alla base di una città inclusiva in cui il diritto alla cittadinanza è garantito. La cittadinanza può essere intesa come interfaccia tra la dimensione individuale e collettiva, tra centro e periferia, può alimentare il conflitto e alimentare la resistenza nei luoghi di margine (Lo Piccolo, Pinzello, 2008) o nei luoghi dove è più forte il senso di identità e appartenenza, come i quartieri (Picone, Schilleci, 2012).

Il quartiere, in questa prospettiva, è inteso come luogo fisico che si contrappone al mondo virtuale indifferenziato del web, nonché «luogo della resistenza [...] ai processi di perdita della città. Resistenza all'individualismo e al neoliberismo imperanti. Resistenza alle derive pseudo-pubbliche. Il luogo in cui celebrare la rinascita della città, a partire dal vicinato e dai suoi rapporti a volte conflittuali ma comunque,

inevitabilmente, umani» (Picone, Schilleci, 2012, 28).

L'individuazione della scala di quartiere per l'applicazione di meccanismi di social housing risponde all'esigenza di realizzare non solo centinaia/migliaia di case per senza tetto, ma abitazioni per cittadini, luoghi forniti di servizi, collegati con il resto della città, inclusi al suo interno e inclusivi nei confronti di tutte le minoranze in essi presenti, che sono esattamente quelle categorie sociali 'deboli' a cui il social housing è rivolto. Questo ha un valore incommensurabile in termini di conquista di diritto allo spazio pubblico (Lefebvre, 1978), e ha come conseguenza pratica immediata la costruzione di una coscienza civica che garantisca il buon esito delle politiche urbane, se queste sono condotte in una logica di condivisione e partecipazione pubblica.

Cittadinanza, identità e social housing si intersecano dunque in determinate aree urbane, che spesso sono identificate in corrispondenza dei centri storici. Il degrado fisico degli immobili antichi, la presenza spesso numerosa di stranieri che vi si insediano perché le loro possibilità economiche non consentono localizzazioni migliori, l'assenza di un'economia locale vitale sono tutti fattori che rendono queste aree particolarmente problematiche ma anche estremamente strategiche.

A questo si aggiunge il valore storico di tali aree urbane: quest'ultimo è spesso ignorato e messo in secondo piano da questioni sociali più immediate e urgenti dal punto di vista dei requisiti minimi accettabili per garantire la sopravvivenza umana. Tuttavia può costituire una risorsa importante per il rilancio anche economico dell'area in questione, e spesso gioca un ruolo importante nelle dinamiche di filtering up e di gentrification (Lo Piccolo, Schilleci, 2003). In ogni caso il riconoscimento della storicità di un luogo ha la capacità di accomunare i cittadini e rinsaldare il senso di appartenenza al luogo di residenza, e contemporaneamente di restituire dignità di bene culturale al luogo vissuto. La storia personale delle famiglie residenti si lega al senso più ampio della storia della città, da raccontare, valorizzare, tutelare e in un certo modo conservare pur nella trasformazione degli usi e degli spazi. Inoltre la storia può essere il ponte di collegamento tra epoche e culture: se riconosciuta anche da abitanti provenienti da altri Paesi può contribuire a farli sentire parte del tutto, e dunque parte di un contesto urbano che va rispettato come 'casa' e non abusato come un qualsiasi luogo anonimo.

3 | Proposta progettuale per il centro storico di Palermo

Alla luce della normativa regionale sul social housing, e delle nuove condizioni e dei nuovi equilibri sociali che si sono instaurati all'interno del centro storico di Palermo dal 2008, anno della mia laurea, ad oggi, ho rivisto il lavoro della mia tesi sul rapporto tra politiche abitative, stranieri, valore storico-culturale e riattivazione di economie locali (Leone, Lo Bocchiario, Panzarella, 2006). L'idea di base è quella di trasformare un problema in una risorsa, ed è auspicabile che questa sia la strada seguita dagli urbanisti nell'attuazione del social housing come buona pratica di rigenerazione urbana.

Il progetto della tesi riguarda due aree pilota nei due mandamenti più prossimi al mare del centro storico di Palermo: Tribunali e Castellammare, che costituiscono il quartiere n.1 della città (oggi incluso nella 1° circoscrizione che comprende tutto il centro storico) (fig.1).



Figura 1 | I due mandamenti a mare del centro storico di Palermo..
Fonte: Picone, Schilleci, 2012, p.84.

Le aree sono state identificate in base alla concentrazione di stranieri, all'assenza di interventi pubblici e allo stato di conservazione degli immobili (maggiore concentrazione di immobili in stato cattivo-pessimo), come si vede in fig.2.

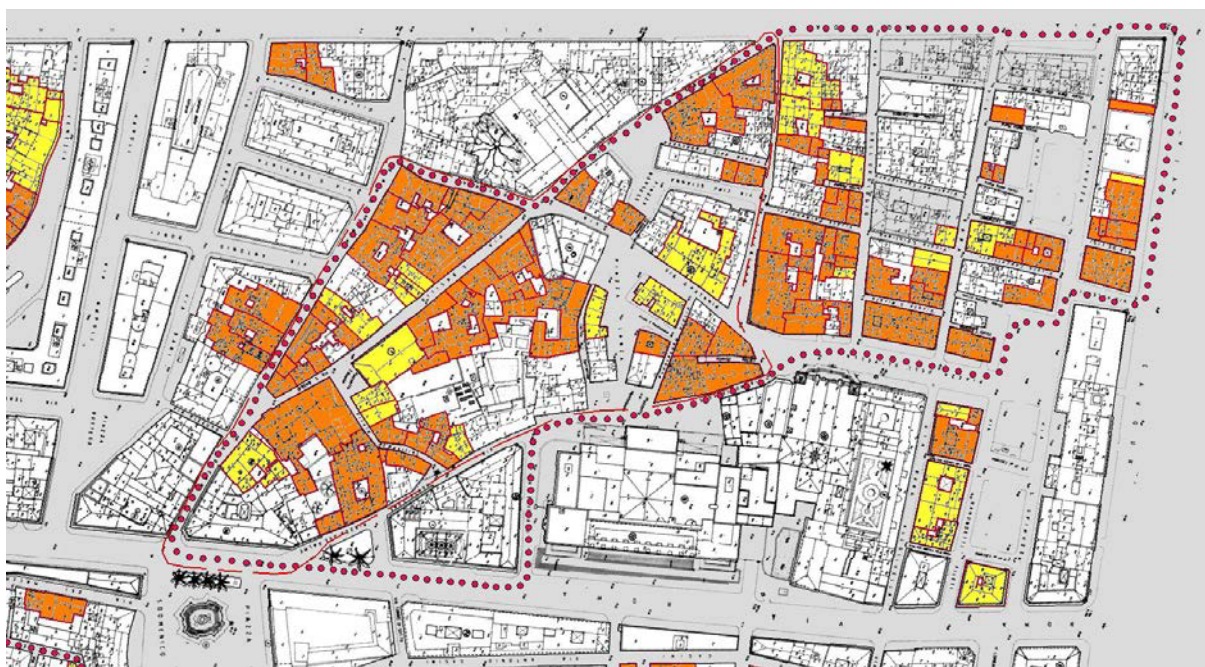


Figura 2 | Identificazione delle aree di progetto.
Fonte: Giannola, 2008 (tesi di laurea).

Gli elementi interessati sono tutte le componenti materiali e immateriali delle due aree: la strada, gli edifici (abitazioni e servizi), lo spazio pubblico, gli abitanti.

L'obiettivo dell'intervento è la riqualificazione urbana, attraverso due tipi di intervento: la ristrutturazione delle unità edilizie in stato di conservazione peggiore secondo le direttive del P.P.E., per destinarle al social housing, e la sistemazione degli spazi aperti in modo da ottenere piazze urbane 'flessibili', cioè che si prestano a vari usi, da quello più propriamente sociale, come luogo di incontro e di scambio, a quello di parcheggio, di luogo per mostre di artigianato e prodotti locali, per manifestazioni varie, ecc.

La flessibilità è una caratteristica fondamentale in una città dove i modi dell'abitare sono in piena e continua trasformazione, dove la transitorietà caratterizza molti insediamenti e dove le comunità immigrate cercano di recuperare un angolo tutto per sé che permetta loro di affermare i propri valori e la propria cultura.

Inoltre la salvaguardia del centro storico, intesa come la intende il P.P.E., è una condizione irrinunciabile per mantenerci una dimensione 'a misura d'uomo' che è il pregio più grande del centro storico stesso, e che permette un inserimento degli stranieri graduale e senza grossi ostacoli nel tessuto urbano. Soltanto in un caso ho ritenuto che forse poteva essere più utile non seguire le indicazioni del piano particolareggiato, (in corrispondenza della via Lampionelli), dove è previsto il ripristino tipologico per un edificio il cui crollo ha lasciato un vuoto oggi utilizzato come parcheggio. Si tratta di uno spazio che può essere sfruttato come un'occasione di progetto ai fini del miglioramento della qualità della vita quotidiana dei residenti, i quali potrebbero mantenerne gli usi attuali in modo non arbitrario e rispondente ad una logica di priorità e di orari.

Il fine ultimo di tutto il mio iter progettuale è infatti conferire legittimità ed ufficialità (dove possibile e opportuno dal punto di vista urbanistico) ad usi già consolidati, a cui vengono destinati edifici 'di nessuno' in modo spesso abusivo e senza nessun rispetto delle norme di sicurezza e di compatibilità con la tipologia edilizia. E' il principio che ho seguito per esempio nel caso del centro culturale arabo che si trova all'angolo tra via Giardinaccio e via Lampionelli nel mandamento Tribunali: attualmente occupa solo una parte dell'unità edilizia corrispondente, non ha un'insegna riconoscibile ed è caratterizzato da una sistemazione 'di fortuna', mentre potrebbe diventare un punto importante di aggregazione e di interscambio culturale per favorire l'integrazione e la nascita di un senso di appartenenza urbana da parte degli stranieri nei confronti della città che li ospita.

Inoltre ho previsto il ripristino della pavimentazione antica in basole di billiemi lì dove questa è stata rimossa o ricoperta con l'asfalto: non si tratta di una scelta puramente estetica ma di una volontà di affermare la storicità e l'identità del luogo attraverso i suoi percorsi, ancora riconoscibili nonostante il taglio della via Roma li abbia notevolmente modificati.

Un altro punto meritevole di attenzione è un angolo recintato, attualmente giardino privato, che si trova all'angolo tra via Lampionelli e via S. Maria del Paradiso, sugli antichi resti della chiesa della Madonna dell'Itria: il P.P.E. qui prevede 'verde pubblico di progetto', con preventiva demolizione delle costruzioni abusive. In effetti se venisse realizzato questo giardino pubblico si troverebbe in un punto strategico, tra residenza sociale, luogo di culto, centro culturale: un'ubicazione ottimale che ne garantirebbe un buon uso e una frequente manutenzione.

Nel mandamento Castellammare l'area presa in esame è quella alle spalle degli uffici della Posta Centrale, compresa tra via Bandiera, via S. Basilio, via Monteleone: siamo a due passi da piazza Olivella, luogo di applicazione di alcune delle misure e dei progetti del PIC Urban, in un crocevia di storia e novità.

Le due aree nei due diversi mandamenti sono collegate da un percorso che il taglio della via Roma ha attraversato ma non cancellato (Giorgianni, 2000): per evidenziare questa traccia il progetto prevede il ripristino delle parti di pavimentazione non più esistenti, da integrare ai tratti originari sopravvissuti, come si vede in fig.3.

commercio etnico, provvedendo complessivamente a rispondere a circa il 50% della domanda di edilizia popolare in queste due aree urbane.

Da questa esperienza di studio, ripensata alla luce di una situazione urbana reale in cui l'emergenza abitativa è fra le più urgenti e gravi, emerge chiaramente che la questione non si limita alla quantità di posti letto, ma riguarda la rivitalizzazione di un intero sistema urbano, la riattivazione di sistemi commerciali, la riprogettazione di spazi pubblici e servizi. Applicare un ragionamento complesso simile a quello descritto può essere una valida strategia urbanistica per affrontare i problemi della città con un approccio nuovo.

Riferimenti bibliografici

Comunicato stampa sul sito del Comune di Palermo, 'Emergenza casa. emergenza, progetto, legalità', disponibile sul sito: <http://www.comune.palermo.it/noticext.php?cat=1&id=1546>.

Delibera del Consiglio Comunale di Palermo n. 28 del 10104/2013, 'Modifica parziale della deliberazione di C.C. n. 14 del 2009 ai fini della redazione ed adozione di un Piano urbano di edilizia sociale', disponibile su: http://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/_04062013120938.pdf.

Dematteis G., Lanza C., (2011), *Le città del mondo. Una geografia urbana*, UTET Università, Torino.

Giorgianni M. (2000), *Il taglio di via Roma*, ed. Sellerio, Palermo.

Governa F., Memoli M. (a cura di, 2011), *Geografie dell'urbano*, Carocci editore, Roma.

Lefebvre H., (1978), *Il diritto alla città*, Marsilio, Venezia (ed. orig. 1968, *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris).

Leone D., Lo Bocchiaro G., Panzarella A. (2006), 'Racconti e progetti per la realtà multietnica del centro storico di Palermo', in Beguinot C., (a cura di), *Città europea, interetnica, cablata*, ed. Giannini, Napoli.

Lo Piccolo F., Schilleci F. (a cura di) (2003), *A Sud di Brobdignag*, Francoangeli, Milano.

Lo Piccolo F., Pinzello I., 2008, *Cittadini e cittadinanza: prospettive, ruolo e opportunità di Agenda 21 locale in ambito urbano*, Palumbo, Palermo.

Picone M., Schilleci F., (2012), *QU_ID, QUartiere e Identità. Per una rilettura del decentramento a Palermo*, Alinea, Firenze.

Pepi G., (a cura di, 2012), 'L'edilizia sociale rimette in moto lo sviluppo dei centri urbani', su *Finanza & Sviluppo*, anno 2012.