

Palermo: lo ZEN e l'arte della negoziazione pubblico-privato

Giulia Bonafede* e Francesco Lo Piccolo**¹

*Dipartimento Storia e Progetto nell'Architettura, Università degli Studi di Palermo

**Dipartimento Città e Territorio, Università degli Studi di Palermo

Abstract

This paper aims to update the analysis and the related political debate concerning the public housing district called ZEN in Palermo, in order to highlight critically the result of the public social and housing policies as well as the ambiguous role that the negotiation practices tend to play in fragile contexts, greatly characterized by urban decay, social marginality and forms of mafia organization. As everybody knows, the ZEN district of Palermo constitutes an exemplary case of those problems affecting the suburbs of the urban areas in Southern Italy. In addition to the historical reasons and the consolidated phenomena that characterize this public residential housing district, in the latest years there seems to be a worsening of the problems, with respect to, on the one hand, a fragmented but fertile social practice from the bottom operating on the local area and, on the other hand, a controversial activation of forms of negotiated planning and partnership programs carried out by local and external entrepreneurs. This paper aims to analyse the difficult integration of the policies under way and the ambiguous relationship between public and private sectors in a context characterized by highly complex urban and social issues.

Key-words: Housing; Urban decay; Social exclusion; partnership programs.

INTRODUZIONE

Il contributo intende aggiornare il quadro ricognitivo e di analisi inerente il quartiere di edilizia pubblica ZEN di Palermo, nell'ottica di evidenziare criticamente l'esito delle politiche sociali ed abitative di ambito pubblico e l'ambiguo ruolo che tendono ad assumere le pratiche negoziali in contesti fragili e marcatamente segnati da degrado, marginalità sociale e forme di organizzazione mafiosa.

Come è noto, lo ZEN di Palermo rappresenta un caso acclarato ed esemplare delle problematiche delle periferie nelle aree urbane del Mezzogiorno. Alle storiche ragioni ed ai consolidati fenomeni che connotano questo quartiere di edilizia residenziale pubblica, negli ultimi anni si rileva un aggravarsi dei problemi, a fronte da un lato di una frammentata ma fertile pratica sociale dal basso operante nel territorio e dall'altro di una controversa attivazione di forme di pianificazione negoziata ad opera di imprenditori, locali e non.

Il contributo intende analizzare la difficile integrazione delle politiche in atto e l'ambiguo rapporto pubblico-privato in un contesto ad alto livello di problematica complessità, urbanistica e sociale.

UNA BREVE CRONISTORIA

La Zona di Espansione Nord irrompe nella Piana dei Colli a più riprese, attraverso la realizzazione dei noti insediamenti di edilizia residenziale pubblica che compromettono gli equilibri sociali e ambientali di una struttura territoriale a maglie larghe, intessuta da antichi giardini di

¹ Il presente contributo è frutto delle comuni riflessioni e ricerche degli autori; in particolare G. Bonafede ha curato i primi quattro paragrafi e F. Lo Piccolo gli ultimi due paragrafi.

agrumi e ordita dalla trama viaria storica di collegamento tra i numerosi bagli, ville e borgate agrumicole preesistenti. Si tratta di una irruzione annunciata già in periodo prebellico dai primi studi per il piano regolatore di Palermo, che intravedono nel prolungamento di via Libertà l'asse portante della nuova espansione in direzione nord² e che, attraverso le alterne vicende urbanistiche della città, si concretizzerà nell'arco di un trentennio, dal 1958 agli anni '80.

Il primo nucleo di edilizia residenziale della Zona di Espansione Nord è il Borgo Pallavicino, che si realizza con i fondi della legge regionale n. 33 del 1956 a nord ovest del Villaggio Ruffini³, addensandosi sulla via Patti, preesistente asse storico di collegamento tra San Lorenzo e Partanna Mondello. Il piccolo Borgo Pallavicino è costituito da 316 alloggi aggregati in palazzine di modesta elevazione che, in ossequio all'asse eliotermico, sono disposte secondo un'orditura inclinata rispetto la trama viaria preesistente. Completata la costruzione nel 1958, questo primo nucleo dello ZEN rimane isolato dal resto della città⁴ e disabitato fino al 1968 quando, a seguito del terremoto, viene occupato da abitanti sfollati dal centro storico⁵. Il secondo nucleo, lo ZEN 1, si realizza dal 1967 al 1978 nell'ambito della zona n. 12 del Peep, utilizzando, secondo una prassi abituale a Palermo, i finanziamenti della L. 28 del '62 destinati al risanamento del centro storico⁶. A questi segue la realizzazione del più famoso ZEN 2, costruito nel corso degli anni '80, a completamento dell'area 167, quale esito del celebre concorso del 1970 (*Figura 1*) e delle successive varianti in corso d'opera.

Dimensionato inizialmente per 15.700 abitanti con 3.222 alloggi⁷, lo ZEN 2 si pone in netta contrapposizione con la città ed il tessuto circostante, come gran parte della produzione di edilizia pubblica di quegli anni in Italia, e si confronta direttamente con le emergenze paesistiche, monte Pellegrino e i rilievi della Piana dei Colli, per i quali la griglia del quartiere diviene strumento di misurazione razionale⁸.

Tralasciando le relazioni con il tessuto rurale e le ville storiche, il progetto dello ZEN 2 prevede un impianto ortogonale articolato in tre file parallele di *insulae*, disposte in numero di sei per ciascuna fila, associate a tre fasce di servizi, una a nord dedicata alle attività produttive, un'altra a sud che accoglie le attrezzature sportive, e una interna destinata ai servizi collettivi, disposta in modo da favorire la necessaria connessione con lo ZEN 1 e collegare il perpendicolare asse di prolungamento di via Libertà con la tangenziale ovest dell'insediamento Peep. Le scuole sono previste sia nella fascia a nord che in quella a sud.

La realizzazione è segnata da frequenti fallimenti delle imprese costruttrici⁹ ed è soggetta a due varianti, redatte nel 1975 e nel 1980, che modificano sostanzialmente il progetto originario al fine di adeguare l'intero piano di zona agli standard urbanistici e inglobare l'esistente industria "Siciliana cellophane" oltre che salvaguardare le preesistenze storiche costituite dal baglio Mercadante, dal cortile Gnazziddu e dal fondo Trapani, vincolati dalla Soprintendenza. Tali variazioni, oltre a modificare la morfologia complessiva dell'insediamento, comportano una diminuzione del numero dei vani e la conseguente contrazione del dimensionamento originario¹⁰, che si riduce a 12.900 abitanti insediabili¹¹.

² Cfr. Inzerillo, S. M., *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo. Piani e prassi amministrativa dall'«addizione» del Regalmici al Concorso del 1939*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, n. 9, Palermo 1981, p. 74.

³ Vedi Sciascia, A., *Tra le modernità dell'architettura. La questione del quartiere ZEN 2 di Palermo*, L'Epos, Palermo 2003.

⁴ Cfr. Stella, E., "Abitare in Sicilia. Passato e futuro dell'intervento pubblico residenziale", in Costantino D. (a cura di), *Teorema Siciliano*, Publicicula, Palermo 1989, pp. 77-118.

⁵ Vedi Mistretta, I e Russo, C., *Progetto di integrazione per il quartiere "(ex) Zen"*, Tesi di laurea disponibile presso la Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Palermo, relatore prof. C. Quartarone, A.A. 2005/06, Palermo 2006.

⁶ Stella, *op. cit.*

⁷ Vedi Amoroso, F. et al., "Quartiere Zen a Palermo", *Lotus international*, n. 9, febbraio, Venezia 1975, pp. 6-27.

⁸ *Ibidem*; vedi inoltre Sciascia, *op. cit.*

⁹ La consistente quota di superficie utile non residenziale delle insulae induce spesso le imprese ad introitare gli acconti dell'appalto e non completare i lavori.

¹⁰ Il numero della popolazione insediabile nello ZEN 2 si riduce a 12.907 abitanti che, sommati ai 7.539 già insediati nei due nuclei costituenti lo ZEN 1, restituiscono per l'intero piano di zona il complessivo dimensionamento di 20.400 abitanti circa.

¹¹ Cfr. Sciascia, *op. cit.*, p.81.

In particolare, le file delle insulae diventano quattro, spostando il margine dell'insediamento a sud. Soltanto una fila risulta costituita da sei insulae, due file ne contengono quattro e, in quella più a sud, se ne realizzano soltanto tre. Si definiscono le insulae con asilo nido, con piazza e con marciapiede sopraelevato in corrispondenza della variazione di quota stradale. L'insula adiacente all'industria esistente subisce variazioni tipologiche e morfologiche, mentre una seconda, costituita da 235 alloggi, sarà successivamente bruciata ed è attualmente in fase di ricostruzione. Circa 138 alloggi non si realizzano, così come molti negozi, mentre altri vengono occupati abusivamente (Figura 2).

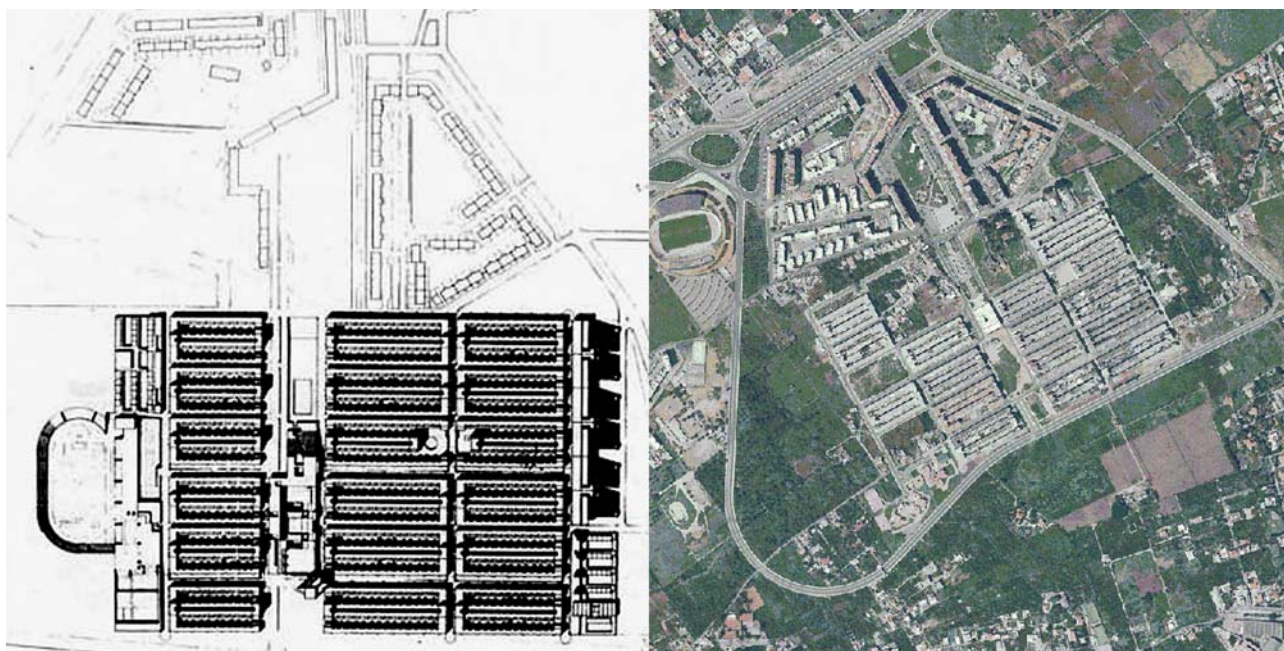


Figure 1 e 2 – Il progetto ZEN 2 del 1970 e lo stato attuale dell'intera area

Il tardivo riconoscimento del patrimonio storico culturale, esistente lungo il prolungamento di via Libertà e costituito dal ricco tessuto di ville storiche, vanifica la previsione del collegamento viario diretto con il centro della città e, mentre il progetto del quartiere ZEN si realizza in più soluzioni, mutilato dei servizi, modificato per rispondere a dispositivi di legge e scisso dal contesto territoriale per dichiarata (ed utopica) intenzionalità dei progettisti, lo *sprawl* delle “villette” lo travalica e lo accerchia a “debita” distanza, oltre la cintura dei tessuti agricoli superstiti. Una strada a scorrimento veloce, per viaggiatori distratti, lo recinge, costringendo abitanti sradicati da luoghi familiari in una *gated community*¹², dove la scelta di appartenenza è dettata dalla esclusiva necessità di occupare una abitazione, anche al di fuori dei previsti sistemi di assegnazione.

IL QUADRO SOCIO-DEMOGRAFICO

Fenomeni di occupazione abusiva delle abitazioni, che allo ZEN 2 acquistano una dimensione rilevante (oltre il 70%), si intrecciano ad un quadro socio demografico caratterizzato da una struttura della popolazione prevalentemente in età da lavoro con alti tassi di disoccupazione, inusuali indici di analfabetismo e bassi livelli di istruzione superiore (se confrontati con il resto del territorio comunale), mentre gli alti livelli di dispersione scolastica che interessano le fasce più giovani, ad alto rischio sociale, alimentano una domanda di servizi di aiuto alla persona e di

¹² Vedi Bauman, Z., *Voglia di comunità*, Laterza, Roma – Bari 2003 e Bauman, Z., *Vite di scarto*, Laterza, Roma – Bari 2005; vedi inoltre Petrillo, A., *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Edizioni Dedalo, Bari 2000.

formazione professionale. Il deficit di standard urbanistici e di luoghi pubblici di aggregazione, così come le precarie condizioni igieniche sanitarie e la mancanza di infrastrutture primarie minano il labile sentimento di inclusione nella *civitas* che vivono gli abitanti.

Lo ZEN non è soltanto considerato dai palermitani una realtà separata, esclusa anche dallo stradario, ma all'interno del quartiere gli abitanti vivono soprattutto l'auto percezione di essere ghettizzati. Tale condizione non si manifesta unicamente attraverso l'espressione "scendo a Palermo", comune a molti abitanti di altre periferie per indicare lo spostamento in aree centrali della città¹³, ma anche attraverso evidenti comportamenti di imbarazzo nel rivelare il luogo di abitazione, diffusi specialmente tra molti adolescenti¹⁴, mentre sembra che le modalità di dotazione di alcuni servizi, come la chiesa, imprigionata dentro il suo recinto di difesa, invece di coadiuvare la ricomposizione delle due realtà in cui è suddiviso il quartiere (ZEN 1 e ZEN 2), contribuisca a definire una ulteriore cesura fisica.

Se la condizione di marginalità è il frutto di una scissione tra centro e periferia che svela comportamenti e politiche urbane contraddittorie e conflittuali, nel caso del quartiere ZEN la dissociazione potrebbe essere considerata gerarchicamente multipla. Dalla città al quartiere San Filippo Neri, frazionato fisicamente e socialmente in ZEN 1 e 2, all'isolamento delle insulae dello ZEN 2, dove è più evidente il carattere di "terra di confine", dove si avverte con maggiore fragore la discrasia dei messaggi ambivalenti: la vicina presenza del velodromo, attrezzatura urbana irraggiungibile dalle insufficienti economie degli abitanti del quartiere e, al contempo, la mancanza di legali allacciamenti delle abitazioni al sistema idrico urbano.

Seppure il dimensionamento del piano di zona n. 12, modificato dalle varianti, corrisponda a circa 20.400 abitanti, a causa dell'occupazione abusiva delle abitazioni è oltremodo difficile stabilire attualmente l'effettivo numero di popolazione insediata. Il fenomeno dell'occupazione abusiva che, comune a molti insediamenti di edilizia residenziale pubblica, si verifica prima che le abitazioni siano state completate e dichiarate abitabili, nel quartiere ZEN 2 assume una dimensione oltremodo rilevante con una percentuale che interessa circa il 70 % degli alloggi realizzati e che si innalza all'82% se si includono quelli affidati in custodia provvisoria agli abitanti legittimamente inseriti nelle graduatorie di assegnazione. A fronte di un numero di alloggi realizzato, che varia a secondo delle fonti consultate¹⁵ da 2.538 a 2.779, escludendo quelli mai costruiti e quelli bruciati, sembra possibile affermare che soltanto il 2% circa delle abitazioni dello ZEN 2 risultino regolarmente assegnate¹⁶.

Sulla base di tali presupposti e in mancanza di dati ufficiali esaurienti ed aggiornati forniti dall'anagrafe e dall'Istat, restituire il quadro socio demografico del quartiere risulta alquanto problematico. Secondo i dati rilevabili al 1999 dalla relazione generale del PII¹⁷, il cui ambito di intervento comprende peraltro un territorio più ampio rispetto al piano di zona n. 12, la popolazione ufficialmente residente è pari a 22.879 abitanti, di cui solo il 58% risiede all'interno dell'insediamento di edilizia pubblica ed il 42% nella restante parte. Secondo tali dati, la popolazione ufficialmente residente negli alloggi di edilizia pubblica (ZEN 1 + ZEN 2) è pari a 13.276 abitanti. Ciò induce a pensare che se lo ZEN 1, non più gravato dal fenomeno dell'occupazione abusiva delle abitazioni, contiene 7.539 abitanti¹⁸, gli altri 5.737 siano residenti ufficiali dello ZEN 2.

Altrettanto problematico risulta, allo stato attuale, valutare il soddisfacimento degli standard urbanistici se rapportati ai dati alquanto incerti della popolazione insediata. Tuttavia, prescindendo

¹³ In particolare, per gli abitanti originari dei quartieri storici della città, siano essi ancora residenti o "deportati" in periferia, tutto il centro storico si identifica con "Palermo".

¹⁴ Il disagio giovanile è particolarmente rilevante in tutta la VII circoscrizione alla quale appartiene lo ZEN. Dai dati forniti dall'Osservatorio sulla condizione sociale della città di Palermo emergono due indicatori significativi, che sono i più alti rispetto al resto della città: il numero di reati compiuti contro le cose ed il numero dei rei recidivi.

¹⁵ Cfr. Sciascia, *op. cit.*, p. 116 nel primo caso e Comune di Palermo, *Programmi Integrati di Intervento L. 179/92, Art. 16: Quartiere San Filippo Neri (Z.E.N.)*, Palermo 1999, p. 10 nel secondo.

¹⁶ Le percentuali sono state ricavate sulla base dei dati riportati in Comune di Palermo, *op. cit.*, p. 10.

¹⁷ Ivi, pp. 7-8.

¹⁸ Cfr. Sciascia, *op. cit.*, p. 82.

dal titolo di godimento più o meno legittimo delle abitazioni, sulla base della superficie di servizi attualmente realizzati¹⁹ e di una stima approssimativa degli abitanti insediati pari a circa 18.655 abitanti²⁰, è possibile dimensionare il deficit dei servizi nella misura di 11,13 mq/ab ed una dotazione pari a 6,87 mq/ab. In particolare, nell'istruzione si riscontra una dotazione di 1,85 mq/ab con un deficit pari a 2,65 mq/ab, per le attrezzature collettive si registra una dotazione pari a 1,69 mq/ab con un deficit di 0,31 mq/ab e per il verde attrezzato la dotazione è pari a 2,45 mq/ab con un deficit di 6,55 mq/ab. I parcheggi sono quasi del tutto inesistenti, a meno di non contabilizzare anche quelli a servizio del vicino velodromo, e nell'insieme tuttavia non riescono a soddisfare i minimi previsti di legge; anche in questa ipotesi si registra un deficit complessivo pari a 1,62 mq/ab.

È da notare inoltre che, per quanto riguarda le attrezzature di interesse comune, la quota più alta di standard attualmente presente è da addebitare all'estesa superficie di pertinenza della chiesa che, sebbene dotata di sala per lo spettacolo, attrezzature collaterali e un ampio giardino, non è liberamente fruibile dagli abitanti. Dalla localizzazione dei servizi e dall'analisi del raggio di influenza degli edifici scolastici²¹, si desume inoltre che non solo lo ZEN 1 accentra la maggior parte delle attrezzature esistenti, compresa l'area del mercatino settimanale, nonché delle attività commerciali stabili, ma che gli asili nido non riescono a coprire neanche le necessità dello ZEN 1, mentre le scuole materne risultano insufficienti e decentrate, sia per lo ZEN 1 che soprattutto per un'ampia porzione dello ZEN 2.

Le infrastrutture primarie, ed in particolare la rete idrica e fognaria, come è noto, versano in condizioni di totale inefficienza. Pur se l'occupazione abusiva ha innescato un circolo vizioso di conflitti di responsabilità che rimbalzano da lungo tempo tra lo IACP, l'AMAP ed il Comune, il tavolo tecnico tra gli enti competenti più volte annunciato per risolvere il problema non ha mai avuto luogo. D'altra parte, l'ambiguità delle politiche pubbliche alimenta l'illegalità, generando una cultura della marginalità che si aggrappa per sopravvivere a codici di devianza mafiosa, mentre l'incertezza economica e lo sgretolamento dello stato sociale diviene strumentale al mantenimento di "vite di scarto"²² in una condizione latente di insicurezza, tensione e conflitto, utilizzabile quale riserva di fertile consenso elettorale. Basti pensare alle modalità di approvvigionamento idrico delle abitazioni, notoriamente "affidate" a privati, ed alle promesse di lavoro e di sanatoria per gli occupanti abusivi delle abitazioni, in prossimità delle scadenze elettorali, che si intrecciano ad azioni vandaliche ed a traffici illeciti, tra i quali non sono inusuali i subaffitti e la compravendita tra privati di immobili di proprietà pubblica.

Se la sovrapposizione di modelli propri di una società "moderna" a paradigmi sociali tradizionali è un indizio di marginalità connotante il meridione²³, tale condizione si riscontra ampiamente nella insofferenza e ambivalenza con la quale alcuni abitanti vivono il sistema insediativo. Le donne soprattutto, se da una parte considerano le corti interne delle insulae luoghi protetti dal traffico, adatti al gioco dei bambini, d'altra parte lamentano la mancanza di *privacy* e denunciano il controllo sociale a cui sono soggette, e che in gran parte deriva dal processo di occupazione di gruppi contigui di abitazioni da parte di interi nuclei familiari allargati.

¹⁹ Cfr. Mistretta e Russo, *op. cit.* In particolare la superficie dell'istruzione è pari a circa 34.620 mq, quella del verde pubblico attrezzato è pari a circa 45.700 mq, quella per le attrezzature di interesse comune è pari a circa 31.530 mq e la superficie di parcheggi è pari a circa 16.500 mq, compresa quella di servizio al velodromo ed esclusa quella delle insulae che, a causa delle numerose superfetazioni, è difficilmente valutabile.

²⁰ Il numero degli abitanti insediati in tutto il piano di zona n. 12 è stato ridotto a 18.655 rispetto al dimensionamento post variante del Peep (20.400), in considerazione del fatto che allo ZEN 2 alcuni alloggi non sono stati realizzati (138) ed altri sono stati bruciati (235). Ricavando una media di 4 abitanti per alloggio dal rapporto abitanti insediabili post variante (12.900) su alloggi che si sarebbero dovuti realizzare allo ZEN 2 (3.152), si è pertanto moltiplicato tale valore medio per il numero di alloggi effettivamente realizzati (2.779). Il numero degli abitanti insediati allo ZEN 2 così ottenuto (11.116) è stato sommato a quello presente allo ZEN 1 (7.539). Tuttavia il dato relativo allo ZEN 2 è, a nostro avviso, fortemente sottodimensionato rispetto ad un probabile affollamento degli alloggi, occupati e trasformati abusivamente, al momento difficilmente valutabile.

²¹ Mistretta e Russo, *op. cit.*

²² Bauman, *Vite di scarto*, cit.

²³ Vedi D'Agostino, F., *La Grammatica dello sviluppo. Le basi socioculturali dello sviluppo*, Liguori, Napoli 1984.

Abitanti spaesati, e probabilmente ignari dei riferimenti culturali dei progettisti²⁴, usano lo spazio della cittadella compatta dello ZEN 2 con comportamenti adattativi ed al contempo di difesa. Se realizzano verande, tettoie ed edicole votive che, in questo ultimo caso, testimoniano l'affezione e l'identificazione con i luoghi comuni, similmente a quanto accade in centro storico e nelle borgate, d'altra parte inseriscono attività commerciali in luoghi impropri, "blindano" i citofoni e le scale di accesso alle abitazioni o trasformano intere insulae in fortezze. Se rinfrescano una porzione di prospetto, accennando alla necessità di distinguere la propria pertinenza con un diverso colore rispetto alla monotonia monocromatica, o improvvisano campetti sportivi in aree abbandonate, d'altra parte si appropriano degli spazi semipubblici e costruiscono nuovi vani, occupando l'ampia cubatura dei porticati di accesso alle insulae.

LE PRATICHE SOCIALI

A fronte della mancanza di servizi presenti, e di una implicita domanda che emerge dalla lettura dell'ambiente fisico e dall'ascolto degli abitanti, associazioni e istituzioni locali, recentemente consolidate in una rete interistituzionale²⁵, attivano progetti di formazione dai quali germinano nuove iniziative socio culturali. Abitanti si auto-organizzano per sopperire alla mancanza di servizi, asili nido si costituiscono per iniziativa delle mamme, attività imprenditoriali si avviano in aree agricole marginali per la coltivazione di prodotti esotici destinati agli immigrati. Solidarietà inaspettate si concretizzano in relazioni di aiuto dall'interno.

Associazioni e istituzioni locali riflettono sulle motivazioni che hanno indotto gli abitanti a "carcerarsi" dentro le insulae, ridisegnando il paesaggio architettonico con cancellate e superfetazioni e restituendo una dimensione sociale frammentaria e, al contempo, fortemente gerarchizzata e controllata.

Le associazioni e i molti operatori pubblici locali nondimeno rispecchiano la frammentarietà sociale del quartiere e, se tendono a coagularsi su una progettualità comune costituendo il "lievito", ancora incerto, di una domanda di riscatto degli abitanti da stereotipi culturali e modelli di sviluppo omologanti, inevitabilmente si confrontano attraverso valori di riferimento, idee di società e cittadinanza affatto differenti. Anche i metodi di lavoro, spesso contrastanti come sovente accade in pratiche di apprendimento sociale, necessariamente entrano in conflitto e si traducono in azioni di delegittimazione, di accentramento dell'informazione e di coalizioni occasionali tra i membri che, in mancanza di uno statuto ufficiale, tradiscono una ancora immatura capacità organizzativa della rete, facilmente strumentalizzabile, anche al suo interno, dai poteri forti.

Tra le tante associazioni ed istituzioni, sono soprattutto gli operatori che instaurano rapporti diretti e frequenti con gli abitanti ad avanzare ipotesi di lavoro innovative, più aderenti alle reali necessità del quartiere, cercando di stabilire connessioni tra il tessuto sociale e il mondo della legalità, instaurando dialoghi di legittimazione scientifica con spazi formativi diversificati. Altre componenti della rete, di contro, animate dalla burocratica necessità di visibilità, si mostrano più accondiscendenti a mediazioni che tendono a convergere su soluzioni tradizionalmente meno attente a pratiche di ascolto del "sapere locale" degli abitanti. Durante le riunioni della rete interistituzionale, alle quali si è affiancato da diverso tempo l'impegno di alcuni rappresentanti dell'Università, le associazioni ed istituzioni locali dibattono sugli atti vandalici che interessano le scuole del quartiere, intraprendono l'iniziativa di costituirsi in associazione temporanea d'impresa per la ristrutturazione di campetti sportivi, e avviano percorsi di progettazione partecipata con i bambini per riqualificare il giardino della scuola, ma soprattutto evidenziano il problema della mancanza di lavoro strettamente connesso al traffico di sostanze stupefacenti, principale fonte di economia dello ZEN 2 che coinvolge una quantità sempre più ampia di adolescenti ormai impegnati

²⁴ Il riferimento esplicito è la tradizione olandese e quella delle *siedlungen* tedesche; cfr. Sciascia, *op. cit.*, pp. 130, 204, 208.

²⁵ Obiettivo prioritario della Rete Interistituzionale di primo livello San Filippo Neri (ex ZEN) è la promozione del benessere e la prevenzione del disagio adolescenziale e giovanile.

a “turno continuato” sulla “via della droga”, singolare asse commerciale del quartiere. A fronte di tale disagio, le associazioni intercettano la richiesta di aiuto delle famiglie anche attraverso il deterrente di una presenza maggiore delle forze dell’ordine e registrano la frustrazione degli abitanti che non sono stati coinvolti nei lavori di ristrutturazione dell’insula, manifestando la necessità di avviare pratiche di progettazione partecipata con la comunità dei residenti per coinvolgerli in prima persona nella riqualificazione del loro ambiente di vita.

Sulla base di tali considerazioni sono già state avviate diverse iniziative di coinvolgimento della comunità residente da parte delle associazioni/istituzioni che operano localmente, tra le quali la produzione di video e la redazione e distribuzione di questionari finalizzati alla preparazione di un laboratorio di progettazione partecipata con gli abitanti, attraverso il quale non solo indirizzare l’amministrazione comunale per l’utilizzo di finanziamenti già da lungo tempo stanziati per riqualificare lo ZEN, ma soprattutto avviare un processo politico di apprendimento sociale, promuovendo la crescita di consapevolezza dell’intero quartiere.

LE PRATICHE NEGOZIALI

Dopo oltre un decennio di avvio dei programmi complessi e delle politiche negoziali in Italia, occorre anche in questo caso interrogarsi sui risultati di un’esperienza ricca ma anche contraddittoria, dagli esiti ancora incerti e già con alcuni elementi manifesti di forte criticità. Se è pur vero che questa esperienza ha innovato e incrociato culture tecniche e professionali di diversa estrazione, ed ha mutato pratiche e orientamenti delle amministrazioni locali, attraverso la generazione di nuovi strumenti e procedure per lo sviluppo locale ed il governo e la trasformazione delle città e dei territori, forti dubbi permangono su alcuni elementi strutturali di questa nuova fase della programmazione economica e della pianificazione, specie alla luce di numerose esperienze avviate nel Mezzogiorno d’Italia. Ulteriori elementi di criticità emergono quando oggetto di tali pratiche e politiche vengono ad essere quartieri di edilizia residenziale pubblica ad alto tasso di marginalità sociale, degrado urbano ed illegalità diffusa.

L’avvio di pratiche negoziali che hanno come oggetto il quartiere ZEN²⁶ è riconducibile al 1999, quando la Ripartizione Urbanistica del Comune di Palermo, con la consulenza di Ecosfera, redige un Programma Integrato di Intervento, ai sensi della L. 179/92, su fondi CIPE trasferiti all’amministrazione regionale²⁷. A dispetto dell’obiettivo enunciato, che assume come compito prioritario il superamento delle condizioni di degrado fisico, urbanistico e sociale dell’insediamento di edilizia residenziale pubblica per mezzo di una articolazione in quattro obiettivi programmatici²⁸, e nonostante la dichiarazione di principio di un prioritario ruolo dell’intervento pubblico, il PII ha sostanzialmente favorito nella pratica della sua lenta e parziale attuazione alcuni interventi privati a confine del quartiere, senza intaccarne le condizioni di marginalità, degrado ed invivibilità.

Per ciò che attiene gli interventi pubblici del PII, la vicenda è segnata da una irreversibile lentezza ed inefficacia, marcata da reiterati protocolli di intesa tra Comune di Palermo e Regione Siciliana, l’ultimo dei quali risale al febbraio del 2007. Malgrado la stessa relazione del PII e interventi di tecnici dell’amministrazione in dibattiti pubblici facciano frequente riferimento a non ben precisate pratiche partecipative²⁹, i contenuti progettuali del programma, peraltro esigui nel

²⁶ Peraltro ridenominato San Filippo Neri nell’ingenuo tentativo di ripulirlo dalle ben note connotazioni negative attraverso un “battesimo amministrativo”.

²⁷ La Regione Siciliana, a seguito della delibera CIPE del 16/3/94, ha effettuato la ripartizione dei fondi per i Programmi di Edilizia Residenziale Pubblica, localizzando per le finalità di cui all’art. 16 della L. 179/92, nel quartiere Zen del Comune di Palermo 46 miliardi di lire.

²⁸ In realtà si tratta non di obiettivi veri e propri, quanto di ampi e vaghi ambiti tematici, o poco più che slogan, come è deducibile dalle loro denominazioni: l’uso del quotidiano; la vita civile; la qualità urbana e ambientale; la dignità e la riconoscibilità urbana.

²⁹ La relazione del PII fa testuale riferimento ad una definizione di finalità ed azioni «integrate con le esigenze manifestate dagli abitanti dei quartieri attraverso specifiche modalità di partecipazione e di “scambio”», di cui non si ha nessun riscontro.

numero ed esili nel contenuto³⁰, sono stati oggetto di critiche e contestazioni da parte di numerose associazioni che operano nel quartiere.

Sin dalla costituzione nel 2005 di una Rete di associazioni, all'interno di quest'ultima è emersa l'esigenza di avviare una effettiva pratica di ascolto ed interazione con la comunità dei residenti e con le forze sociali che operano nel quartiere, al fine di rielaborare ed aggiornare il vecchio PII, con l'obiettivo di giungere ad un elaborato progettuale (e relativi interventi) in grado di rispondere effettivamente alle domande sociali ed alle reali esigenze. Questa istanza, formalmente accolta dal Sindaco del Comune di Palermo nel luglio 2006 ma sostanzialmente disattesa (e forse anche fraintesa) nell'evolversi della vicenda³¹, avrebbe dovuto formalizzarsi in un workshop di quartiere che, ad oggi, non ha avuto atto, nonostante i numerosi incontri preparatori ed un iniziale coinvolgimento della Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Palermo, peraltro mai formalizzato e dai compiti non chiaramente identificati.

Di ben più rilevante e controverso impatto risulta essere il Piano Particolareggiato relativo al "Progetto di utilizzo del Centro di Municipalità Fondo Raffo", in variante al P.R.G. vigente, proposto dalla Società Immobiliare Mare Monti S.P.A. di Gallarate (VA), adottato dal Consiglio Comunale con delibera n. 365 del 6/12/2006, comunemente noto come "Zamparini City", dal nome dell'imprenditore cui fa capo l'intera operazione. Il progetto sostanzialmente comprende un centro commerciale di notevoli dimensioni ed alcune strutture e servizi annessi, ma si relaziona peraltro alla previsione di un nuovo stadio per il calcio in sostituzione dell'esistente velodromo. L'area di Fondo Raffo investita dall'intervento è contigua al quartiere ZEN e ricade all'interno di un sistema territoriale di notevole interesse storico-culturale, il sistema della Conca D'Oro ed in particolare della Piana dei Colli, che in parte mantiene ancora parzialmente inalterato il proprio valore storico-identitario, costituendo una realtà di notevole interesse per le valenze storiche, culturali e ambientali legate al ricco patrimonio architettonico ed edilizio (ville, casali, edifici rurali sparsi) e a quello di interesse agricolo - ambientale costituito dai relativi fondi di pertinenza³². Numerose perplessità emergono sulla scelta localizzativa del centro commerciale e sul suo impatto, ambientale e sociale, nonché sulla legittimità di far proprio da parte dell'amministrazione pubblica un progetto privato, i cui benefici in termini di servizi pubblici risultano modesti e non del tutto identificabili³³.

CONCLUSIONI

Il predominio nelle politiche urbane recenti dei cosiddetti "strumenti complessi", che si affiancano, sovrappongono e/o contraddicono la strumentazione ordinaria di natura regolativa, non ha soltanto modificato alcuni aspetti tecnici o procedurali³⁴, ma anche trasformato strutturalmente alcuni presupposti teorici della pianificazione stessa. Questo aspetto mette in evidenza un elemento importante: le proposte e i contenuti non sono più "in nome dell'interesse pubblico", per quanto astratto il concetto possa essere e pur dovendone formalmente tener conto, ma devono risultare economicamente convenienti per i promotori. Questo carattere di spiccata negozialità e integrazione fra iniziativa pubblica e privata si giustifica infatti con motivazioni che poco hanno a che fare con le ragioni storiche della partecipazione in urbanistica.

³⁰ Si tratta prevalentemente di alcune realizzazioni di infrastrutture viarie, funzionali agli interventi privati inseriti nel PII, e di alcune aree a verde, non realizzate.

³¹ Il recente evolversi della vicenda sembra andare nella direzione di un workshop, contenuto nei tempi, e finalizzato ad un bando/concorso di progettazione, che risulta difficile immaginare congruente con l'esigenza espressa di pratiche di ascolto ed interazione con una comunità peraltro segnata da alti indici di marginalità e degrado sociale.

³² Vedi Cannarozzo T. et al., *Osservazioni al Piano Particolareggiato relativo al "Progetto di utilizzo del Centro di Municipalità Fondo Raffo", in variante al P.R.G. vigente, adottato dal Consiglio Comunale con delibera n. 365 del 6/12/2006*, Palermo 2007 (mimeo).

³³ Per una esauriente disamina critica del progetto si rimanda alle *Osservazioni* presentate congiuntamente e contestualmente dal Dipartimento Città e Territorio dell'Università degli Studi di Palermo, da Legambiente Sicilia e dalla Sezione Sicilia dell' INU, *ibidem*.

³⁴ Vedi Urbani, P., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.

Il rischio di una deriva retorica (e pertanto puramente nominale, fittizia) dell'agire partecipativo è francamente alto. Alla luce delle vicende qui descritte e delle questioni analizzate, le dichiarazioni di principio e l'introduzione di pratiche negoziali non garantiscono, in sé, l'esito positivo e condiviso delle "modalità partecipative". La ricerca di una formale legittimazione delle scelte e la necessità della costruzione del consenso appaiono come le motivazioni più fondate, e spiegano le derive procedurali che molti di questi strumenti – e relative politiche – finiscono per subire. Il caso studio affrontato appare emblematico in tal senso, in quanto il rischio di una vera e propria "falsificazione di intenti" appare molto alto. La conoscenza critica e ampliata dei molteplici aspetti del disagio conduce a ritenere poco utile, infatti, l'implementazione di un approccio esclusivamente specialistico e parziale a cui andrebbe incontro un nuovo concorso di idee che da più parti si ipotizza come soluzione salvifica, più o meno ammantata da valori partecipativi.

Risulta pertanto necessaria l'esigenza di sottolineare il valore ed il ruolo politico di possibili future azioni realmente partecipative, quali che siano le forme in cui esse si potranno manifestare e gli strumenti tecnici che coinvolgeranno: come è stato più volte indicato³⁵, i diversi strumenti di negoziazione, concertazione e partecipazione sono eminentemente e intrinsecamente politici, in quanto presuppongono idee (espresse o latenti) di società, cittadinanza, equità e democrazia, che inevitabilmente si relazionano con i rispettivi intenti, obiettivi ed esiti.

Riferimenti bibliografici

AMOROSO F., BISOGNI S., GREGOTTI V., MATSUI H. e PURINI F., "Quartiere Zen a Palermo", *Lotus international*, n. 9, febbraio, Venezia 1975, pp. 6-27.

BALDUCCI A., "Progettazione partecipata fra tradizione e innovazione", *Urbanistica*, n. 103, luglio-dicembre, Roma 1994, pp. 113-116.

BAUMAN Z., *Voglia di comunità*, Laterza, Roma – Bari 2003.

BAUMAN Z., *Vite di scarto*, Laterza, Roma – Bari 2005.

CANNAROZZO T., "Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo", *Archivio di studi urbani e regionali*, anno XXXI, n. 67, Milano 2000, pp. 101-139.

CANNAROZZO T., "Palermo: ieri, oggi, domani", *L'Universo*, anno LXXXIII, n. 4, Firenze 2003, pp. 458-480.

CANNAROZZO T., FONTANA D. e BORSELLINO M. D., *Osservazioni al Piano Particolareggiato relativo al "Progetto di utilizzo del Centro di Municipalità Fondo Raffo", in variante al P.R.G. vigente, adottato dal Consiglio Comunale con delibera n. 365 del 6/12/2006*, Palermo 2007 (mimeo).

CAUDO G. e LO PICCOLO F., "Palermo, l'area metropolitana e la città consolidata: dinamiche, piani e politiche" in Talia M. (a cura di), *L'urbanistica nelle città del sud. Processi insediativi e nuove politiche urbane nelle aree metropolitane*, Gangemi, Roma 1998, pp. 261-304.

COMUNE DI PALERMO – RIPARTIZIONE URBANISTICA, *Programmi Integrati di Intervento L. 179/92, Art. 16: Quartiere San Filippo Neri (Z.E.N.). Relazione Illustrativa*, Palermo 1999 (mimeo).

D'AGOSTINO F., *La Grammatica dello sviluppo. Le basi socioculturali dello sviluppo*, Liguori, Napoli 1984.

INZERILLO S. M., *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo. Piani e prassi amministrativa dall'«addizione» del Regalmici al Concorso del 1939*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, n. 9, Palermo 1981.

³⁵ A riguardo vedi Balducci, A., "Progettazione partecipata fra tradizione e innovazione", *Urbanistica*, n. 103, luglio-dicembre, Roma 1994, pp. 113-116; Sandercock, L., *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*, John Wiley & Sons, Chichester 1998; Paba, G., *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano 2003.

INZERILLO S. M., *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo. Crescita della città e politica amministrativa dalla "ricostruzione" al piano del 1962*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, n. 14, Palermo 1984.

MISTRETTA I. e RUSSO C., *Progetto di integrazione per il quartiere "(ex) Zen"*, Tesi di laurea disponibile presso la Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Palermo, relatore prof. C. Quartarone, A.A. 2005/06, Palermo 2006.

PABA G., *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano 2003.

PETRILLO A., *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Edizioni Dedalo, Bari 2000.

SANDERCOCK L., *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*, John Wiley & Sons, Chichester 1998.

SCIASCIA A., *Tra le modernità dell'architettura. La questione del quartiere ZEN 2 di Palermo*, L'Epos, Palermo 2003.

STELLA E., "Abitare in Sicilia. Passato e futuro dell'intervento pubblico residenziale", in Costantino D. (a cura di), *Teorema Siciliano*, Publiscula, Palermo 1989, pp. 77-118.

URBANI P., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.