

**W 3.2 | NUOVI METABOLISMI URBANI E
RELAZIONI SPAZIALI DI (O PER) SERVIZI,
WELFARE ED ECONOMIE RELAZIONALI,
CIRCOLARI E DELLA RECIPROCIÀ**

W 3.2 B |

Coordinatori: Massimo Bricocoli, Roberto Bobbio

Discussant: Ezio Micelli

Sintesi critica per l'Instant Booklet: Maria Chiara Tosi

Workshop 3 | Ritorno ai luoghi: metabolismi urbani e place-making

W 3.2 | NUOVI METABOLISMI URBANI E RELAZIONI SPAZIALI DI (O PER) SERVIZI, WELFARE ED ECONOMIE RELAZIONALI, CIRCOLARI E DELLA RECIPROCIÀ

W 3.2 B |

Coordinatori: Massimo Bricocoli, Roberto Bobbio

Discussant: Ezio Micelli

Sintesi critica per l'Instant Booklet: Maria Chiara Tosi

INTRODUZIONE

Roberto Bobbio e Massimo Bricocoli

La sessione ha accolto 15 paper (rispetto ai 22 abstract inizialmente pervenuti), 12 dei quali sono stati discussi nel Workshop. I casi esposti hanno riguardato programmi di riorganizzazione del welfare, progetti di riqualificazione urbana, gestione degli spazi collettivi, rigenerazione di territori con problematiche sociali e ambientali. Sono emersi come fondamentali aspetti di nuova governance spesso esperita con il sostegno di strumenti informatici a larga diffusione e quindi maggiormente capace di cogliere componenti spontanee e informali. D'altra parte sono stati evidenziati anche i limiti delle nuove tecnologie, non sostitutive della presenza fisica essenziale per l'erogazione di determinati servizi.

Questione riconosciuta come centrale nel Workshop è stata quella dell'attivazione dei soggetti nei programmi di welfare. Negli ultimi due decenni l'attivazione ha contrassegnato il disegno e il funzionamento delle politiche in diversi ambiti di azione pubblica: nella logica che ne consegue, l'allocatione delle risorse avviene in corrispondenza di destinatari che assumono un ruolo nell'elaborazione di progetti e azioni locali. Nei processi di attivazione, molti attori mettono in campo e concertano, secondo una geometria variabile, progetti che nel loro insieme costituiscono parte consistente delle politiche. Si tratta di un orientamento che ha aperto prospettive interessanti d'innovazione e determinato una maggiore appropriatezza delle politiche di welfare.

Qualità ed efficacia dei servizi e degli scambi

dipendono in misura crescente dalla capacità di attivazione e d'intrapresa di soggetti terzi. In questo quadro, l'urbanistica è alle prese con la sfida di contesti urbani e territoriali in cui progetti e processi di riorganizzazione dei servizi e degli scambi avviene secondo logiche che richiedono un ribaltamento dello sguardo. La mappa dei servizi e degli scambi che ne risulta è assai diversa da quella che fin qui il sapere urbanistico ha prodotto. È una mappa in cui la presenza e la dislocazione dei servizi possono variare in un tempo relativamente breve, in corrispondenza dell'attivazione/disattivazione d'iniziativa, progetti, servizi, e dipendono da risorse spesso discontinue (spazi in usufrutto, usi temporanei, finanziamenti di progetti...). Il sistema di offerta - di servizi, di scambi, di messa in circolazione di nuove dotazioni - si trasforma ed evolve sempre più in corrispondenza di risorse contestuali e spesso di contingenze. Le unità di servizio, intese come gli ambiti spaziali in cui le singole tipologie di servizi si articolano in funzione dello specifico bacino di utenza (quartiere, centro urbano, territorio comunale, territorio intercomunale) sono messe in discussione. Una prospettiva emersa nel Workshop (grazie al proficuo ruolo svolto del discussant) è quella che vede l'urbanistica confrontarsi in modo ravvicinato con i luoghi, segnando uno spostamento da un approccio centrato sulla disciplina quantitativa dello spazio (standard) alla costruzione della qualità dei luoghi e del loro funzionamento. L'urbanistica è sollecitata a misurarsi con l'abilitazione dello spazio, con il riuso e l'innovazione sociale e con la necessità di recuperare dispositivi e attori che giochino un ruolo d'intermediazione.

A fronte di esperienze virtuose, innovazione nei

modi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e articolazione crescente degli attori nei processi di governance, l'attivazione produce anche effetti controversi. Questo è vero soprattutto per politiche di welfare dai tratti "esclusivi" che rischiano di produrre trattamenti differenti rispetto alla varietà di territori e contesti urbani (*place*) e ai destinatari che vengono o meno implicati (*people*). L'effetto combinato di un principio di attivazione quale dispositivo delle politiche e dell'affermazione di logiche "circolari" fa sì che la circolarità si traduca in orientamenti autarchici che tendono a premiare i contesti maggiormente dotati di risorse.

•• [Miglior paper Workshop 3.2 B]

PAPER DISCUSSI

- Francesco Alberti
Progetti urbani sostenibili. Ferrara: cantieri di sperimentazione per nuovi modelli di trasformazione territoriale
- Giulia Bonafede, Annalisa Giampino
La nuova emergenza abitativa a Palermo tra edifici inutilizzati e persone senza dimora
- Martina Bovo, Massimo Bricocoli, Benedetta Marani, Stefania Sabatinelli
La città dei servizi non è più/mai la stessa. Progetti e processi di riorganizzazione del welfare a Milano
- Elisa Conticelli, Sara Maldina, Stefania Proli, Angela Santangelo, Simona Tondelli
Percorsi di rigenerazione urbana: esperienze didattiche e innovazione urbanistica a Bologna
- Giulia Esopi
Urban common: oltre il concetto di servizio
- Enrico Formato, Giuseppe Guida
Ripartire dai "wastescapes" lungo le infrastrutture della mobilità. Per un progetto di rigenerazione della "Terra dei Fuochi"
- Giovanni Laino
Intermediazione per l'innovazione sociale
- Barbara Lino
I luoghi periferici in cui si abilita intelligenza collettiva

- Benedetta Marani

Quartieri virtuali e social/i. Nuove forme dell'attivazione civica Milanese: verso una e-governance territoriale?

- Enrico Pietrogrande, Alessandro Dalla Caneva

San Silvestro a Vicenza. Considerazioni e proposte per l'area del monastero dismesso

- Enrico Redetti, Michelangelo Savino

Il progetto DATA. Riflessioni su un approccio multidisciplinare alla riqualificazione delle aree abbandonate di Padova

- Daniele Ronsivalle

Città e competenze per l'integrazione: cosa può fare l'urbanistica?

Esperienze e riflessioni tra spazi pubblici e interesse collettivo

- Fabio Vanin, Alessandra Marcon

La transizione economica per una più corretta redistribuzione delle risorse: quale manifattura per la città? Il caso di Bruxelles nella ricerca Cities of Making

La nuova emergenza abitativa a Palermo tra edifici inutilizzati e persone senza dimora

Giulia Bonafede

Università di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: giulia.bonafede@unipa.it

Annalisa Giampino

Università di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: annalisa.giampino@unipa.it

Abstract

Il contributo evidenzia che, in Italia come in Sicilia, all'incremento dello stock edilizio e del patrimonio abitativo inutilizzato, non corrispondono adeguate politiche pubbliche per risolvere l'emergenza abitativa della popolazione in condizioni di povertà relativa e assoluta. La difficoltà di stimare la popolazione senza dimora propria si accompagna alla constatazione che ci troviamo comunque di fronte a un vuoto di policy nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, generato dai programmi nazionali di austerità e da una serie di cambiamenti strutturali della questione che implicano una revisione delle modalità di intervento e delle politiche di welfare urbano.

Il caso di Palermo è esemplificativo della situazione emergenziale in cui versano le grandi aree urbane siciliane, sia sotto il profilo dell'acuirsi dei fenomeni di deprivazione materiale e abitativa che si ampliano ad una nuova fascia della popolazione, sia sotto il profilo dell'ambiguità delle pratiche di occupazione abusiva di edifici pubblici inutilizzati. Se da un lato infatti alla rivendicazione di un diritto si possono associare forme illegali e illecite, dall'altro lato le pratiche informali di auto-recupero costituiscono spunto di riflessione per nuove politiche fondate su concetti di insurgent city e capability approach che possano contrastare l'esclusione sociale, migliorando l'abitabilità della città pubblica.

Parole chiave: social exclusion/integration, social housing, habitability

1 | Patrimonio abitativo inutilizzato e pratiche insorgenti

Nel decennio intercensuario 2001-11, secondo i dati ISTAT, lo stock edilizio in Italia è aumentato del 13% e in Sicilia del 10% nonostante l'insorgenza della crisi economica, i molti edifici ed abitazioni inutilizzati o parzialmente vuoti, mentre è cresciuta la popolazione in condizioni di povertà relativa che sfiora il 16%, e quella senza fissa dimora con oscillazioni talvolta difficili da stimare.

In particolare, gli edifici residenziali, che superano l'80% dell'intero stock edilizio, risultano inutilizzati per il 21% dei casi in Italia e per il 34% dei casi in Sicilia. Se si considera invece il numero di abitazioni, queste ultime risultano non occupate nel 23% dei casi in Italia e nel 32% dei casi in Sicilia, mostrando valori sempre più elevati per la realtà isolana dove al contempo cresce il disagio abitativo e si diffondono pratiche di occupazione illegale di edifici pubblici come caserme, dimore storiche, conventi e scuole.

A dispetto dell'incremento intercensuario del numero di abitazioni pari al 12%, in Sicilia alcune fasce della popolazione sotto la soglia della povertà o con redditi bassi e medio bassi non riescono, infatti, ad accedere al mercato della locazione e della compravendita, (Bonafede & Napoli, 2018) né la produzione di edilizia residenziale pubblica o altre politiche abitative riescono a colmare tale gap (Bonafede, 2017).

La Sicilia, come il resto del paese, è caratterizzata da un'ampia percentuale di abitazioni di proprietà privata mentre è relativamente esiguo il patrimonio abitativo di proprietà di altre figure giuridiche (imprese, cooperative, enti pubblici e previdenziali, IACP, etc.) con differenti dinamiche distributive nelle varie ripartizioni geografiche italiane ma che in ogni caso attestano una condizione di emergenza per le fasce della popolazione più disagiata e un vuoto di policy nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, generato dai programmi nazionali di austerità e da una serie di cambiamenti strutturali della questione che implicano una revisione delle modalità di intervento e delle politiche di welfare urbano (Giampino e Lo Piccolo, 2016).

Obiettivo del presente contributo è inquadrare, attraverso l'elaborazione dei dati Istat (15° Censimento) e con il supporto di un'altra indagine campionaria (Istat/Caritas, 2014), il fenomeno delle famiglie "senza

dimora propria” in Sicilia a confronto con le altre aree geografiche italiane e con particolare attenzione alle città metropolitane di Palermo, Messina e Catania (paragrafo 2).

Nell’ambito di tale inquadramento, l’approfondimento sulla città Palermo è da considerare un caso esemplificativo della situazione emergenziale in cui versano le grandi aree urbane siciliane con riguardo alla “graduatoria dell’emergenza abitativa”, all’inerzia con la quale si è proceduto nell’assegnazione degli alloggi e alle politiche messe in campo dall’Amministrazione Comunale che non appaiono sufficientemente risolutive (paragrafo 3). A fronte di tale emergenza, alcune pratiche di occupazione illegale, che possono considerarsi tuttavia legittimate dalla negazione del diritto all’abitazione a che Palermo sono supportate dai comitati di lotta per la casa, illustrano forme di auto-recupero e uso di beni pubblici che possono conferire nuovo senso all’azione pubblica nel perdurante scenario di crisi economica. Tali pratiche (paragrafo 3.1), infatti, restituiscono al patrimonio pubblico un ruolo cruciale per ricostruire il welfare urbano in controtendenza con le politiche di cartolarizzazione che invece lo stanno erodendo lentamente (Giampino e Lo Piccolo, 2016). Infine, le considerazioni conclusive (paragrafo 4) focalizzano l’attenzione sui concetti di *agency*, *capability approach* e *insurgent city* (PON Metro). Quest’ultimo, inteso come capacità di auto-organizzarsi per rispondere ad esigenze che l’Amministrazione comunale da sola non riesce a colmare, suscita una riflessione sull’azione pubblica e sull’incremento del patrimonio di conoscenze ed esperienze che si sta verificando a Palermo e che dovrebbe essere messo a frutto.

2 | Le famiglie “senza dimora propria” in Sicilia come proxy dell’emergenza abitativa

Secondo i rilevamenti Istat, escludendo la popolazione che abita in convivenza (in centri di accoglienza, istituti religiosi, carceri, case di cura etc.), alla popolazione (residente) che vive in famiglia e in abitazione con differenti titoli di godimento (proprietà, affitto, comodato d’uso etc.), si aggiunge quella che vive in altro tipo di alloggio (ossia in edifici non residenziali) o in struttura residenziale collettiva o in coabitazione con altre famiglie o è senza tetto. Si tratta di una popolazione che nell’insieme definiamo “senza dimora propria”. Le tabelle seguenti mostrano in particolare questa categoria di popolazione che restituisce una *proxy* dell’emergenza abitativa.

Il totale della popolazione senza dimora propria nel 2011 ammonta a 1.381.977 unità in Italia e a 74.529 unità in Sicilia (Tabelle I-II) con incidenze rispettivamente del 2,3% e del 1,5% sul totale della popolazione che vive in famiglia (Tabelle III-IV) e che appare certamente sottostimata per quanto riguarda i senza tetto (o senza fissa dimora) pari in Italia in valori assoluti a 34.653 persone e in Sicilia soltanto a 235 persone.

Tabella I | Italia. Popolazione residente in famiglia senza dimora propria per aree geografiche. Valori assoluti al 2011.

Aree geografiche	Altro tipo di alloggio	Residenza collettiva	Coabitante	Senza tetto	Totale
Italia	125.477	49.880	1.171.967	34.653	1.381.977
Nord-ovest	29.241	12.427	263.078	6.653	311.399
Nord-est	18.305	12.642	268.119	3.915	302.981
Centro	24.497	14.063	321.571	22.988	383.119
Sud	37.483	7.012	226.090	667	271.252
Isole	15.951	3.736	93.109	430	113.226

Tabella II | Sicilia. Popolazione residente in famiglia senza dimora propria per province. Valori assoluti al 2011.

Province	Altro tipo di alloggio	Residenza collettiva	Coabitante	Senza tetto	Totale
Sicilia	12.456	2.532	59.306	235	74.529
Trapani	909	233	5.789	1	6.932
Palermo	2.614	650	10.340	44	13.648
Messina	3.671	362	10.096	66	14.195
Agrigento	770	188	4.929	-	5.887
Caltanissetta	277	112	2.453	-	2.842
Enna	186	127	2.180	5	2.498
Catania	2.459	496	14.364	10	17.329
Ragusa	608	129	3.410	1	4.148
Siracusa	962	235	5.745	108	7.050

Difatti, una successiva ricerca nazionale condotta dall'Istat in collaborazione con altri istituti¹ e la Caritas Italiana (Istat-Caritas, 2014) ha stimato nel 2011 la presenza in Italia di 47.648 persone senza fissa dimora che si concentrano soprattutto nelle grandi città metropolitane di Milano, Roma, Palermo, Firenze, Torino e Bologna, dove sono maggiormente presenti anche i servizi di bassa soglia (mense, dormitori, etc.). La ricerca campionaria ha evidenziato inoltre la difficoltà di indagare il fenomeno attraverso le tradizionali rilevazioni sulle famiglie.

Infatti molti dati del 15° Censimento per quanto riguarda il numero di persone senza tetto sono mancanti sia per alcune provincie del Nord-est e del Sud, sia per alcune provincie della Sicilia come mostra la Tabella II, per cui i valori complessivi dell'isola appaiono irrealistici (cfr. anche senza tetto nelle provincie di Trapani, Enna e Ragusa).

Secondo l'indagine campionaria Istat-Caritas (2014) sono invece 3.997 gli individui "senza fissa dimora" in Sicilia, di cui 2.887 a Palermo che si conferma la terza città d'Italia per presenza di *homeless*. I dati sembrano dimostrare che ci troviamo di fronte ad una nuova e drammatica emergenza abitativa legata all'aumento delle forme di povertà urbana, che si concentra maggiormente nelle tre grandi città di Palermo, Catania e Messina.

E' infatti probabile che nella categoria della coabitazione rilevata dall'Istat rientri la popolazione che occupa illegalmente edifici pubblici, pur conservando il domicilio presso la famiglia ospitante per non rischiare di perdere le legittime priorità acquisite nella graduatoria per l'assegnazione della casa. È da considerare, inoltre, che esiste ormai anche una fascia cosiddetta grigia di popolazione, la quale, pur non avendo diritto alla residenza pubblica, vive problemi di *housing affordability*, ossia difficoltà ad accedere ai prezzi di mercato delle abitazioni con il reddito disponibile (Bonafede & Napoli, 2018) e che probabilmente contribuisce a gremire la categoria delle coabitazioni che risulta la più nutrita in tutte le aree geografiche italiane e nelle provincie siciliane. Si desume invece che nella categoria "altro tipo di alloggio" siano ricompresi le abitazioni ricavate impropriamente in edifici con funzione diversa dalla residenza (magazzini, garage, capannoni industriali, etc.).

In ogni caso, secondo i dati rilevati dall'ultimo censimento, i componenti di famiglie senza tetto (Tabelle I-II), si concentrano massicciamente nel centro Italia (e più specificatamente per il 92% dei casi nella città di Roma), cui segue con notevole distacco il Nord-ovest mentre nel Sud, nelle Isole e in particolar modo in Sicilia si rilevano valori assoluti e percentuali decisamente inferiori, ma che come già evidenziato sono probabilmente sottostimati per quanto riguarda le grandi città metropolitane di Palermo, Messina e Catania peraltro già dichiarate ad alta tensione abitativa dal 2004 come tanti altri comuni italiani e siciliani.

La categoria maggiormente gremita è sempre quella della coabitazione (Tabelle I-II), sia nelle ripartizioni geografiche italiane che nelle provincie siciliane, mostrando che gran parte del welfare urbano è sostenuto direttamente dalla solidarietà delle famiglie. In particolare, le famiglie che vivono in coabitazione sono maggiormente presenti nella ripartizione geografica del Nord-est, sia in valori assoluti che in termini percentuali (88,5%), mentre in Sicilia valori percentuali simili si registrano nella provincia di Enna (87,3%) e Caltanissetta (86,3%), dove tuttavia in valori assoluti la popolazione è esigua, e dove si registrano anche le percentuali più basse di coloro che vivono in altro tipo di alloggio.

Nel Sud e nelle Isole (Tabella I) si registrano valori percentuali maggiori di popolazione sistemata in alloggi impropri (in edifici non residenziali). In questa categoria la popolazione è in ogni caso la più numerosa dopo quella delle coabitazioni in tutte le ripartizioni geografiche italiane e soprattutto in Sicilia, mentre la categoria relativamente meno gremita (dopo i senza tetto) riguarda le persone che vivono in strutture residenziali collettive (Tabella I-II).

In particolare in Sicilia si rilevano percentuali di famiglie coabitanti inferiori rispetto alle altre ripartizioni geografiche, mentre percentuali superiori si registrano per quanto riguarda la popolazione che vive in alloggi impropri (Tabella I-II).

In rapporto al totale italiano della popolazione residente in famiglia (Tabelle III-IV) quella che complessivamente (e per approssimazione) vive in condizioni di emergenza abitativa, o in estrema sintesi è "senza dimora propria", si distribuisce pertanto per il 23% nel Nord-ovest, per il 22% nel Nord-est, per il 28% nel Centro, per il 20% nel Sud e per l'8% nelle Isole, di cui il 5% si concentra in Sicilia.

Nell'isola la popolazione senza dimora propria ossia in emergenza abitativa si concentra maggiormente nelle provincie più densamente abitate di Palermo, Messina e Catania, sebbene la maggiore incidenza sulla popolazione provinciale si riscontri nelle provincie di Messina e di Siracusa.

¹ Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora.

Tabella III | Italia. Popolazione residente in famiglia in abitazione e senza dimora per aree geografiche. Valori assoluti al 2011.

Aree geografiche	In abitazione	Senza dimora propria	Totale
Italia	57.750.068	1.381.977	59.132.045
Nord-ovest	15.353.459	311.399	15.664.858
Nord-est	11.058.242	302.981	11.361.223
Centro	11.160.786	383.119	11.543.905
Sud	13.670.724	271.252	13.941.976
Isole	6.506.857	113.226	6.620.083

Tabella IV | Sicilia. Popolazione residente in famiglia in abitazione e senza dimora per province. Valori assoluti al 2011.

Province	In abitazione	Senza dimora propria	Totale
Sicilia	4.912.140	74.529	4.986.669
Trapani	421.840	6.932	428.772
Palermo	1.224.712	13.648	1.238.360
Messina	633.606	14.195	647.801
Agrigento	439.642	5.887	445.529
Caltanissetta	269.568	2.842	272.410
Enna	170.537	2.498	173.035
Catania	1.058.093	17.329	1.075.422
Ragusa	302.370	4.148	306.518
Siracusa	391.772	7.050	398.822

3 | Emergenza e politica abitativa a Palermo

Nel capoluogo siciliano i fenomeni di occupazione abusiva a scopo abitativo hanno acquistato una dimensione rilevante e si intrecciano ad un quadro socio-economico aggravato dall'attuale crisi economica del Paese. Se osserviamo i dati ISTAT (2013), a Palermo le famiglie in condizione di povertà relativa sono oltre 547 mila, mentre quelle in condizioni di povertà assoluta risultano essere 180 mila. Questo dato risulta il peggiore tra tutte le regioni italiane, e se associato alla perdita nel comune di Palermo di 46.000 posti di lavoro fra il 2009 ed il 2013 (Camera di Commercio di Palermo e Istituto Tagliacarne, 2014), restituisce la situazione emergenziale che stanno attraversando le famiglie palermitane. Una fase lunga e complessa, esito del sovrapporsi degli effetti della crisi economica con le fragilità intrinseche del sistema produttivo palermitano. L'emergenza abitativa che attraversa la città, associata alla crisi perdurante del comparto lavorativo, sta pregiudicando pesantemente l'eguaglianza materiale delle condizioni di vita e l'esercizio dei diritti fondamentali di un numero sempre più consistente di cittadini palermitani.

I dati confermano uno stato di deprivazione materiale e abitativa sempre più strutturale che sta colpendo non solo i ceti sociali tradizionalmente più deboli ma anche fasce di popolazione cittadina alle quali le politiche pubbliche, "parametrizzate" su criteri quantitativi non più rispondenti alle nuove povertà, non riescono a dare risposte. Ciò è dimostrato dal fatto che nella città di Palermo si emettono ogni anno circa 1.500 provvedimenti di sfratto per morosità incolpevole e se ne eseguono una media di 600 (Ministero dell'Interno, 2016). I dati sembrano confermare che ci troviamo di fronte ad una nuova e drammatica emergenza abitativa legata all'aumento delle forme di povertà urbana.

A fronte di tale emergenza, l'Amministrazione Comunale ha operato attraverso tre tipologie di contributi, la cui erogazione è alternativa e non cumulabile:

- contributo integrativo all'affitto ex art. 11 Legge 431/98 recepito nel Titolo III del Regolamento Interventi Abitativi del Comune di Palermo;
- contributo destinato agli inquilini morosi incolpevoli ex Decreto Legge 31.08.2013 n. 102;
- contributo disagio alloggiativo ex Titolo I Regolamento Interventi Abitativi del Comune di Palermo.

Infine, specifiche misure sono previste dal Titolo V del Regolamento Interventi Abitativi del Comune di Palermo in relazione ai nuclei familiari colpiti da grave disagio abitativo cioè privi di alloggio o con alloggio improprio (Lista Emergenza Abitativa). Si tratta di misure parziali, ed evidentemente non sufficienti ad arginare il fenomeno, basti constatare che nella Lista dell'Emergenza Abitativa, che al 2012 contava 800 famiglie in gravi condizioni di disagio, oggi risultano iscritte oltre 2.000 famiglie. L'inerzia dell'Amministrazione è rilevabile anche nella lentezza di assegnazione degli alloggi ERP e di quelli confiscati alla mafia destinati all'emergenza abitativa e nell'esiguità dei fondi assegnati per i diversi contributi economici su menzionati.

Esempio paradigmatico dei tempi e delle modalità dell'azione pubblica in questo settore è il “Bando generale di concorso anno 2003/2004 per l'assegnazione, in locazione semplice, di alloggi di edilizia residenziale” che in quattordici anni ha assegnato poco più di 200 alloggi rispetto alle 9.865 domande accolte. E se lente risultano le assegnazioni, sul fronte del contributo all'affitto per il disagio alloggiativo e la morosità incolpevole evidente è l'esiguità delle somme a disposizione dell'Amministrazione, anche per effetto della contrazione dei contributi statali e regionali in questo settore del welfare. Dal 2009 al 2012 il fondo per il contributo è stato ridotto da € 6.547.561,95 a € 247.409,48. Si tratta di cifre che nella migliore delle ipotesi riescono a coprire un contributo medio di € 400,00 annui per nucleo richiedente.

In questo quadro di riferimento, lo spazio urbano è divenuto “oggetto” di lotta e rivendicazione da parte di gruppi di abitanti in stato di deprivazione abitativa, più o meno organizzati, che reclamano - attraverso forme *illegali* (ma non *illegittime*) di occupazione di beni pubblici o del privato sociale - il diritto all'abitare quale espressione primaria di un più ampio “diritto alla città” (Giampino e Lo Piccolo, 2016). Nella città di Palermo sono circa 600 i nuclei familiari che, anche grazie al supporto dei comitati di lotta per la casa, hanno occupato dimore storiche, conventi, scuole ed edifici pubblici non residenziali adattandoli al nuovo uso attraverso micro progetti di auto-recupero che sopperiscono all'assenza di politiche abitative formali e si propongono come alternativa radicale al modello attuale. Nei riguardi di queste pratiche informali, l'Amministrazione ha dapprima risposto attraverso una politica repressiva e un approccio “tolleranza zero” per poi, nell'aprile 2018, proporre all'Assemblea Regionale Siciliana l'inserimento di un discutibile articolo 72 nella Finanziaria 2018 che prevede la possibilità di sanare la posizione di coloro che hanno occupato un appartamento pubblico prima del 31 dicembre 2001, escludendo di fatto chi ha occupato per necessità immobili non residenziali. Come esplicheremo nel paragrafo successivo, la natura controversa di tale provvedimento risiede nella natura ambigua che i fenomeni di occupazione abusiva spesso tendono ad assumere in contesti caratterizzati da significative forme di marginalità, degrado fisico, disagio sociale, e forme di organizzazione criminale come quelli del Sud d'Italia.

3.1 | Comitati di lotta per la casa ed esperienze di autocostruzione

Le occupazioni a scopo abitativo, o almeno quelle promosse dai principali movimenti per il diritto all'abitare che operano a Palermo, *Comitato Lotta per la casa 12 Luglio*² e *PrendoCasa*, rappresentano una modalità estrema per ottenere “democraticamente” un diritto negato.

Come evidenziato nel paragrafo precedente, sono circa 600 i nuclei familiari che hanno occupato edifici pubblici non residenziali adattandoli al nuovo uso attraverso micro progetti di auto-recupero. Anche se è possibile rilevare che su 4.827 immobili di Edilizia Residenziale Pubblica di proprietà del Comune di Palermo, 2.580 risultano occupati abusivamente. Questo perché il fenomeno delle occupazioni abusive, in contesti marginali come quello di Palermo, assume caratteri contraddittori e ambigui dove a forme di rivendicazione di un diritto si associano forme illegali e illecite di occupazioni di proprietà pubbliche. Si tratta di immobili che vengono sottratti a possibili assegnatari regolarmente iscritti in graduatoria e secondo le stime del SUNIA e del SICET circa 1.000 alloggi a Palermo sono occupati da irregolari non aventi diritto. Si è venuto a creare un vero e proprio mercato illegale e mafioso che gestisce, dietro forme di pagamento, il mercato delle occupazioni abusive. Tale situazione contraddittoria rischia di vanificare le forme realmente insorgenti degli aventi diritto alimentando le retoriche e i luoghi comuni che tendono ad assimilare la figura dell'occupante abusivo a quella del mafioso.

Tra gli immobili di proprietà dell'Amministrazione comunale, vi è ad esempio, l'ex ONPI nel quartiere di Partanna, tuttora occupato. Si tratta di un pensionato costruito su un terreno donato alla fine degli anni '50 dal barone Filippo Santocanale all'OPCER (Opera Pia Cardinale Ernesto Ruffini) che ha rappresentato per lungo tempo un'eccellenza territoriale, sia in termini di servizi offerti sia per dimensioni e caratteristiche dell'impianto. Costruito su un'area di 10.000 mq, il pensionato è costituito da una struttura di 25.000 mq articolata in vari corpi di fabbrica aventi diverse funzioni: due edifici simmetrici di tre elevazioni ospitanti le camere per gli anziani e le sale comuni; una cappella con casa canonica collegata ai due corpi simmetrici (al momento in concessione gratuita alla locale Parrocchia); un edificio destinato a teatro con una capacità di circa duecento spettatori e un edificio di due piani, di circa 200mq per piano, simmetrico al teatro che attualmente ospita al piano terra gli uffici della postazione decentrata di Partanna-Mondello. Il pensionato, attraverso un'azione di auto-recupero coadiuvata dai membri dell'Associazione

² Il Comitato di Lotta per la casa 12 Luglio opera a Palermo da circa 14 anni. Il movimento, che è formato dalle stesse famiglie di “senza casa”, agisce attraverso l'occupazione di immobili del privato sociale o di proprietà pubblica al fine di avviare con le istituzioni un rapporto di dialogo o di conflitto mirato ad ottenere democraticamente un diritto negato. Dal 2002 sono circa 150 i nuclei familiari che attraverso questa lotta hanno conquistato l'assegnazione di un alloggio. In realtà le lotte per la casa fanno parte della storia della città di Palermo e sono l'espressione di un bisogno avvertito da migliaia di famiglie, a cui le amministrazioni comunali dal 1968 ad oggi non sono state capaci di dare risposte adeguate.

Aiace, è stato trasformato dagli occupanti in residenze. La struttura infatti fu sgomberata nel 2010 per essere occupata l'anno successivo da quarantasei famiglie (per un totale di circa centocinquanta persone), provenienti da varie parti della città e regolarmente iscritti nella Lista dell'Emergenza abitativa, che hanno recuperato gli spazi a proprie spese adeguandoli alle proprie esigenze abitative. Nel novembre 2012 è stata inoltre parzialmente ristrutturata la chiesetta, baricentro del complesso, luogo di incontro e di aggregazione sia per gli occupanti che per i residenti del quartiere. Pur consapevoli dell'ambiguità di fondo di questa esperienza, e della commistione presente tra "abusivi legittimi" e "abusivi illegittimi", l'esperienza ONPI nella sua fase iniziale è rappresentativa del potenziale connesso alle forme di auto-recupero.

Al tempo stesso la coesistenza fra diverse forme di occupanti genera un doppio livello di conflitto che si esplicita non soltanto all'esterno tra residenti e occupanti, ma all'interno della stessa struttura tra occupanti legittimi e occupanti illegittimi. Questa conflittualità non è solo formale ma si esplicita spazialmente nella qualità stessa degli interventi di auto-recupero degli aventi diritto (che ricorrono ad interventi sommari ed a materiali di bassa qualità) rispetto a i non aventi diritto (che recuperano gli immobili in maniera più completa e facendo ricorso a materiali di qualità superiore). Inoltre questa dinamica si ritrova all'interno della stessa struttura restituendo una geografia delle differenze, dove la contrapposizione dei due corpi simmetrici si esplicita: nell'insediamento omogeneo dei due diversi gruppi di occupanti, nella diversa qualità del recupero e nell'aspetto fortificato degli immobili dei non aventi diritto rispetto a quello degli aventi diritto. Questo è soltanto uno dei tanti casi di auto-recupero di immobili pubblici non residenziali abbandonati promossa dai comitati di lotta per la casa.

Analoghe esperienze posso ritrovarsi sia nel Centro Storico che nei quartieri periferici di Palermo. Nel 2014, una trentina di famiglie hanno occupato l'ex scuola Salvemini a Borgo Nuovo ricavando appartamenti nelle ex aule, così come nello stesso anno 50 famiglie hanno occupato e auto-recuperato la scuola Crispi del quartiere Cep. In tutti questi casi di auto-recupero di edifici pubblici abbandonati, promossi dai comitati di lotta per la casa, gli occupanti abusivi risultano essere legittimi destinatari di un alloggio ERP, tuttavia nel tempo, l'assenza del soggetto pubblico e di qualsivoglia attenzione politica, ha comportato, così come rilevato in questi anni di monitoraggio delle esperienze, l'occupazione anche da parte di famiglie non regolarmente iscritte nella Lista di Emergenza, generando situazioni di conflittualità come evidenziate nel caso dell'ex ONPI. Tuttavia, pur nella situazione controversa che si è venuta a creare, queste pratiche insorgenti rappresentano un'occasione per riflettere sui cambiamenti intervenuti nei modelli di azione in materia abitativa, nel tentativo di rilanciare le opportunità di una politica pubblica per la casa nel mutato sistema di welfare state. L'articolo 72 della legge Finanziaria non si fa interprete delle istanze di rinnovamento sottese in queste pratiche, rappresenta piuttosto una "sanatoria" indifferenziata che penalizza chi si trova nelle condizioni di privazione più estreme. Infatti, come evidenziato dalle indagini del SICET e del SUNIA, mentre gli alloggi residenziali sono spesso occupati da non aventi diritto, gli immobili non residenziali rimangono la soluzione di quanti hanno diritto ad un alloggio ERP. Allo stato attuale, occorrerà comprendere le misure di controllo e verifica dei requisiti che verranno adottati dall'amministrazione comunale per procedere all'applicazione dell'art. 72. Mentre è ancora lontana la possibilità di adozione di un regolamento che istituzionalizzi l'auto-recupero come misura per la lotta al disagio abitativo. Inoltre, l'amministrazione comunale invece di avviare un percorso condiviso di risoluzione del problema con i senza casa, ha eluso il problema tollerando l'occupazione abusiva (evitando cioè di emettere un'ingiunzione di sfratto) e contestualmente varando, a dicembre 2015, un piano di alienazione di circa 2.000 immobili di edilizia residenziale pubblica e di una cinquantina di immobili non residenziali.

4 | Considerazioni conclusive: insurgent city e azione pubblica

L'indagine sulle persone senza dimora propria, svolta con l'ausilio dei dati dell'ultimo censimento ISTAT, rivela che il problema dei senza tetto, al confronto con ricerche più specifiche, è sottostimato e in ogni caso di difficile rilevamento. Il fenomeno delle numerose occupazioni illegali rivela d'altra parte l'acuirsi dell'emergenza abitativa e a Palermo evidenzia in particolare modo situazioni controverse e di conflittualità tra occupanti non aventi diritto all'ERP e occupanti di edifici pubblici non residenziali, che agiscono spinti dalla necessità per modificare e migliorare il loro ambiente di vita.

Se consideriamo le pratiche di auto-recupero di immobili pubblici in atto a Palermo come una politica abitativa alternativa, insorgente dal basso, possiamo rilevare almeno due temi di riflessione.

1. Rispetto a un contributo economico per il sostegno all'affitto (spesso insufficiente) o all'accoglienza in strutture collettive per l'alloggiamento temporaneo (dove a volte le famiglie sono costrette a dormire in ambienti comuni), l'adattamento di un bene pubblico (vuoto) ad uso abitativo può essere riletto come un processo auto-determinato di risposta ad un bisogno. La dimensione di *agency* degli individui, ossia la capacità umana di agire intenzionalmente e di influenzare/modificare l'ambiente circostante,

implicita nella pratica di auto-recupero, è un fattore essenziale nella teoria di Sen e Nussbaum. Il senza casa che auto-recupera uno spazio è un soggetto attivo rispetto al senza casa che percepisce passivamente un aiuto. Il ruolo attivo infatti contribuisce al superamento della stigmatizzazione implicita nelle politiche abitative formali basata sull'assioma homeless=bisogno (necessità morale), ovvero assistenza e, al contempo, conferisce all'homeless una capacità di *voice* alle scelte sociali e alla formazione di decisioni pubbliche (Sen, 2005, p. 11). *Voice* non solo come protesta politica (Hirschman, 1970) ma come capacità di aspirare (Appadurai, 2004) cioè contribuire a sviluppare non una politica "per" i senza casa ma una politica "dei" senza casa.

2. La riconversione di un immobile pubblico ha innescato negli homeless, come evidenziato, una volontà di integrazione sia sociale (con i residenti del quartiere) sia fisica (con il resto della città) attraverso la cura degli spazi pubblici della struttura. Utilizzando le categorie del *capabilities approach*, questa esperienza suggerisce che oggetto del cambiamento osservato sono i "funzionamenti" all'interno dei quali gli homeless impiegano le risorse (beni pubblici). Rispetto alle diverse forme di dismissione del patrimonio pubblico, le pratiche di auto-recupero sono un'occasione di utilizzo delle proprietà pubbliche (intese quali dotazioni materiali disponibili) per ricentrare sulle persone le capacità individuali e collettive di "agire ed essere", al fine di migliorare con maggior grado di autonomia la propria qualità della vita. King (2003), utilizzando le argomentazioni di Waldron (1993), afferma che il diritto alla casa implica che "we must have a place to be". Se il diritto alla città può essere riletto come "a right to belonging to a place, whether in spaces that we call cities or do not (Aalbers and K. Gibb, 2014)" allora forzando un po' i concetti, possiamo affermare che non avere un alloggio equivale ad essere privati del diritto stesso alla vita urbana e ai suoi spazi. Ne consegue che il patrimonio pubblico è l'elemento su cui ricostruire il welfare urbano che le politiche di cartolarizzazione stanno lentamente erodendo.

Non a caso il documento di presentazione del Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020 (PON METRO), in riferimento alla strategia generale di lotta all'esclusione sociale nella città metropolitana di Palermo, afferma che: «uno dei termini di riferimento per la capacità di auto-definire le proprie necessità e auto-gestire i propri relativi servizi (in maniera anche informale e non strutturata) da parte delle comunità locali è il concetto di "insurgent city", quale capacità di auto-organizzarsi per rispondere ad una propria esigenza non colmata o non sufficientemente presa in carico da parte dell'azione pubblica (i.e. pulizia di quartiere, gardening, centri sociali autogestiti, orti urbani, etc.). In tal senso si può dunque ritenere che l'attivazione di nuovi servizi e reti sociali di collaborazione possa rafforzare le altre azioni di inclusione sostenute dal PON METRO» (p.16).

In un quadro di grandi incertezze economiche e di maggiore contrazione delle risorse pubbliche da destinare alle politiche di welfare, le città e le amministrazioni sono chiamate sempre di più ad interrogarsi e a esplorare non soltanto i nuovi strumenti finanziari addizionali ma anche i differenti potenziali progettuali presenti all'interno dell'ambito urbano. In tal senso il processo cumulativo di conoscenze ed esperienze (sia in termini di pratiche di self-building, sia di elaborazione di regolamenti locali sull'utilizzo del patrimonio pubblico), che si sta incrementando negli ultimi anni a Palermo rappresenta un patrimonio niente affatto marginale o ininfluenza per sviluppare politiche abitative innovative.

Attribuzioni

La redazione delle parti § 1, 2 è di Autore 1, la redazione delle parti § 3, 3.1. La redazione della parte § 4 è di entrambe.

Riferimenti bibliografici

- Aalbers M. B., Gibb K. (2014), "Housing and the right to the city: introduction to the special issue", *International Journal of Housing Policy*, n. 14, vol. 3, pp. 207-213.
- Appadurai A. (2004), "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", in Rao V., Walton M. (Eds), *Culture and Public Action*, Stanford University Press. Stanford. pp. 59-84.
- Bonafede G., Napoli G. (2018), "Housing affordability in aree metropolitane. Un approccio metodologico per definire il reddito soglia", in Lo Piccolo F., Picone M., Todaro V. (a cura di), *Transizioni post-metropolitane. Declinazioni locali delle dinamiche post-urbane in Sicilia*, Franco Angeli, Milano, pp.93-120.
- Bonafede G. (2017), "Palermo città senza dimora. Il paesaggio dell'edilizia residenziale pubblica tra mancanza di attrezzature e servizi e disagio abitativo", in García Bujalance S. e Leone M. (a cura di) *Territorio, paisaje y turismo: metodologías docentes en las escuelas de Arquitectura*, Editorial: GEOMETRIA seminario de difusión de la arquitectura, Málaga, pp. 186-193.
- Giampino A., Lo Piccolo F. (2016), "Formal property rights in the face of the substantial right to housing", *The Public Sector*, n. 42, vol. 1, pp. 53-63.

- Hirschman A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge.
- King P. (2003), “Housing as a Freedom Right”, *Housing Studies*, n.18, vol. 5, pp. 661-672.
- ISTAT (2013), *La povertà in Italia*, ISTAT, Roma.
- Istat- Caritas (2014), *La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia*. Distribuito da Stealth.
- Sen A. (2005), “Human Rights and Capabilities”, *Journal of Human Development*, n. 6, vol.2, pp. 151-166.
- Waldron J. (1993), “Homelessness and the issue of freedom”, in *Liberal Rights: Collected Papers, 1981–1991*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 309–338.