

Il risanamento a Messina.

Limiti, resistenze e prospettive dell'innovazione urbanistica nelle città del Mezzogiorno

Michelangelo Savino

DiSIA – Dipartimento di Scienze per l'Ingegneria e per l'Architettura – Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Messina

Abstract

A “special” law by Sicily Regional Government in 1990 assured to the Municipality of Messina tools and funds for an strong intervention of urban regeneration in its outskirts. The first goal of the law was the removal of the “shacks” build-up after the earthquake 1908, therefore the revitalization and urban renewal of some social housing estates developed since the '20es and '30es and today affected by decay, social disease and economic uneasiness. Drawing up the Recovery Plans as outlined by law, the Municipality of Messina attempted also to improve public facilities and infrastructures for a comprehensive urban regeneration and contrast a progressive degeneration of the whole city. Due to technical and legislative limits, the invention started up in 2004, after new regional government prescriptions and it represents a very interesting case of urban regeneration even though it has to face a general economic decline, administrative conflicts and some mismatching with the Municipal Master Plan and the projects and programmes in progress for the city development. Most of all, the intervention suffer for a general lack of any integration with social policies, of people participation, lack of technological innovation in building activities, which still represent typical features of Southern Italy cities.

Key-word: urban outskirts, urban regeneration, social policies, public intervention, social housing, planning innovation.

1. PERICOLOSE DERIVE

L'attenzione sulla città del Mezzogiorno, nel corso di questi ultimi anni, è andata orientandosi non solo sulle realizzazioni che si compivano attraverso i programmi complessi o piuttosto i programmi di iniziativa comunitaria, ma soprattutto sulla capacità di questi programmi di produrre innovazione nelle pratiche e nelle politiche delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto sia andata delineandosi ancora una volta una specificità della città del Mezzogiorno rispetto al contesto nazionale ed europeo, va riconosciuto che anche nel Sud le diverse iniziative hanno mostrato non solo i prodromi di un processo di cambiamento sostanziale, ma soprattutto il progressivo radicamento dei nuovi approcci, dirompenti rispetto ad un tradizionale modo di governare la città ed il territorio: approccio strategico, partecipazione, programmazione, maggiore dinamicità ed inusitata progettualità, nuove forme di accordo con crescenti e sempre più vitali reti di operatori privati¹.

Che il processo non sia stato del tutto spontaneo, ma piuttosto indotto dalle nuove modalità di attribuzione dei finanziamenti adottate da ministeri ed organismi comunitari, nulla toglie alla capacità manifestata ed al tentativo avviato di un rinnovamento profondo. Si registrano in realtà ancora delle resistenze, delle incertezze, dei ripiegamenti, spesso dovuti ad un incerto mutamento delle condizioni generali, alla permanenza di alcune problematiche di difficile soluzione, piuttosto che al ral-

¹ “[...] Nel Sud, cioè, i rapporti tra società e politica sarebbero stati fortemente improntati secondo modalità particolaristiche, con notevoli effetti degenerativi sull’allocazione delle risorse pubbliche. Tuttavia, altre analisi recenti smentiscono un quadro così rigido e compatto e, a nostro giudizio, sollecitano un più adeguato approfondimento empirico. Di recente, infatti, nelle regioni meridionali sono emersi numerosi segnali di novità che sembrano indicare sia una crescita ed una maturazione della società civile che l’aprirsi di nuove opportunità politiche. L’avvento dei nuovi sindaci ha segnato un’importante trasformazione e le pratiche politiche hanno cominciato ad assumere forme nuove” (Catanzaro, Piselli, Ramella, Trigilia, 2002, p. 17).

lento dei flussi di finanziamento e ad un'attitudine politica ancora persistente (a diversi livelli istituzionali) che rigetta programmazione ed approccio strategico.

In Sicilia è possibile cogliere aspetti ed effetti di questo processo di innovazione per alcuni versi precario ed irrisolto e le note disarmoniche si rilevano:

– *nelle politiche regionali*; ed infatti, dopo una stagione che aveva lasciato presupporre che la regione si orientasse verso un sistema di programmazione attenta alle risorse territoriali, ma soprattutto attento alle capacità locali di promuovere nuovi sentieri di sviluppo, di imbastire nuove iniziative con un protagonismo del tutto diverso delle istituzioni locali e degli agenti locali (imprese o associazioni di cittadini che fossero) per quanto in un quadro normativo sempre carente se non confuso, ebbene proprio i poteri regionali sembrano voler ritornare non solo all'occasionalità dei progetti ma anche ad una gestione arbitraria e settaria delle risorse rese disponibili con i Fondi strutturali 2007-2013. Un approccio che non solo non garantirà fondi per il completamento di alcuni percorsi progettuali intrapresi da amministrazioni provinciali e comunali, ma spingerà molte enti locali a rinunciare alla costruzione di strategie di medio-lungo periodo per una selezione occasionale ed opportunistica dei progetti valutati più per la loro capacità di catturare consenso che per la loro efficacia ai fini della riqualificazione urbana ed il miglioramento della qualità della vita, abbandonando approcci innovativi per rifugiarsi in *routines* amministrative ormai obsolete e controproducenti;

– *nel ritardo normativo*, con il quale nella nostra isola si sta procedendo alla costruzione del nuovo quadro di regole e norme per il governo del territorio, sia per la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali (e se molto si è fatto per diversi ambiti naturali di pregio con l'istituzione di parchi riserve, Sic e Zps, molto resta da fare per la tutela delle coste e per la tutela del patrimonio storico-architettonico e culturale), sia per la formulazione di politiche d'area di pianificazione e di settore d'area vasta (cfr. Savino, 2006). Il tema è di grande complessità e non può essere affrontato in questa sede; in breve è possibile solo riaffermare che molte delle politiche urbane (dalla dotazione infrastrutturale, il potenziamento di servizi di eccellenza, la stessa riqualificazione che va compiuta in un contesto di rilancio economico o di valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali) non è possibile in assenza di una strategia territoriale di ampio respiro che (non solo per le tre grandi aree urbane della Sicilia) va ormai oltre la scala metropolitana, manifestando il bisogno di un quadro conoscitivo e strategico di riferimento. Sensibili a questa esigenza (nonostante la Regione non sembra voler intervenire in questa direzione) quasi tutte le nove Province regionali hanno provveduto alla costruzione di uno strumento, che al di là della sua relativa cogenza, è divenuto luogo di confronto e concertazione e costruzione di pratiche condivise di governo del territorio;

– *nelle difficoltà non solo burocratiche* che molte amministrazioni devono affrontare nel condurre a completa attuazione molti interventi avviati, e non solo per la penuria di risorse, quanto per le contraddizioni che si manifestano nella costruzione della città, dove gli approcci innovativi introdotti dalla programmazione complessa e dai programmi di iniziativa comunitaria si scontrano con pratiche urbanistiche tradizionali, connotate da una generale indifferenza per lo strumento urbanistico o piuttosto sotto le pressioni di un sistema di operatori che intende ancora la costruzione della città in una prospettiva esclusivamente immobiliare residenziale e di nuova realizzazione, in un sistema di mercato che manifesta un incipiente rallentamento (cfr. Bellicini, 2007). Il mancato sostegno alle pratiche innovative incide non solo sulla qualità finale delle attuazioni, ma anche sulla portata delle riorganizzazioni amministrative avviate e sulla capacità di consolidare le forme di partecipazione e mobilitazione di altri attori della trasformazione urbana.

Sono queste forme di ritardi e soprattutto di resistenze che fanno temere, in alcuni contesti, pericolose derive, ma soprattutto un ritorno al passato che potrebbe risultare irrimediabile con il lento esaurirsi dei finanziamenti comunitari², ma soprattutto rappresenterebbero un'ulteriore occasione

² Va chiarito che la rilevanza riconosciuta ai fondi comunitari diretti alle Regioni Obiettivo 1, al di là dell'entità, giace, a nostro modesto parere, più nelle modalità di attribuzione di fondi alle Regioni: solo in presenza di documenti programmatori di particolare completezza ed articolazione; per bandi, con premialità riconosciute per particolari meriti; con forme di rendicontazione più o meno

perduta per assicurare a città e territori un sentiero di sviluppo diverso ed alternativo, oltre all'opportunità di intraprendere un deciso miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

L'innovazione urbanistica, quindi, da intendere come l'adozione di nuove pratiche di intervento, come la costruzione di politiche che oltre a nuove modalità di formulazione (che esaltano mobilità e inclusione) presenta obiettivi strategici, prospettive di integrazione tra azioni pur diversamente orientate, sinergie amministrative e cooperazione, vive attualmente una fase particolarmente delicata, che richiederebbe maggiore attenzione e vigoroso sostegno per poter rappresentare quella svolta da tutti auspicata (spero non solo retoricamente).

2. ESIGENZA DI INNOVAZIONE

In questo quadro incerto, si colloca il processo di trasformazione della città di Messina, che dalla metà degli anni '90 interessa la città ed impegna le diverse amministrazioni comunali succedutisi, con varie vicissitudini, nell'attuazione di programmi e progetti. In questo periodo, Messina ha mostrato particolare dinamicità e progettualità, seppure con alcune difficoltà dettate anche da un quadro pianificatorio a volte contraddittorio³ e cali di tensione che hanno inciso non solo sulla qualità dei progetti, quanto sui ritmi di attuazione.

Se di alcune proposte è possibile forse rilevare delle debolezze (nella concezione complessiva del programma, per la dispersione degli interventi per una concreta incisività sulle problematiche urbane affrontate, per alcune ingenuità progettuali, per il mancato supporto di politiche economiche e sociali a completamento delle iniziative avviate), non è al contrario confutabile la portata che questi progetti hanno avuto:

– per esempio sulla macchina amministrativa, spingendo alla formazione di uffici “specializzati” e, all'interno di questi, di *task force* specifiche per i singoli progetti che nel tempo hanno acquisito esperienza e professionalità, al punto da riuscire a garantire che il Comune di Messina continui ad accedere a finanziamenti pubblici e comunitari e soprattutto continui a produrre progetti ad elevato contenuto di innovazione;

– o piuttosto la capacità di compensare, almeno in parte, i limiti dello sviluppo urbano (così come promosso dallo strumento urbanistico) e continuare a proporre, nonostante le difficoltà che di volta in volta si manifestano, una modalità diversa di generare i processi di riqualificazione urbana. Ne è un esempio la gestione del progetto di recupero del *waterfont* di Messina⁴, che con il “risanamento” rappresenta la più grande sfida che la città affronterà nei prossimi anni che ne dovrebbe ri-

rigorose; con modalità che sembrerebbero poter rompere alcuni circuiti viziosi che ancora dominano i trasferimenti, soprattutto, regionali, sui quali premono le appartenenze politiche, le forme di cooptazione ed altro ancora.

³ Dotatosi di un Prg nel 1978 che andava a sostituire il Piano regolatore della ricostruzione post-terremoto del 1908, redatto dall'ing. Borzi nel 1910 e in un modo e nell'altro prorogato sino a quella data, il Comune di Messina già nel 1983 avviava le procedure per la redazione di una Variante al Prg, il cui incarico venne affidato al Prof. L. Urbani. Lo strumento urbanistico, tra i cui pregi va indubbiamente sottolineato la capacità di proporre un sistematico, completo progetto di riorganizzazione urbana in una struttura policentrica, per diversi motivi – e si avrà occasione di evidenziarne alcuni – venne rigettato, a metà degli anni '90, dagli organismi regionali con richiesta di revisione. Quest'ultima, condotta dagli uffici comunali con il sostegno di alcuni consulenti esterni, ha prodotto un piano che non riesce a salvare nessuna delle strategie strutturali della proposta Urbani, nessuna delle indicazioni di redistribuzione di funzioni ed attrezzature, ma garantisce aumenti di cubature e la saturazione di tutte le aree ancora disponibili, nonostante la penuria di aree edificabili in una condizione morfologica del tutto particolare.

⁴ Anche il recupero del *waterfont*, nasce nel quadro della programmazione complessa, in particolare in seguito alla promozione da parte del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (allora) dei Piau (progetti innovativi in ambito urbano) che, nel caso di Messina, comporta un particolare finanziamento a RFI, Comune ed altre istituzioni per l'abbassamento del fascio di binari che divide la città dal fronte marino e quindi il recupero di un'area degradata, parzialmente utilizzata da impianti ferroviari ed aree industriali, che si sviluppa dal Porto storico (Zona falcata) per una quindicina di km sino al nuovo approdo dei traghetti di Tremestieri. Non si tratta solo di ricostruire un rapporto con il mare, spezzato dallo sviluppo novecentesco della città, ma anche di dotare Messina di funzioni urbane di eccellenza, servizi ed attrezzature, aree verdi e balneari, recuperare aree di grande valore storico e ambientale, ridefinire ruolo e carattere di tutta la zona meridionale del tessuto urbano. È di questi giorni la pubblicazione dei risultati del concorso internazionale per la definizione dei nuovi assetti dell'immensa area, che tra i suoi prodromi ha anche l'adozione di un nuovo Piano regolatore portuale da parte dell'Autorità portuale (che contempla la riorganizzazione dell'area della Fiera e di tutto il Porto storico, sino all'Annunziata, portando così l'area interessata dalla riqualificazione ad un fronte di quasi 25 km lungo lo Stretto di Messina).

definire completamente struttura urbana, organizzazione funzionale e fisionomia, ma soprattutto mettere in gioco risorse (e non solo finanziarie) ed operatori (pubblici e privati) di dimensioni (morfologiche, politiche, progettuali) mai affrontate in precedenza.

Se si osservano le estensioni dei Piani di ambito interessate dal “risanamento” (quasi i due terzi della città costruita dal II dopoguerra ad oggi) è possibile affermare che Messina stia per affrontare un cambiamento epocale, il che spiega i timori che questo processo così esteso e radicale non sia contraddistinto da un profondo rinnovamento delle pratiche e delle strategie, e soprattutto che venga costantemente corretto e ricalibrato per risolvere le problematiche che di volta in volta insorgono, oltre che per garantire il compimento delle azioni avanzate con modalità appropriate e soprattutto in grado di ottimizzare i benefici e ridurre gli effetti perversi.

Infatti, errori nella formulazione delle strategie, possibili banalizzazioni degli obiettivi (per esempio enfatizzando la componente edilizia ed immobiliare – scivolamenti possibili soprattutto quando il dibattito cerca di orientarsi sulla forma penalizzando le riflessioni riferite alla città nel suo complesso in quanto struttura economica e società locale –), un’opportunistica concertazione, *misunderstanding* istituzionali, potrebbero inficiare questo processo e nel caso di Messina rappresentare un irreversibile fallimento della sua modernizzazione e riqualificazione, ma soprattutto del suo rilancio come centro urbano, economico, culturale e turistico strategico del Mediterraneo.

In questo senso, mentre vanno delineandosi alcune linee preliminari del futuro assetto del *waterfront*, acquista maggior rilievo stimolare attenzione sul processo di risanamento a Messina e sottolinearne alcune limiti ai quali sarà necessario provvedere in un immediato futuro proprio per garantirne il pieno successo, non solo nelle realizzazioni edilizie, quanto negli interventi per debellare forme di disagio sociale e di degrado che fanno oggi di Messina una delle città con i più bassi tenore e qualità della vita del nostro paese.

3. IL “RISANAMENTO” A MESSINA

La legge regionale “speciale” 10/1990 della Regione Siciliana ha garantito al Comune di Messina strumenti di intervento e finanziamenti cospicui per un deciso intervento di riqualificazione nelle sue “periferie”. Infatti, l’iniziativa normativa permette l’utilizzo di strumenti attuativi straordinari per un intervento energico al fine di eliminare degrado edilizio e precarietà abitativa in alcuni ambienti urbani.

Se il primo obiettivo della legge era l’eliminazione degli insediamenti precari realizzati all’indomani del terremoto del 1908 ancora presenti in alcuni ambienti urbani, successivamente il progetto viene concepito in modo da poter favorire la sostituzione di quartieri a bassa densità realizzati nel corso degli anni ’20 e ’30 ed oggi profondamente degradati; quindi l’amministrazione comunale decise di considerare, date le particolari condizioni di degrado urbanistico e disagio sociale, anche parte dei grandi quartieri di edilizia economica e popolare redatti nel corso degli anni ’70 (cfr. La Spada, 1996), sfruttando l’occasione fornita dalla legge regionale per la creazione anche di infrastrutture e servizi. La portata del “risanamento”, dunque, cresce nel corso degli anni e durante la redazione dei sette *Piani particolareggiati di ambito per il risanamento* (Ppa)⁵ si trasforma in un’azione di generale e pervasiva riqualificazione della struttura moderna della città, con previsione di servizi ed attrezzature, anche di carattere urbano e di eccellenza, miglioramento delle condizioni di accessibilità e collegamento infrastrutturale, anche nell’ottica di restituire una perduta identità

⁵ Originariamente i Ppa erano 8, ma uno di questi non è stato approvato dagli organismi regionali. Gli ambiti interessati risultano, quindi, oggi: Ambito “A” – Annunziata; Ambito “B” – Giostra/Ritiro/Tremonti; Ambito “C” – Camaro/Bisconte; Ambito “D” – Fondo Saccà; Ambito “E” – Gazi Fucile/Via Taormina; Ambito “F” – S. Lucia/S. Filippo; Ambito “G” – Bordonaro/S. Filippo Alto. In base al dualismo risanamento-riqualificazione si possono suddividere i piani di intervento negli ambiti in tre categorie: piani a prevalente intervento di riqualificazione (Ambiti A ed F), piani al 50% interessati da interventi di risanamento (Ambiti B, C, D ed E), piani a prevalente intervento di risanamento (Ambito G). In tutti gli ambiti si prevede poi la realizzazione di servizi di quartiere nella quantità dettata dagli standard urbanistici, nonché la costruzione di parchi urbani, centri sociali, caserme, uffici comunali.

urbana a queste vaste aree urbane sfigurate da uno sviluppo incoerente, dalla frammentazione dei tessuti, da una progressiva disgregazione sociale.

Prodotti di una cultura urbanistica ancora non toccata dal dibattito sull'innovazione, i Ppa risentono di una certa farraginosità dei meccanismi attuativi (lo stesso ricorso a dei piani particolareggiati, ad esempio), di una concezione forse tradizionale dell'intervento urbanistico, dei soliti impedimenti prodotti dalla procedure amministrative e di finanziamento, mentre lo scontro con la pianificazione ordinaria è immediato.

La congiuntura per una redazione dei Ppa coordinata con lo strumento urbanistico generale appariva, in realtà, quanto mai favorevole: era in dirittura d'arrivo, in quel momento, la variante al Prg che avrebbe potuto costituire il quadro di riferimento generale agli interventi di riqualificazione, oltre che un indirizzo per la previsione di servizi e soprattutto infrastrutture per una diversa accessibilità urbana. I Ppa avrebbero costituito d'altro canto strumenti attuativi non solo dotati di finanziamenti consistenti e quindi in grado di garantire un'immediata operatività del piano, ma soprattutto l'opportunità per un maggiore dettaglio progettuale a diverse scale, favorendo la definizione puntuale degli interventi di riqualificazione, suggerendo anche una migliore (e più "contemporanea") qualità architettonica ed urbanistica delle operazioni.

L'istituzione, in ottemperanza alla legge, di uno specifico "Ufficio Speciale Risanamento" congiunto tra Amministrazione comunale e Iacp (quest'ultimo individuato come operatore quasi esclusivo degli interventi) con l'incarico di seguire la redazione dei Ppa (tutti affidati a progettisti esterni), ma soprattutto il mancato coordinamento con l'Ufficio-Urbanistica che gestiva il processo di redazione della variante (nel quale avrebbero dovuto trovare "collocazione" i piani particolareggiati) è all'origine di diverse vicissitudini amministrative, conflitti tecnici e politici che porteranno il Comune di Messina a presentare contestualmente per l'approvazione agli organismi regionali la Variante al Prg, priva di alcuna previsione o raccordo con i Ppa e questi ultimi senza alcun quadro urbanistico generale di riferimento: i contrasti sono rilevanti, soprattutto nella valutazione del fabbisogno edilizio, nel computo degli standard, per le previsioni circa le infrastrutture; ma soprattutto i Ppa non si inseriscono nella logica riorganizzativa policentrica della struttura urbana avanzata dalla "variante Urbani".

All'esame della Regione, nel 1993 la Variante verrà bocciata e sarà presentata dal Comune di Messina solo nel 1998 per venire riapprovata nell'ottobre del 2004, a questo punto inserendo i Ppa così come erano stati redatti e modificati in base alle indicazioni della Regione Siciliana nel 1997.

È possibile sottolineare come questa vicenda amministrativa manifesti già alcuni limiti di un'azione che si sarebbe dovuta condurre indubbiamente con maggiore sinergia ed un approccio diverso, poiché oltre alla mancata coerenza con lo strumento urbanistico, i Ppa manifestano già, rispetto anche ad altri programmi in corso in città, alcuni limiti di contenuto. Appare evidente, ad esempio, che l'atteggiamento di fondo che contraddistingue i Ppa sia spiccatamente quantitativo (sia nel caso della componente residenziale che per quel che riguarda il sistema dei servizi e delle attrezzature) e scarsamente qualitativo, e che il set degli operatori, esclusivamente pubblico, appare troppo circoscritto (la Regione per i finanziamenti, il Comune per la redazione dei Ppa e realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, lo Iacp che esegue ed assegna gli alloggi). Del tutto inesistente risulta l'accompagnamento dell'intervento edilizio con politiche sociali (assistenza alle fasce sociali più deboli, all'infermità o disabilità, ecc.), di sostegno all'occupazione (visto che uno delle problematiche più urgenti negli ambiti è proprio l'elevato tasso di disoccupazione o di impiego precario, l'assenza di qualsiasi iniziativa imprenditoriale).

Il ritardo nel trasferimento dei fondi, le vicissitudini amministrative ed alcune difficoltà oggettive di operatività dei meccanismi promossi dalla legge, spingono la Regione Siciliana all'emanazione della Lr 4/2002 di integrazione alla Lr 10/1990 che introduce alcune modifiche; una maggiore snellezza delle procedure amministrative⁶, una verifica delle condizioni di contesto e sui diritti di asse-

⁶ Come ad esempio la possibilità che tutti i Ppa adottati dal consiglio comunale siano riapprovati integralmente secondo le indicazioni della nuova legge e che tutte le eventuali modifiche, anche sostanziali, come il cambio di destinazione d'uso, limitatamente alle aree da risanare, non costituiscano variante al Prg e vengano approvate con delibera della sola giunta comunale; o piuttosto l'insediamento di una nuova commissione con l'incarico di redigere il crono-programma degli interventi e delle azioni di risanamento in atto e programmate, stabilendone l'ordine di priorità.

gnazione degli alloggi, l'ammissibilità dell'intervento privato⁷, la quale rappresenta indubbiamente la maggiore novità introdotta dalla legge: da un lato, ad esempio, cercando di coinvolgere ulteriori risorse economiche (attraverso le cooperative edilizie che godono tra l'altro anche di particolari contributi regionali), dall'altro favorendo una sorta di continuità urbanistica tra ambiti di risanamento (altrimenti *enclaves* introverse rispetto al resto del tessuto urbano) ed altre aree di insediamento, amplificando gli effetti della riqualificazione e favorendo l'integrazione sociale degli abitanti.

Il crono-programma presentato nel dicembre 2005 con una previsione di spesa di ben € 81.184.933,52 segna l'avvio definitivo del processo di risanamento: i problemi di compatibilità dei Ppa sono operativamente risolti con la Variante al Prg vigente, di fatto scavalcandola, ma di contro la demolizione di alcuni quartieri e di alcuni baraccamenti viene avviata ed in un breve lasso di tempo anche la costruzione dei nuovi complessi di alloggi, in alcuni casi già accompagnati dalla realizzazione di servizi sociali.

L'Amministrazione si fa anche promotrice dell'istituzione dell'*Osservatorio sulle Politiche della casa, il Risanamento e la Riqualificazione urbana della Città di Messina (ORM)* di cui fanno parte le associazioni degli inquilini, gli ordini professionali, le organizzazioni imprenditoriali, le cooperative, le organizzazioni sindacali e ovviamente i rappresentanti delle Istituzioni e degli Enti interessati al programma di risanamento e delle Università di Messina e di Reggio Calabria, con l'obiettivo di:

- costruire politiche per la casa e per il risanamento maggiormente integrate,
- aumentare la partecipazione dei cittadini alle attività di recupero e riqualificazione,
- innescare processi auto-propulsivi di miglioramento delle condizioni residenziali, di recupero degli spazi del quartiere.

4. CORREZIONI SI IMPONGONO

La vicenda potrebbe dirsi felicemente conclusa se nel corso dei mesi, oltre ad apprezzare il completamento di alcuni complessi residenziali e di alcune attrezzature collettive, non si fossero dovute registrare le forti resistenze degli abitanti "delle baracche" allo sgombero ed alla demolizione, e l'insorgenza di una problematica ambientale (la necessaria eliminazione dei materiali edilizi, in alcuni casi altamente inquinante per la presenza di amianto di cui era ed è costituita la maggior parte delle coperture delle baracche) non avesse richiamato ulteriormente l'attenzione sul processo.

È evidente che, nonostante l'aver sottoscritto le indicazioni di Aalborg ed aver anche avviato alcune iniziative di sensibilizzazione della popolazione (come avvenuto con il Progetto Life Ambiente nel quartiere di Giostra o piuttosto con l'avvio del Forum civico nel quadro del Progetto Urban Italia) l'azione dell'Amministrazione non ha previsto alcuna azione di coinvolgimento della popolazione in un processo pure così esteso e pervasivo.

Per quanto sia possibile ammettere le difficoltà oggettive nel costruire processi partecipativi nelle strette maglie normative di una legge concepita solo per l'elargizione dei fondi pubblici, o per alcune condizioni di contesto oggettivamente difficili (non solo la soglia di povertà di alcune famiglie o piuttosto le complesse forme di disagio che impediscono un'azione adeguata, quanto la presenza di una criminalità organizzata che spesso utilizza strumentalmente le "paure" dei residenti od organizza il conflitto per ri-orientare i contenuti degli interventi!!), certo è che nelle relazioni istituzionali non sembra essersi mai aperto un varco per favorire l'inserimento di altri soggetti che avrebbero potuto migliorare i contenuti degli interventi o piuttosto completarli con azioni di sostegno sociale; tantomeno si sono date le condizioni perché nei confronti dei residenti (costretti dallo sgombero ad una temporanea ricollocazione – per la quale non sempre il Comune ha previsto appropriate condizioni di accoglienza –, prima dell'assegnazione dei nuovi alloggi con incerta tempistica) si procedesse

⁷ Ossia la possibilità per i privati, i consorzi e le cooperative di contribuire alla realizzazione di alloggi il cui costo è stabilito dal decreto dell'Assessore regionale per i Lavori pubblici, come interventi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e convenzionata-agevolata.

verso forme di coinvolgimento che potessero tradursi in una diversa reazione all'intervento. Ne consegue non solo un rallentamento delle procedure di sgombero e demolizione, non solo un conflitto con i residenti dai toni duri, ma soprattutto un inasprimento del dibattito politico e la generale incertezza sui processi di riqualificazione della città esistente, che rischiano di ridurre la portata.

In questo caso, è possibile cogliere alcuni dei tratti di specificità della città del Mezzogiorno: non tanto nella presenza della criminalità più o meno (o tanto) organizzata – tema troppo ampio per essere affrontato in questa sede – quanto nelle forme che assume il disagio sociale, la cui gravità a volte appare tale da sfidare qualsiasi approccio innovativo per quanto integrato possa risultare: povertà, disoccupazione, basso livello di scolarizzazione, degrado e violenza familiare, ecc., fenomeni che spesso richiedono un'azione decisa ed energica che manca alle amministrazioni locali, e che richiede un raccordo tra politiche regionali e nazionali di ben altro vigore, entità economica e scala di intervento.

In questi contesti, perché partecipazione e mobilitazione dei residenti – iniziative più che necessarie per strappare queste realtà ad un meccanismo, a volte ineluttabile quanto spontaneo, di marginalizzazione – possano attecchire, esse richiedono non solo risorse umane e finanziarie pertinenti, ma soprattutto che vengano concepite quale parte integrante dell'azione di rigenerazione, continua e non di circostanza: un processo di accompagnamento permanente che “sopravviva” al risanamento compiuto, per la costruzione di forme di appartenenza e di identità che di certo non sarà determinata automaticamente dai nuovi “prodotti immobiliari”. Richiedono, inoltre, che il coinvolgimento della popolazione sia coerentemente perseguito nelle politiche amministrative con convincimento e costanza, soprattutto per vincere una radicata diffidenza nei confronti dei politici e dei potenziali “cacciatori di voti”⁸.

Va messa in evidenza, in questa esperienza, la mancata integrazione con adeguate politiche sociali della stessa Amministrazione comunale e di altre istituzioni (religiose o laiche) coinvolgibili nel processo di “rigenerazione”. Questo limite potrebbe essere attribuito, senza dubbio, ai contenuti circoscritti, convenzionali e obsoleti della legge regionale ed alla scarsità di fondi a questo scopo destinati. Ma è anche vero che da parte dell'amministrazione non è stato tentato neanche un coordinamento dei diversi operatori pur presenti in città e che da tempo si adoperano per alleviare l'emergenza sociale; tantomeno è stato tentato un loro eventuale orientamento sinergico verso questi obiettivi di sostegno sociale.

Lo stesso mancato coordinamento con lo strumento urbanistico generale, mai rimediato in questo specifico caso, indica un problema che merita attenzione e la ricerca di una soluzione. Se è possibile ammettere che il piano continui a presentare limiti e controindicazioni, è pur vero che nella sua complessa costruzione rappresenta ancora l'unico strumento in grado di garantire una visione unitaria dello sviluppo urbano e per formulare un disegno unitario del possibile assetto territoriale ed in assenza di un piano strategico, che ne corrobori l'azione, anche l'unica opportunità per formulare strategie ed indicazioni per indirizzare la crescita della città. E quindi non è possibile sperare che progetti di tale dimensione e portata – come quelli in atto a Messina tra risanamento e recupero del *waterfont* – non trovino un *quadro di riferimento* che li renda compatibili, omogeneamente indirizzati verso gli stessi obiettivi, coordinati, e soprattutto solidamente strutturati con i processi che producono la città, con le diverse politiche che su più fronti vengono promosse, con gli altri programmi di riqualificazione che vanno attuandosi⁹.

⁸ Pratica che resta molto diffusa nelle periferie del Mezzogiorno (e non solo!), le quali restano dei preziosi bacini di consenso molto “battuti” nei periodi pre-elettorali, ma spesso (se non sempre) dimenticati nei tempi successivi. Non di rado, ma potrebbe essere argomento per altre riflessioni da alcuni autori in altre sedi affrontata, per chiedersi quanto questo particolare connotato delle periferie del Mezzogiorno non influisca sulla permanenza del degrado e del disagio e quindi sull'assenza o piuttosto sulla sostanziale inefficacia delle politiche di intervento urbanistico e sociale.

⁹ Ad esempio, prossimo all'avvio è anche il *Contratto di quartiere per il recupero del quartiere del Tirone* (finanziato con dl 30 dicembre 2002) destinato al recupero di un ambito urbano esteso nelle aree centrali della città, segnato da un profondo disagio sociale e da degrado urbanistico ed edilizio diffuso. In questa area, cerniera tra il centro “storico” e con l'ambito di risanamento C “Camaro-Bisconte”, si prevede la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (anche attraverso demolizioni e sostituzioni di edifici in avanzato stato di degrado con successiva realizzazione di nuovi alloggi), la creazione di servizi scolastici e di altre attrezzature pubbliche, il recupero di una vasta area militare (Ospedale Militare e Caserma Zuccarello, in attesa di dismissione non ancora avvenuta), lo stimolo all'insediamento di nuove attività produttive, per un ammontare complessivo di circa 10 milioni di €.

Altro aspetto che vale la pena di rilevare nel caso del risanamento e che costituisce anch'essa una peculiarità della città del Mezzogiorno in questa fase di cambiamento delle politiche urbane, è indubbiamente la presenza e la qualità dell'operatore privato. O meglio l'assenza: nonostante la legge regionale alla fine abbia previsto seppure relativamente ed in modesta quota, la partecipazione dell'operatore privato (in realtà la messa in sinergia di ulteriori fondi pubblici, più che "nuove" risorse private), è anche vero che per un intervento di simili dimensioni non è possibile non immaginare il coinvolgimento di operatori ed imprese private, e non solo per meglio articolare l'intervento e rendere più pervasivo il processo di trasformazione della città. Ma nel merito di questo aspetto, va anche fatto presente – e la cosa si renderà ancor più manifesta e problematica nel caso del recupero del *waterfront* – che il tessuto imprenditoriale e la struttura economica di Messina mostrano una sostanziale debolezza, non solo per la carenza di iniziative e di propositività, quanto per la disponibilità e capacità finanziaria di intervento. Se la programmazione complessa ha stimolato alcuni interventi e progetti, questi sono risultati sporadici, discontinui, incerti; di sicuro non hanno permesso la costituzione di una rete di riferimento per le istituzioni pubbliche. È possibile riconoscere la presenza di attori istituzionali "altri" di una certa dinamicità (come l'Autorità portuale o forse il Consorzio Asi), mentre altri privati sono risultati del tutto assenti. Sicuramente questo fenomeno è esito dell'indebolimento della struttura economica messinese, ma soprattutto di una sua progressiva rarefazione e di appiattimento sui soli settori del terziario pubblico e del settore edilizio tradizionale, che, in entrambi i casi, non appaiono particolarmente interessati ad un approccio alla trasformazione urbana innovativo.

Ed infine, come dimostrano le contraddizioni del processo di risanamento, è evidente che il processo di rinnovamento e riorganizzazione della macchina amministrativa è ancora incompleto, indicando come sia necessario – soprattutto per affrontare con efficacia l'innovazione delle pratiche e delle politiche urbane – perseguire con maggiore determinazione il coordinamento e la cooperazione tra gli uffici. A Messina, se alcuni uffici hanno raggiunto significativi livelli di *expertising* ed efficienza (Ufficio Programmi complessi, Ufficio Risanamento, lo stesso Ufficio-Servizio Pianificazione urbana e territoriale per alcuni interventi), la netta e categorica divisione per ambiti di intervento, missioni, capitoli di spesa, nonché per i rapporti con la Giunta comunale o piuttosto per le relazioni con altre istituzioni e con gli operatori privati (per i quali gli uffici si ritrovano anzi in competizione) non riesce a garantire la massima efficacia degli interventi. Non mancano su alcuni programmi, forme di conflitto e di rivendicazione di competenza, che finiscono per nuocere all'incisività delle operazioni, come d'altronde alla capacità di integrazione con politiche di carattere sociale ed economico, conducendo verso esperienze che potrebbero risultare alla fine parziali, incomplete, non appropriate: in breve, poter rappresentare drammaticamente un'opportunità perduta.

Riferimenti bibliografici

BELLICINI L., "Un mercato che rallenta", *Il Giornale dell'Architettura*, n. 48, feb. (2007).

CATANZARO R., PISELLI F., RAMELLA F., TRIGILIA C., *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna, 2002.

LA SPADA E., "Città e periferia a Messina", *DRP. Rassegna di studi e ricerche*, n. 1, 1996, pp. 81-126.

SAVINO M., "Della pianificazione d'area vasta un Sicilia. Riflessioni su auspici di felicità collettiva e speranze deluse", *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 85-86, 2006, pp. 91-112.