

liliana leone  
gaetano giunta

# Riqualficazione urbana e lotta alle diseguaglianze

L'approccio delle capacitazioni  
per la valutazione di impatto  
del programma messinese

ISBN 978-88-98973-04-0  
@ 2019, Fondazione Horcynus Orca, Messina  
[www.horcynusorca.it](http://www.horcynusorca.it)  
[www.fdcmessina.org](http://www.fdcmessina.org)

Tutti i diritti sono riservati.

Riqualificazione urbana e lotta alla povertà: l'approccio delle capacitazioni nella valutazione di impatto del progetto Capacity;

## **CONTATTI**

### **Fondazione di Comunità di Messina**

Parco Sociale di Forte Petrazza  
Località Camaro Superiore 98151 Messina  
<http://www.fdcmessina.org>

**Gaetano Giunta**, segretario generale della Fondazione di Comunità di Messina

### **Forum Disuguaglianze Diversità**

c/o Fondazione Lelio e Lisli Basso Onlus  
via della Dogana Vecchia 5, 00186 Roma  
[www.forumdisuguaglianzediversita.org](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org)

**Fabrizio Barca**, Coordinatore del Forum Disuguaglianze Diversità

### **CEVAS**

Via Calpurnio Fiamma 9, 00175 Roma  
<http://www.cevas.it>

**Liliana Leone**, Direttore CEVAS e Valutatore esterno del progetto



*Testimoni chiave Comune Messina*

**C. De Luca** (Sindaco di Messina)  
**A. Calafiore** (Assessore Politiche Sociali)  
**S. Mondello** (Assessore Urbanistica)  
**S. De Cola** (Assessore Urbanistica durante la fase di avvio del progetto Capacity)  
**S. Pino** (Assessore Politiche per la Casa durante la fase di avvio del progetto Capacity)  
**A. Santisi** (Assessore Politiche Sociali durante la fase di avvio del progetto Capacity)  
**G. Bruno** (Dirigente – R.U.P. del progetto Capacity durante la fase di avvio)  
**S. De Francesco** (R.U.P. del progetto)  
**R. Accorinti** (Sindaco di Messina dal 2016 al 2018)  
**M. Bertino** (Ufficio vice segreteria generale, Responsabile del monitoraggio del progetto Capacity)  
**R. Tornesi** (Assistente sociale)

*Mediatori e operatori sociali del Distretto Sociale Evoluta*

**N. Currò, L. Nicotra, A. Verso** (Associazione Hic et Nunc)  
**A. Rosetto Ajello, L. Piraino, M. L. Sablone, S. Laudini, E. Trunzo** (Associazione LavoroOperAzione aps)  
**V. Sofia, C. Cacciola, M. R. Giordano, R. Ciotto, C. Forzano, G. Forzano, G. Romano, M. Taviano, G. Signorino** (Lilium s.c.s.)  
**A. Sottile, L. Ugdulena e S. Rizzo** (EcosMed s.c.s.)  
**M. Sorrentino** (Consorzio Sol.E.)

*Servizi di finanza etica*

**F. Centorrino** (direttore MECC s.c. durante la fase di avvio del progetto Capacity)  
**T. Morina** (responsabile dei servizi finanziari EcosMed s.c.s.)  
**E. Marino** (servizi finanziari Fondazione Padre Pino Puglisi)  
**R. Santorelli** (servizi finanziari, volontario della MECC s.c.)  
**M. Giunta** (servizi finanziari, tirocinante Fondazione di Comunità di Messina)

*Progettazione, design e servizi tecnici*

**G. Sindoni e G. Intersimone** (Architetti, EcosMed s.c.s.)  
**E. Cannatà (UniME) A. Recupero (UniME)**  
**F. Giacobbe** (tirocinante UniME)  
**S. Giaconia** (ingegneri strutturisti)

*Life Cycle Assessment*

**M. Centorrino** (Fondazione Horcynus Orca),  
**A. M. Ferrari (UniMO-RE), P. Neri (UniMO-RE)**

*Gruppo R&S sulle tecnologie di contrasto alla povertà energetica*

**S. Politi e L. Polimeni** (Solidarity and Energy S.p.A.)  
**F. Sergi** (CNR-ITAE)  
**D. Bruneo, F. Longo e G. Merlino (UniME)** (Équipe di SmartMe, spin off dell'Università degli Studi di Messina)  
**S. Smedile** (Fondazione Horcynus Orca)  
**A. Giunta e N. Bombaci** (UniME - EcosMed s.c.s.)

Il disegno di ricerca-azione è stato definito in collaborazione con il *Building Technology* (Massachusetts Institute of Technology)

*Equipe economico-giuridico-amministrativa*

**L. Sindoni, E. Azzolina** (EcosMed s.c.s.)  
**E. Siracusano** (Notaio Messina)  
**P. Monteleone** (Fondazione Horcynus Orca)  
**A. Giordano** (Lilium s.c.s.)

*Processo TSR*

**M. Musolino, F. Alessandro, N. Palella, C. Porretti, S. Scarfi** (UniME)

*Filmmaker e produzione video*

**A. Valtellina** (freelance)  
**L. Polimeni, M. Barilla, G. Farina** (Fondazione di Comunità di Messina)

*Autori*

**G. Giunta**, Segretario Generale della Fondazione di Comunità di Messina  
**L. Leone**, Responsabile studio CEVAS (Roma)

Il progetto di riqualificazione urbana di Messina 'Capacity' è stato avviato nel 2017 nell'ambito del Programma Straordinario di Riqualificazione e Sicurezza delle Periferie Urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il progetto vede quale capofila il Comune di Messina e si articola in un sistema di azioni correlate che a tutti gli effetti costituiscono una policy di sviluppo umano sostenibile.

La Fondazione di Comunità di Messina ha cofinanziato l'iniziativa dentro un'architettura complessa di *fundraising*, mettendo a sistema azioni di auto-finanziamento diretto con azioni di *fundraising* che hanno coinvolto, fra l'altro, la Fondazione con il Sud e Fondazione Cariplo, nell'ambito del progetto "La dimensione comunitaria e sostenibile dell'housing sociale" (nucleo prototipale del programma di riqualificazione urbana); l'Impresa Sociale Con i Bambini s.r.l., nell'ambito del progetto "Ecologia Integrata per i Diritti dell'Infanzia"; Caritas Italiana, nell'ambito delle "Azioni di Sistema" ed ENEL Foundation, che ha sostenuto le azioni di ricerca-azione sul contrasto della povertà energetica promosse in collaborazione con il Forum Diseguaglianze e Diversità (Forum DD).

<b>Premessa</b>	7
<b>Introduzione</b>	9
<b>1. Descrizione del progetto Capacity</b>	12
1.1 Tipologia e caratteristiche del progetto	12
1.2 L'avvio del processo di riqualificazione delle periferie sud di Messina nell'ambito del paradigma dello sviluppo umano	13
1.3 Descrizione funzionale del programma	15
1.3.1 Asse 1 - Capacitazioni sull'abitare	16
1.3.2 Asse 2 - Capacitazioni sul lavoro	19
1.3.3 Asse 3 - Capacitazioni sulla conoscenza	20
1.3.4 Asse 4 - Capacitazioni sulla socialità	22
1.3.5 Asse 5 - Azioni sistemiche dell'Ente locale	25
<b>2. La valutazione del progetto: obiettivi, quesiti valutativi approccio, e metodi</b>	26
2.1 Obiettivi della valutazione e quesiti	26
2.2 La therapy based impact evaluation e l'approccio delle Capacitazioni	27
2.3 Metodi e strumenti	30
<b>3. I risultati sull'Asse dell'abitare: lo sbaraccamento delle aree di Fondo Saccà e Fondo Fucile</b>	34
3.1 Quali risultati intermedi	34
3.2 Descrizione del contesto: le baracche post terremoto di Fondo Saccà e di Fondo Fucile	35
3.2.1 La questione sanitaria e il gap di salute: approfondimento sulla vita media a Fondo Fucile e Fondo Saccà	39
3.3 Iter amministrativo e stato di attuazione del progetto	43
3.4 Gestione delle graduatorie dei beneficiari e rispetto del cronoprogramma	47
<b>4. Come cambiano le condizioni abitative: i risultati per i beneficiari</b>	50
4.1 Le opzioni sull'abitare: contributi per l'acquisto della casa o alloggio popolare	50
4.1.1 Il superamento dell'emergenza abitativa: risultati sull'Asse dell'abitare	52
4.2 Meccanismi di capacitazione: scelta dell'abitare ed effetti	55
4.2.1 Il ruolo della fiducia e della pressione sociale nella fase iniziale di orientamento ed elaborazione della scelta	55
4.2.2 Motivazioni alla base della scelta	57
4.2.3 Come cambiano le prospettive verso il futuro e altre sfere di vita	58
4.2.4 I timori per la salute	60
4.2.5 Una casa che risponde alle proprie esigenze: cosa significa per le persone e ruolo delle donne nei processi decisionali	61
4.2.6 La percezione dello spazio: spazi comuni e spazio privato	63

4.3 Come si modificano alcuni atteggiamenti e gli stati emotivi a ridosso della scelta di acquisto	65
4.4 Scelta di acquisto ed emersione del lavoro irregolare	67
4.5 Le reazioni delle persone non beneficiarie del 'Capitale di capacitazione'	68
<b>5. Come ampliare le libertà di scelta: le procedure amministrative per l'utilizzo dei Budget di salute e dei capitali personali di capacitazione</b>	70
5.1. L'emergenza abitativa: copertura del fabbisogno abitativo in alcune città metropolitane e a Messina	71
5.2. Sviluppo e utilizzo dello strumento 'capitale personale di capacitazione'	74
5.3. I quesiti legati all'attuazione del progetto e i pareri legali	80
<b>6. Conclusioni e lezioni per l'innovazione nelle politiche di housing sociale</b>	84
6.1 Introduzione	84
6.2 Riduzione del consumo di suolo pubblico: acquisto sul libero mercato e riqualificazione edilizia	85
6.3 La sostenibilità del modello e la riduzione dei costi per l'amministrazione pubblica	85
6.4 Conclusioni intermedie	89
6.5 Prospettive, sfide e lezioni	92
<b>7. Riferimenti bibliografici</b>	95
<b>ALLEGATO I VIDEO CLIP DEL DOCUMENTARIO</b>	99
<a href="#">Video Clip 1</a> - La fase 'PRE risanamento': il contesto della baraccopoli di Fondo Saccà (Link Par 3.2)	99
<a href="#">Video Clip 2</a> - Testimonianza tematica: Il ruolo della fiducia e della pressione sociale nella fase iniziale di orientamento ed elaborazione della scelta (Link Par 4.2)	99
<a href="#">Video Clip 3</a> - Testimonianza tematica: Motivazioni alla base della scelta e timori per la salute (Link Par 4.2.4)	99
<a href="#">Video Clip 4</a> - Testimonianza tematica: il ruolo delle donne (Link Par 4.2.5)	99
<a href="#">Video Clip 5</a> - La fase 'POST risanamento': Fondo Saccà risanata nel 2019 (Link Par 6.1)	99
<a href="#">Video Clip 6</a> - Documentario completo su progetto Capacity	99
<b>ALLEGATO 1. Soggetti intervistati</b>	100
<b>ALLEGATO 2. Beneficiari dei Capitali personali di Capacitazione e caratteristiche abitazioni acquistate Anni 2018-2019</b>	101
<b>ALLEGATO 3. Analisi dei dati</b>	107
<b>ALLEGATO 4. Patto socio-educativo</b>	111
<b>ALLEGATO 5. Tavole progetto Capacity</b>	112

## Premessa

Le Costituzioni dei grandi Paesi democratici si fondano su tre grandi principi: quello dell'eguaglianza, quello della libertà e quello della dignità dell'uomo. Esse postulano che tali valori sono fra loro correlati e inscindibili. Non può esserci vera libertà senza un grado progressivo di eguaglianza e senza il riconoscimento della dignità di ogni essere umano e reciprocamente non può esistere vera eguaglianza senza il riconoscimento pieno delle libertà personali e della dignità umana. Non v'è dubbio che la visione sociale ed economica e, quindi, le prospettive antropologiche delle Carte fondamentali delle nostre democrazie siano state sistematicamente negate dall'ideologia liberal-individualistica fondata su ipotesi di perfetto utilitarismo razionale, secondo cui la diseguaglianza è da considerare un incentivo per la crescita.

In nome di tale ideologia sono state costruite e tollerate non poche politiche pubbliche e pratiche del mercato, soprattutto dei mercati globali e finanziari, che mettono in competizione alternativa i grandi principi costituzionali della libertà e dell'uguaglianza, della libertà e della dignità di ogni essere umano, teorizzando e attuando pratiche assistenziali, puramente contenitive e per di più sub-alterne alla crescita.

Le profonde diseguaglianze che caratterizzano i territori, qualunque sia la scala di osservazione; le marginalità sociali; i processi strutturali di esclusione individuali e collettivi; le storie di oppressione e i bisogni insoddisfatti di relazioni e di felicità; la consapevolezza che l'agire umano è divenuto una forza critica nel determinare il destino di un sempre più ampio spettro di sistemi biofisici e dell'intero Pianeta; le dissimmetrie fra consumi, utilizzo di materie prime, produzioni energetiche e ri-generabilità delle risorse; la traslazione, resa irreversibile dalle accelerazioni dei processi tecnologici, fra coscienza e conoscenza; la disarmonia fra poteri globali tecnologici ed economico-finanziari e governance dei territori falsificano gli approcci utilitaristici e predatori e reclamano una metamorfosi dei paradigmi socio-economico-ambientali, un nuovo umanesimo delle relazioni e quindi anche nuovi approcci plurali ai processi di trasformazione urbana ed extra-urbana.

D'altra parte le dinamiche culturali e sociali anche delle comunità locali evolvono in molti casi per *paradigmi e rivoluzioni*, esse sono infatti caotiche, nel senso scientifico del termine: una fluttuazione generativa può, in determinate condizioni, nei così detti *periodi speciali*, far *divergere* il corso della storia e del pensiero, modificando, in tempi relativamente brevi, visioni, quadri teorici e perfino trend economico-sociali, che sembrano ineluttabili.

Proprio dall'idea di metamorfosi, necessaria, vitale in questo periodo speciale, (come lo definirebbe Thomas Kuhn) trae ispirazione e senso il progetto Capacity. Esso mira ad attivare sui territori di riferimento iniziative sistemiche, durevoli, di livello internazionale che possano costituire l'evento permanente, lo shock esogeno, i nuclei di trasformazione scatenanti processi di *cambiamento*.

Il programma di riqualificazione urbana e sociale delle periferie di Messina genera sui territori programmi d'infrastrutturazione sociale, altamente innovativi, capaci di assumere sempre più una valenza di tipo storico-strategico piuttosto che di tipo episodico ed effimero; capaci di promuovere sviluppo umano, mettendo in correlazione feconda sistemi produttivi, sistemi culturali, sistemi di welfare, sistemi educativi, azioni di ricerca e sviluppo, la capacità di attrarre talenti creativi e le social capabilities delle comunità locali.

Capacity rappresenta una vera e propria policy durevole orientata a sperimentare e promuovere approcci economici che abbiano quali vincoli esterni alla logica di massimizzazione del profitto la progressiva espansione delle libertà strumentali delle persone più fragili, la progressiva costruzione di capitale sociale, la sostenibilità ambientale e la bellezza.

Certamente, le traiettorie sociali sono determinate da flussi e da stock. Quando i flussi non sono generati dalla stratificazione di depositi di conoscenza, di affettività, di capacità e di risorse economiche, essi divengono inefficaci, rompono la reciprocità e quindi creano assistenzialismo. Il progetto intende sperimentare sistemi di welfare locali, orientati allo sviluppo sostenibile, che agiscono su basi informative complesse, generatori di stock, finalizzati a redistribuire ricchezza e capaci di rendere feconde misure nazionali che agiscono su basi informative solo quantitative, di tipo reddituale.

A fondamento e conferma delle teorie di progetto, un recente studio basato su simulazioni numeriche di sistemi economici (A. Giunta, G. Giunta, D. Marino, F. Oliveri, di prossima pubblicazione) essenzialmente randomici, indica come le condizioni di ricchezza iniziali determinano le dinamiche economiche.

Più specificatamente, nonostante l'essenzialità del modello teorico, le simulazioni mostrano un comportamento complesso e non banale. Si evidenziano due classi di soluzione, due fasi, separate da un valore soglia di ricchezza massima iniziale di un singolo agente del sistema simulato, laddove il modello manifesta comportamenti caotici. Per valori massimi iniziali di ricchezza di ogni nodo inferiori al valore soglia, il sistema economico evolve secondo comportamenti tipici del random walk. Per valori maggiori del valore soglia, la varianza assume un'evoluzione monotona crescente, mostrando così un progressivo concentrarsi della ricchezza in nodi attrattori dominanti. In tale fase di soluzioni le dinamiche economiche sono destinate progressivamente a intrappolarsi.

Le distribuzioni di ricchezza del sistema simulato al valore soglia si sovrappongono in maniera sorprendente ai dati reali nazionali. Pertanto, alla luce dei risultati ottenuti, il modello, pur nella semplicità delle ipotesi su cui si fonda, sembra contenere i nuclei fondativi che stanno alla base delle dinamiche economiche reali.

Se intrepriamo la soglia come una capacità di accesso, una sorta di stock di capabilities, allora è chiaro che agire in modo strutturale su una più equa distribuzione di ricchezza (intesa in senso multi-dimensionale – beni materiali, beni relazionale, sistemi di conoscenza, ecc.) è la strategia più efficace, forse l'unica possibile, per ri-attivare e liberare le traiettorie socio-economiche delle persone e delle comunità cadute da decenni sotto la soglia di povertà trappola.

Messina, 9 ottobre 2019

Gaetano Giunta

# Introduzione

Il progetto Capacity mira a promuovere processi di rigenerazione urbana con l'eliminazione di alcuni insediamenti caratterizzati dalla presenza di baracche e costruzioni fatiscenti nella parte sud est della città di Messina e parallelamente alla creazione di nuove opportunità in diverse sfere dell'agire umano incluso l'abitare, il lavoro, la socialità. Il progetto è stato approvato con un co-finanziamento di circa 18 milioni di euro nell'ambito del Programma Straordinario di Riqualificazione e Sicurezza delle Periferie Urbane lanciato dal Governo nel 2016; si è avviato nell'aprile del 2017 e ha una durata di trenta mesi, in fase di proroga a quarantotto. La partnership del progetto è composta da organizzazioni dell'economia sociale e istituzioni pubbliche, con capofila il Comune di Messina, e utilizza un approccio integrato per contrastare le disuguaglianze di ricchezza e opportunità. La Fondazione di Comunità di Messina (anche FdC) sta integrando, nella qualità di partner associato ad EcosMed, e cofinanziando l'iniziativa dentro un complesso quadro di *fundraising*.

Il testo restituisce i risultati della prima fase della valutazione di impatto del progetto Capacity. La ricerca è stata commissionata allo studio CEVAS, che curando anche la valutazione di impatto del progetto, sistemico e complementare, "Ecologia integrale per i diritti dell'Infanzia", ha messo in evidenza le sinergie tra i diversi interventi. L'attività di valutazione ha riguardato i primi due anni di attuazione del progetto e si è focalizzata sulle azioni riguardanti l'Abitare (Azione 1.2) e i processi di rigenerazione urbana di due zone di Messina in cui sono situate le baraccopoli di Fondo Saccà e Fondo Fucile.

La rilevazione dei dati analizzati nella valutazione è stata effettuata nel periodo gennaio 2018 - settembre 2019.

Capacity si ispira alla teoria dello sviluppo umano e in particolare utilizza l'approccio delle 'capacitazioni' di Amartya Sen che indaga il rapporto tra sviluppo e libertà delle persone superando così una concezione economicista della povertà intesa esclusivamente come carenza di reddito e di risorse. Tale approccio è stato adottato dalla Fondazione di Comunità di Messina anche in altri programmi sperimentali sviluppati nell'ultimo decennio e oggetto di analisi valutative (Giunta, Leone, Marsico et al., 2015; Giunta, Leone et al. 2014) e si accompagna a una grande chiarezza ed esplicitazione della teoria del programma che ci ha spinto ad adottare in modo netto un approccio valutativo guidato dalla teoria, ispirato alla Theory Based Impact Evaluation (TBIE) e alla Realist Evaluation (si veda l'attenzione ai meccanismi indagati nel capitolo quattro e al rapporto tra Contesto - Meccanismo e Outcome tipica di questo approccio) in grado di meglio testare alcune ipotesi alla base degli interventi e di fornire elementi utili per il miglioramento delle policy.

Il testo è strutturato in sei capitoli articolati nel seguente modo.

Nel primo capitolo Gaetano Giunta sintetizza il progetto Capacity illustrando l'impianto teorico complessivo e i nessi logici tra le diverse Azioni, in particolare tra quelle connesse all'Abitare trattate nel rapporto di valutazione.

Tutti gli altri capitoli sono curati da Liliana Leone e illustrano metodi e risultati della valutazione del progetto Capacity, traendo possibili lezioni per le politiche di housing sociale.



---

Nel secondo capitolo si descrivono gli obiettivi della valutazione, l'approccio utilizzato e i metodi adottati per rispondere a quattro quesiti valutativi. Si noti che qui si spiegano le ragioni per cui per valutare un progetto ispirato all'approccio delle capacitazioni di Sen si è utilizzato l'approccio di valutazione orientato alla teoria denominato Theory Based Impact Evaluation (TBIE).

Nel terzo capitolo si illustrano le condizioni dal punto di vista urbanistico, socio-economiche e di salute dei due territori e in seguito gli esiti di Capacity riguardanti la riqualificazione urbana e lo sbaraccamento delle due aree. Qui si analizzano anche i meccanismi attuativi e le modalità operative utilizzate dall'Amministrazione comunale di Messina per superare due baraccopoli oggi in condizioni di forte degrado. Sulla base dell'analisi di microdati forniti dall'Anagrafe del Comune di Messina relative agli ultimi due decenni è stata realizzata un'analisi della sopravvivenza.

Nel capitolo si sintetizzano i dati tratti da un database che riguarda tutta la popolazione censita nei diversi periodi nei due territori, con comparazione degli indicatori riguardanti l'accesso alle differenti opportunità generate dal progetto.

Nel capitolo successivo, il quarto, si sposta l'attenzione sui nuclei beneficiari per indagare se effettivamente sono aumentate le opzioni e libertà di scelta delle persone, se vi è stato un impatto su diverse dimensioni delle capacitazioni e quali sono stati i meccanismi motivazionali che hanno innescato il cambiamento. Anche in questo capitolo si utilizzano sia dati raccolti con tecniche qualitative (interviste aperte ai beneficiari), sia dati raccolti con tecniche di indagine quantitative (Test su atteggiamenti).

Il capitolo cinque rappresenta un approfondimento successivo al lavoro di valutazione espressamente dedicato al funzionamento dello strumento amministrativo denominato capitale personale di capacitazione. Trattandosi di un dispositivo estremamente innovativo, che pur deriva dall'utilizzo del più noto Budget di salute, si è deciso di dedicare un'attenzione particolare ai procedimenti amministrativi, e alla soluzione di dubbi di carattere giuridico, che hanno consentito di avviare e avanzare speditamente anche sotto il profilo della spesa pubblica.

Nel sesto e ultimo capitolo vengono espone le considerazioni conclusive indicando gli elementi di innovatività che hanno consentito il superamento di una 'emergenza abitativa' che durava da molti decenni. Qui vengono inoltre espone alcune riflessioni circa limiti, condizioni o, viceversa, vantaggi delle strategie e opzioni perseguite in Capacity e tratte alcune lezioni che potrebbero contaminare le politiche di housing sociale adottate da altre città con dimensioni analoghe di emergenza abitativa.

In ultimo abbiamo posto una serie di Allegati.

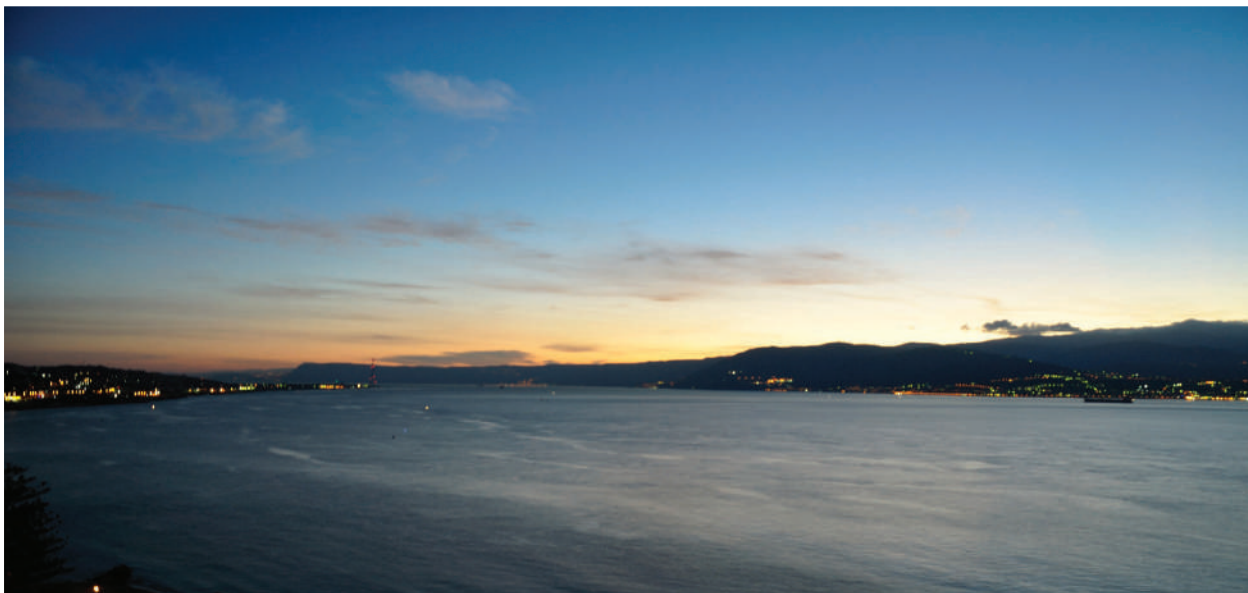
Durante l'attuazione del progetto sono stati realizzati una serie di prodotti multimediali: un documentario, una scenografia immersivo-interattiva e dei video clip che documentano il complesso processo di trasformazione sociale, culturale, economica e urbana sviluppatosi nel corso dei primi due anni del progetto e che esplorano le motivazioni alla base delle scelte effettuate dai nuclei familiari. Le opere sono state co-prodotte dal Consorzio Sol.E., dalla Fondazione di Comunità di Messina, da EcosMed, da Ecosmedia e dalla Fondazione Horcynus Orca. La fotografia, la regia e il montaggio sono di Alberto Valtellina, le musiche di Luigi Polimeni, la produzione di Franco Jannuzzi, la produzione esecutiva di Giacomo Farina, la progettazione delle scenografie immersive è di Massimo Barilla e dei tecnologi-informatici Antonino Giudice e Giulio Tranchida, lo staff di supporto è stato costituito dai sociologi Alberto Castro e Jorge Novo Rodriguez. La collaborazione con tutti loro ha permesso di creare sinergie e contaminazioni tra differenti sguardi, linguaggi e strumenti conoscitivi.

Nel corso del testo, e a termine dello stesso, nella sezione Allegati, sono linkati sei Video Clip, in corrispondenza dei paragrafi in cui vengono trattati gli argomenti correlati o descritte le condizioni di Fondo Saccà nelle fasi pre e post.

Gli altri allegati contengono:

- l'elenco dei nominativi e i ruoli dei 42 soggetti intervistati (resi in modo anonimo all'interno del testo stesso);
- gli indicatori di risultato riguardanti la scelta e quindi l'accesso alle alternative generate dal progetto per la riconquista del diritto alla casa;
- il valore complessivo e quello medio del capitale personale di capacitazione che ha consentito l'acquisto in proprio di abitazioni;
- il valore dei prestiti operati dalla MECC s.c. per ciascun nucleo familiare. Le analisi delle erogazioni finanziarie effettuate dalle banche che hanno accettato di partecipare e sostenere le azioni del progetto (Banca Popolare Etica, Monte dei Paschi e la BCC "La Riscossa") saranno, invece, riportate e discusse nel report di valutazione finale;
- le analisi statistiche riguardanti la comparazione pre-post di un test sugli atteggiamenti dei beneficiari e la comparazione dei tassi di mortalità per fascia di età tra area target dell'intervento di riqualificazione e le altre aree della città;
- nell'ultimo allegato si trovano le tavole con l'inquadramento urbano e socio-economico del progetto Capacity.

In conclusione di questo paragrafo introduttivo, si desidera ringraziare tutti gli amministratori e i funzionari del Comune di Messina con cui si sta collaborando; tutti gli operatori, i professionisti e i ricercatori del Distretto Sociale Evoluto di Messina; il Presidente e il Direttore della Fondazione Con il Sud e dell'Impresa Sociale Con I Bambini, Carlo Borgomeo e Marco Imperiale; il Direttore dell'ACRI, Giorgio Righetti; il responsabile dell'Area Nazionale di Caritas Italiana, Francesco Marsico; il Direttore di ENEL Foundation, Carlo Papa; il Forum DD ed in particolare Fabrizio Barca, membro del gruppo di coordinamento, con tutti loro si condivide la fatica, l'utopia e l'emozione di sviluppare programmi che tengono insieme ed integrano sviluppo sostenibile, giustizia sociale e responsabilità ambientale; che coniugano bellezza e liberazione.



# 1 DESCRIZIONE DEL PROGETTO CAPACITY

GAETANO GIUNTA

## 1.1 Tipologia e caratteristiche del progetto

Messina è una città di 237.357 abitanti, caratterizzata da estrema sperequazione nella distribuzione della ricchezza e

da una forte iniquità spaziale. Nel centro cittadino la ricchezza media pro-capite è 4 volte quella della periferia nord e 6 volte quella delle periferie sud, caratterizzate altresì da forte degrado urbano, sociale, culturale e da strutturale disagio abitativo. Messina è, infatti, tra le città dell'Unione europea con la più alta emergenza abitativa (circa 1.500 famiglie vivono nelle baracche). La "questione casa", rimasta irrisolta dal terremoto del 1908, oltre a condizionare le politiche di edilizia pubblica e lo sviluppo urbanistico della città, ha inciso sulla coesione e sulla qualità del capitale sociale dando vita a enclaves di degrado. Nel tempo, la 'casa' è andata configurandosi come merce di scambio sottendendo un doppio ricatto: da un lato quello politico-clientelare, dall'altro quello del 'baraccato' in attesa/pretesa di entrare in graduatoria<sup>1</sup>. Assai spesso l'incontro fra domanda e offerta del bisogno abitativo *molto sociale* è stato controllato e determinato dalle mafie dei territori.

Accanto però a questo estremo degrado abitativo, quindi sociale e urbano, Messina è anche una delle province più verdi d'Italia; è, quindi, una città che vive la contraddizione di una bassa qualità della vita (vedi *cluster analysis*) mentre la percezione reale viene mitigata dal potente paesaggio dello Stretto. Si tratta di una *venustas* ambientale in grado di aumentare la resilienza urbana, una "bellezza" capace di determinare un campo di forza ambientale nel territorio.

Il progetto CAPACITY, lavorando sulla capacità resiliente dei sistemi naturali e antropici, opera per invertire lo sguardo rispetto a lunghi anni di pianificazione caratterizzati da:

- scarsa valorizzazione delle aree naturali e del contesto paesistico di enorme qualità ambientale e incapacità di governare l'ordinamento spaziale delle aree di frangia (*countryfront*);
- progetti e processi di trasformazione attuati attraverso interventi parziali, frammentati e al di fuori di visioni e modelli sistemici;
- assenza di una lettura territoriale di respiro ecologico-paesistico.

---

<sup>1</sup> Arena M., "La casa come tema sociale. La questione abitativa a Messina", in *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU (2015)

Le analisi sviluppate propedeuticamente alla definizione del progetto identificano Messina quale città tipica delle *medio/grandi* aree urbane meridionali precipitate dalla fine degli anni '90 sotto la soglia di *povertà trappola*. Gli studi evidenziano un'irriducibile complessità e multidimensionalità delle povertà e delineano forti correlazioni quantitative fra povertà, bassa coesione sociale e bassa *capacitazione* dei cittadini e delle comunità locali.

La Tavola N. 1 (v. Allegato 5) dà una visione sintetica (quindi non direttamente osservabile) del territorio da un punto di vista socio-economico. Essa è il risultato di una *cluster analysis*. L'analisi statistica multivariata è stata costruita identificando quali particelle di territorio le aree di pertinenza delle scuole d'obbligo e utilizzando quali variabili semplici: ricchezza pro capite (stimata dalla concentrazione di patrimonio immobiliare); abbandono scolastico; accessibilità ai servizi (misurato con il tempo di trasporto urbano); criminalità minorile; disagio abitativo (misurato tramite una variabile logica sulla presenza di baraccopoli sul territorio).

Il territorio identificato con il colore rosso è caratterizzato dal più basso reddito pro capite della città, da alti valori di abbandono scolastico, da una presenza strutturale di disagio abitativo, di degrado urbano ed ambientale. In questi territori la geometria sociale è costruita dentro schemi di reti corte di vicinato/parentato, ma è caratterizzata da una condizionante frammentazione sociale e scarsa propensione alla coesione. In queste aree è strutturale la presenza di economia criminale e di forme di controllo sociale e culturale ad essa legate. Le aree blu e verde sono quelle centrali ricche di servizi dove è territorialmente concentrata la ricchezza. Le aree arancio e gialle sono caratterizzate da indicatori di disagio sociale e di degrado urbano intermedi, il tessuto relazionale dei villaggi è ancora sufficientemente connesso e le *social capabilities* territoriali sono ancora alte, specie nelle aree costiere della zona nord dove, non a caso il reddito pro capite è il più alto delle zone periferiche.

Il progetto *Capacity* è ovviamente localizzato all'interno delle aree rosse del territorio cittadino e intende cambiare traiettoria e tracciare una direzione chiara per i processi di risanamento e di superamento della condizione delle baraccopoli della città dentro un approccio olistico, tipico dei paradigmi dello sviluppo umano.

## **1.2 L'avvio del processo di riqualificazione delle periferie sud di Messina nell'ambito del paradigma dello sviluppo umano**

Le profonde disuguaglianze che caratterizzano questi territori, le fragilità sociali, i processi di esclusione individuali e collettivi, le storie di oppressione ed i bisogni insoddisfatti di relazioni e di felicità reclamano nuovi paradigmi economico-sociali e nuovi approcci ai processi di trasformazione urbana.

Sin dal 1955 studi empirici di Kuznets (1955) hanno smentito gli approcci classici dell'economia, secondo cui la disuguaglianza sia un incentivo per la crescita. Infatti, si è riscontrato che i paesi con maggiore crescita negli ultimi anni erano quelli che avevano un maggior livello di eguaglianza. Successive verifiche su dati empirici (Perotti, Growth, 1996; Person, Tabellini, 1994; Alesina, Rodrik, 1994) hanno confermato i risultati di Kuznets mettendo definitivamente in dubbio i risultati dei modelli teorici di stampo neoclassico fondati su ipotesi di perfetta razionalità economica.

Le più recenti e accreditate teorie e pratiche economico-sociali hanno dimostrato che esiste un'inscindibile continuità fra sviluppo economico e più complessivo sviluppo umano. Più specificatamente oggi sappiamo che lo sviluppo economico locale è legato al livello di capitale sociale di un territorio e al grado di espansione delle libertà strumentali delle persone e delle comunità rispetto alle principali aree dei funzionamenti umani (Giunta et al. 2014b, Giunta et al. 2014a).

In condizione di forte deprivazione la dissimmetria dai comportamenti razionali è palese. La sfera della scelta e di costruzione delle aspettative delle persone ha, infatti, delle componenti irriducibilmente personali (Kahneman, 2017).

La costruzione di una speranza concreta di uscire dalle condizioni di povertà, di dipendenza, di deprivazione dipende dal *paesaggio* urbano ed umano dentro cui vive; dipende, quindi, dalla *estetica* del proprio territorio vitale e dalla lettura che ciascuna persona fa della rete relazionale nella comunità locale e dei suoi principali *stakeholders* (istituzionali e non) con cui interagisce, dal *microclima* fisico e relazionale dentro cui vive. Le scelte si fondano su equilibri di contesto, non individuali, più correttamente, su dinamiche collettive alla Aoki (2002). Quanto appena detto svela una forte correlazione fra etica ed estetica e chiarisce come le politiche di lotta multidimensionale alla povertà in aree così fortemente deprivate, siano necessariamente complesse e debbano promuovere azioni strutturali rivolte a *sistema* finalizzate alla promozione della coesione sociale e di contesti architettonici e socio-economici fecondi, partecipativi, generativi di alternative rispetto ai principali funzionamenti umani (come meglio si dirà più avanti).

Non v'è dubbio che quanto fin qui detto definisca uno specifico valore d'uso dell'architettura e della progettazione urbana, quale elemento imprescindibile di sistema nei processi di trasformazione e risanamento territoriale finalizzati a riconoscere e potenziare forme evolute di coesione e capitale sociale e quindi di welfare di comunità.

Le persone deprivate di libertà tendono a rimanere intrappolate dalla loro necessità di sopravvivere e possono di conseguenza non avere il coraggio di chiedere cambiamenti e/o agire per essi. Le loro aspettative vengono schiacciate, senza alcuna ambizione, alle poche cose considerate possibili. La disillusione distorce l'immaginario, la costruzione dei desideri e frena comportamenti positivi finalizzati ad uscire dalla condizione di povertà e di deprivazione. Le politiche devono creare le condizioni perché le persone abbiano una vera possibilità di giudicare quale tipo di vita vorrebbe vivere. L'espansione delle libertà reali è dunque il fine, ma anche il mezzo dello sviluppo, delle architetture e dei processi di trasformazione e risanamento sociale e territoriale (Senn, 1994; Nussbaum, 1999).

Politiche efficaci di sviluppo umano devono fare riferimento a basi informative più complesse e personalizzate perché non tutte le persone hanno la stessa possibilità di trasformare i beni primari in ciò che può determinare il proprio benessere. Sono molteplici gli elementi che influenzano il rapporto fra reddito, benessere e libertà. La personalizzazione delle politiche ci appare una opzione strategica assolutamente necessaria. A tale proposito ricordiamo che Amartya Sen definisce *funzionamento* ciò che una persona può desiderare, ciò a cui una persona dà valore (dall'essere nutrito, all'essere curato, dal bisogno di partecipare a quello di vivere in una casa dignitosa scelta, ecc.) e *capacitazione* l'insieme delle combinazioni alternative di *funzionamenti* che ciascuna persona è in grado di realizzare. Le *capacitazioni* sono dunque una sorta di libertà sostanziale, libertà di mettere in atto più stili di vita alternativi<sup>2</sup>.

Le più avanzate ricerche e sperimentazioni in ambito economico e sui modelli evoluti di welfare locali ci dicono quali sono le libertà strumentali che definiscono lo sviluppo umano di un territorio e che sono propedeutiche, o meglio, fortemente correlate, allo sviluppo economico (vedi nota 4): libertà dai bisogni materiali (reddito/lavoro, casa), libertà di accedere e produrre conoscenza, libertà come capacità di sviluppare significative reti di socializzazione, libertà di partecipare alla vita democrazia del territorio.

Programmi personalizzati e comunitari faciliteranno l'incontro non banale, nelle condizioni di deprivazione estrema in cui si opererà, fra i bisogni e i desideri delle persone con le nuove alternative sui funzionamenti umani sopra elencati (abitare, lavoro, socialità, conoscenza) generate a seguito degli interventi progettuali.

---

<sup>2</sup> Per un rassegna bibliografica completa vedi per esempio: A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, trad. it. Mondadori (2000).

L'attesa nuova di una possibile espansione di tali libertà costituisce l'orizzonte umano necessario per orientare lo sviluppo delle persone, delle società e perfino delle economie e proprio a quest'attivazione mira il programma che avvia un processo di riqualificazione delle periferie sud di Messina.

L'espansione delle libertà individuali rispetto ai funzionamenti appena elencati e specificatamente quello relativo al diritto all'abitare, costituisce una possibilità perché le persone, anche in contesti disfunzionali, possano spingere la sfera della scelta e delle attese reali verso i propri più profondi e inespressi desideri, rendendo possibile l'attivazione delle società e delle relative economie e questo definisce un nuovo valore d'uso dell'Architettura.

Liberazione e bellezza, un uso del progetto e dell'architettura finalizzati al potenziamento delle *capacità* individuali, della coesione sociale e dell'apertura dei sistemi locali costituiscono alcuni importanti snodi che caratterizzano il programma.

### 1.3 Descrizione funzionale del programma

Il progetto mira a promuovere innovazione sociale nel territorio Messinese, attraverso un intervento che nasce da uno sguardo nuovo capace di cambiare verso e direzione al quasi centenario processo di risanamento urbano della città.

La proposta applica una strategia integrata con significativa concentrazione degli interventi seguendo il principio della concentrazione e integrazione degli investimenti (*area-based*) e prevede la sinergia e complementarietà tra interventi di varia natura mettendo a sistema azioni materiali e immateriali con azioni puntuali, areali, reticolari. L'idea progettuale è costruita utilizzando paradigmi di sviluppo umano esplicitamente ispirati a teorie della complessità ed è pensata secondo approcci capaci di strutturare correlazioni fra sistemi educativi, sistemi di welfare, sistemi economico-produttivi, sistemi culturali, ricerca scientifica e tecnologica e le social capabilities dei territori.

Il progetto intende promuovere in modo interdipendente:

- la creazione di sistemi urbani e socio economici di qualità e capaci di generare alternative sui funzionamenti umani legati all'abitare, al reddito/lavoro, alla socialità e alla conoscenza (e quindi alla sfera dell'immaginario, della costruzione dei desideri e delle aspettative e della percezione della città e dei contesti);
- progetti personalizzati e comunitari di mediazione socio-cognitiva (gestiti dalle cooperative sociali Ecos-Med e Liliun e dalle Associazioni Lavoroperazione e Hic et Nunc), che facilitino la possibilità che persone in situazione di forte deprivazione materiale e culturale possano cogliere, ri-conoscere e valorizzare le nuove opportunità scegliendo quelle più funzionali ad un loro progressivo benessere.

I pilastri su cui poggia la logica operativa del progetto sono molteplici:

- sperimentare un processo pilota di rigenerazione sociale e urbana nell'area liberata da una delle baraccopoli della città sita a Fondo Saccà;
- generare connessioni virtuose fra sistema della ricerca scientifica e tecnologica e welfare di comunità;
- sperimentare nei condomini pilota i materiali, le metodologie costruttive e le tecnologie più avanzate, anche di tipo prototipale, che abbiano i requisiti propri dell'architettura e dell'ingegneria sostenibile;
- sperimentare nella stessa area pratiche di autocostruzione assistita salariata per la realizzazione degli interventi di housing che consentano di intrecciare i processi di risanamento urbano con politiche di lotta alla povertà e di sostegno al reddito;

- trasformare le aree liberate dalle baraccopoli in *commons* (Parchi, spazi educativi, musei all'aperto d'arte contemporanea, ecc.);
- promuovere processi concreti di *empowerment* della comunità, favorendo, fra l'altro, lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile e sociale e solidale;
- scalare le pratiche sperimentate con successo nel progetto pilota (che di fatto infrastruttura sul territorio una sorta di parco dimostrativo) per completare il risanamento urbano e sociale di Fondo Saccà e poi di Fondo Fucile;
- ribaltando l'ottica urbano-centrica, guardare ad un modello di rigenerazione urbana che restituisca qualità all'intero territorio a partire dalle periferie dove confinate esistono ancora le baraccopoli originate nel terremoto del 1908. D'altra parte le fiumare, e i colli che ne segnano l'alternanza, rappresentano, potenzialmente, il più grande sistema infrastrutturale blu e verde dell'area metropolitana e insieme di collegamento tra il mare e i monti Peloritani. Questo sguardo nuovo alla città ispira la nascita delle polarità spaziali localizzate proprio nelle colline fra il torrente Camaro, il torrente Gazzi e il torrente Bisconte-Catarratti che delimitano l'intervento di Capacity;
- promuovere politiche e pratiche di ibridizzazione dei contesti socio-economici per favorire processi evolutivi della popolazione oggi baraccata.

La Tavola N. 2 (v. Allegato 5) rappresenta le azioni di Capacity in relazione alle polarità spaziali del progetto.

Qui di seguito riportiamo, secondo lo schema funzionale sviluppato in risposta al bando della Presidenza del Consiglio, una descrizione dettagliata delle azioni supportate da un livello di progettazione esecutiva.

### 1.3.1 Asse 1 Capacitazioni sull'abitare

#### Azione 1.1 Il progetto pilota e il co-housing sociale

Qui di seguito si riportano in modo schematico i passaggi in cui esso si articola:

Azioni	Descrizione
a	Azioni di ricerca e sviluppo finalizzati alla realizzazione del condominio prototipo e alla diffusione delle buone pratiche ecologico-sociali nel territorio di Capacity
b	Primo step della prima fase del progetto pilota: realizzazione del primo stralcio del condominio ecologico (n. 4 alloggi), sperimentando i materiali e le tecnologie sviluppati nelle azioni di ricerca sperimentale e le metodologie costruttive partecipative caratterizzanti il progetto (auto-costruzione assistita)
c	Secondo step della prima fase del progetto pilota: realizzazione del secondo stralcio del condominio ecologico (n. 2 alloggi), sperimentando i materiali e le tecnologie sviluppati nelle azioni di ricerca sperimentale e le metodologie costruttive partecipative caratterizzanti il progetto (auto-costruzione assistita)
d	Progettazione esecutiva della seconda fase del progetto pilota che integra i principali outcome delle azioni di ricerca
e	Lavori di costruzione di un secondo condominio formato da n. 12 alloggi realizzato dal Comune di Messina, utilizzando i materiali, le metodologie costruttive e le tecnologie outcome della prima fase della ricerca-azione (del progetto pilota). Il Comune appalterà i lavori in ottemperanza della vigente normativa sugli appalti pubblici.
f	Azioni di <i>peer education salariata</i> da parte dei beneficiari della prima fase del progetto pilota a favore dei beneficiari della seconda fase per il trasferimento delle competenze acquisite necessarie per partecipare alla fase di costruzione.



L'intervento di riqualificazione e trasformazione urbana e sociale è intrecciato con percorsi di ricerca, nell'ambito dell'ingegneria e dell'architettura sostenibile, finalizzate all'audit, al trasferimento tecnologico e alla prototipizzazione di materiali, metodologie costruttive ed impianti da utilizzare nel più vasto processo di risanamento oggetto del programma. Le azioni di ricerca e l'attuazione della prima fase del progetto pilota determineranno quale principale output la progettazione esecutiva della seconda fase del progetto pilota e la possibilità di scalare materiali, tecnologie e prototipi in modo assai diffuso in città a partire dalle altre azioni previste in Capacity. Ricerca-azione e progettazione esecutiva della seconda fase sono dunque un percorso unico, organico e inscindibile.

La tabella seguente riassume le linee di ricerca e trasferimento tecnologico che affiancano la prima fase del progetto pilota e l'avvio della seconda fase:

Ricerca	Finalità dell'azione	Istituzione di ricerca partner
Sociologica partecipata	Completamento del processo TSR nell'area urbana ove è situato l'intervento. Il processo TSR contamerà tutte le scelte progettuali e determinerà gli algoritmi tecnologici per la mutualizzazione dei beni comuni a partire dall'energia. Ricerca valutativa della fase di accompagnamento alle scelte dei beneficiari del progetto sulle opportunità create da Capacity.	Università degli studi di Messina, che opererà in collaborazione con gli attori dell'economia sociale partner di Capacity. Il processo partecipativo sarà validato da REVES.
Multicriteriale per la scelta dei materiali costruttivi e ricerca parametrica di fisica tecnica per la validazione e l'applicazione del materiale.	Scelta comparata dei materiali costruttivi e studio tecnico per l'utilizzo nei climi mediterranei di pannelli costruttivi legno-paglia.	Ecos-Med soc. coop. soc. e Fondazione di Comunità di Messina.
Su sistemi domotici prototipali: <i>il condominio intelligente</i>	Creazione di sistemi automatici di mutualizzazione dei beni comuni (energia e acqua) e azioni di trasferimento tecnologico.	Università degli Studi di Messina ed Ecos-Med soc. coop. soc.
Implementazione di sistemi di monitoraggio prototipali basati su tecnologie embedded con utilizzo di Arduino, finalizzati a programmi valutativi dell'intervento sull'intero ciclo di vita e secondo le metodologie del <i>me-tabolismo urbano</i> .	Implementazione di sistemi di monitoraggio di parametri climatici, ambientali, sui consumi energetici, ecc. finalizzati alla ricerca di valutazione di impatto dei flussi e dei consumi totali alle varie scale: dall'edificio, al quartiere, alle città. Azioni di trasferimento tecnologico. Completamento del Life Cycle Assessment del modulo costruttivo e dell'unità abitativa.	Università degli Studi di Messina; Building Technology Program, Department of Architecture Massachusetts Institute of Technology; Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia; Fondazione interuniversitaria Horcynus Orca.
Fotovoltaico di terza generazione	Prototipizzazione di celle fotovoltaiche che utilizzano materiale organico.	Istituto dei Processi Chimico-Fisici del CNR.

Il [Video n. 6](#) mostra il contesto e tutto il processo di metamorfosi della baraccopoli di Fondo Saccà.

### Azione 1.2 Il risanamento come processo di ibridazione

L'azione persegue i seguenti obiettivi specifici:

- superamento della logica del ghetto e integrazione sociale;
- contenimento del consumo di suolo valorizzando pratiche di ri/utilizzo del patrimonio esistente;
- scorrimento veloce delle graduatorie E.R.P. (Edilizia Residenziale Pubblica) e risoluzione delle emergenze abitative;
- movimentazione del mercato immobiliare e di quello edilizio (per la messa a norma degli alloggi in funzione della vendita).

L'azione prevede due alternative possibili per l'acquisto diffuso di appartamenti da assegnare ai legittimi beneficiari (le persone iscritte alle graduatorie comunali redatte a seguito del recente censimento delle baraccopoli cittadine):

- acquisto da parte del Comune di Messina di unità abitative sul mercato immobiliare della città e successiva assegnazione ai beneficiari del progetto secondo gli standard fissati per legge sull'edilizia residenziale;





- assegnazione da parte della Fondazione di Comunità di Messina e del Comune di Messina delle unità abitative sperimentali alla cui realizzazione hanno partecipato i beneficiari;
- acquisto da parte dei beneficiari di una casa di proprietà grazie ai benefici determinati dalla istituzione di un *capitale personale di capacitazione*. Tale strumento consta di un contributo una tantum che renda possibile l'acquisto di una casa di proprietà scelta dagli stessi beneficiari. Il *capitale personale di capacitazione* rappresenta, quindi, in modo simbolico e fisico la concreta possibilità di riprendere in mano la propria vita co-progettando con gli operatori tecnici e socio-economici di Capacity percorsi di riconquista dei propri diritti civili sul piano individuale e sul piano sociale e comunitario.

Per quanto attiene l'istituzione del *capitale personale di capacitazione* si precisa che il contributo una tantum avrà un valore pari al 75% del prezzo lordo d'acquisto della casa stimata secondo i parametri sopra esposti, con un massimale che in ogni caso non può superare euro 80.000,00. Fermo restando tale massimale, la percentuale può eccedere il 75%, esclusivamente per riconoscere il valore degli eventuali interventi di auto-recupero assistito effettuati sull'immobile da parte dei beneficiari e per rendere la casa più efficiente dal punto di vista energetico, utilizzando i prototipi/prodotti *outcome*

della fase di ricerca di Capacity. L'équipe tecnica messa a disposizione dalla partnership associata con capofila EcosMed supporta i beneficiari in questo percorso e computa il valore delle azioni di auto-recupero e di efficientamento energetico.

Quanto appena detto va nella direzione di diffondere sul territorio le buone pratiche sociali e tecnologiche sperimentate nel progetto pilota (partecipazione dei beneficiari alla costruzione/recupero della propria abitazione, utilizzo delle tecnologie più avanzate per il risparmio energetico).

Il *capitale personale di capacitazione* è contrattualmente vincolato all'acquisto dell'abitazione ed è erogato direttamente al proprietario dell'immobile da cui si effettua l'acquisto.

L'acquisto della casa può, dunque, effettuarsi in quota parte a valere sul *capitale di capacitazione*, per la parte residuale o tramite risorse proprie del beneficiario o grazie al supporto di servizi finanziari di microcredito e di credito del sistema di finanza etica partner dell'iniziativa.

Il *capitale personale di capacitazione* è vincolato ad un patto di legalità, declinato fra l'altro alle seguenti inderogabili condizioni che vengono sancite nell'atto notarile del rogito:

1. l'abitazione acquisita con il contributo del *capitale personale di capacitazione* è inalienabile per 10 anni e comunque per un periodo non inferiore al periodo di ammortamento del mutuo eventualmente contratto;
2. in caso di sopravvenuta condanna definitiva del beneficiario per reati di mafia negli anni vincolati (vedi punto 1) successivi all'acquisto dell'abitazione, la proprietà della stessa passerà automaticamente al Comune di Messina.

### 1.3.2 Asse 2 Capacitazioni sul lavoro

#### Azione 2.1 La costruzione partecipata

Una persona per famiglia dei diciotto nuclei che sperimentano l'esperienza di co-housing sociale parteciperà alla costruzione della propria casa e durante tale attività di costruzione sarà regolarmente salariata. Questa interessante misura socio-economica permette di intervenire in modo multidimensionale sui meccanismi di impoverimento dei beneficiari del progetto:

- Sostiene il reddito familiare attraverso il salario contrattualizzato durante le azioni di auto-costruzione assistita;
- Trasferisce conoscenze sui materiali della bio-edilizia, così come sulle metodologie e tecnologie tipiche dell'architettura e dell'ingegneria sostenibile innovativa;
- Soddisfa il diritto a vivere in una casa scelta.
- Un programma di formazione-tutoraggio sulle tecniche costruttive utilizzate accompagna l'esperienza di co-costruzione.



#### Azione 2.2 Il tutoraggio personalizzato

La possibilità concreta di uscire dalla condizione di estrema povertà abitativa, e di ampliare significativamente lo stock di ricchezza familiare (la casa di proprietà), risulta essere un incentivo determinante per una impegnata ricerca di opportunità lavorative regolate da contratti di lavoro regolari e durevoli. L'inclusione lavorativa, infatti, aiuta a *liberare* la visione del tempo, rende possibile programmazioni di medio-lungo periodo e, nell'attualità del progetto, permette l'accesso al sistema di finanza etica partner del progetto funzionale all'acquisto di una casa scelta.

Per tale ragione una delle azioni fondamentali dell'équipe socio-economica integrata, che supporta e attua i progetti personalizzati, è proprio il counseling e il tutoraggio per supportare la fase di inclusione lavorativa e/o di emersione del lavoro nero.

#### Azione 2.3 Il sistema di finanza etica

Il sistema di finanza etica del programma Capacity va a tutti gli effetti considerato un'infrastrutturazione economico-sociale a carattere universalistico dell'area vasta, finalizzata a promuovere e sostenere lo sviluppo locale e a favorire l'accessibilità a, e la creazione di, opportunità e alternative in ambito lavorativo.

I principi a cui esso si ispira sono i seguenti:

- Centralità della persona;
- Sostenibilità;
- Cooperazione e partecipazione;
- Trasparenza.

Da un punto di vista funzionale sono tre le aree operative del sistema: il microcredito, il credito e il venture capital etico.

Le azioni di microcredito sono gestite dalla MECC s.c., spin off della Fondazione di Comunità di Messina e primo strumento nazionale accreditato dalla Banca d'Italia ai sensi dell'Art. 111 del Testo Unico Bancario nel maggio 2016.

Gli obiettivi operativi dell'azione dell'operatore di microcredito sono quelli di amplificare l'efficacia delle politiche integrate di sviluppo locale nel promuovere:

1. nuove imprese che migliorano le condizioni di vita delle persone protagoniste, della comunità e dell'ambiente;
2. occupazione durevole sui territori di riferimento;
3. l'inclusione abitativa, sociale ed economica;
4. rafforzamento delle reti dell'economia sociale e solidale sul territorio.

Accanto alla MECC s.c. operano istituti bancari veri e propri (Banca Popolare Etica Monte dei Paschi di Siena e BCC "la Riscossa") attraverso l'offerta di prodotti finanziari prevalentemente finalizzati a fornire le provviste finanziarie, complementari ai capitali personali di capacitazione, per l'acquisto della casa. Gli istituti bancari intervengono allorché le operazioni di microcredito risultano quantitativamente insufficienti.

Lo strumento complementare agli istituti di credito e di microcredito è SEFEA IMPACT SGR. Il fondo chiuso opera tutte le volte che idee imprenditoriali e spin off hanno bisogno di investimenti di scala superiore.

Il Fondo è uno spin off del consorzio europeo delle banche etiche ed alternative (SEFEA s.c.), e della stessa Fondazione di Comunità di Messina o.n.l.u.s.

Naturalmente i diversi strumenti di credito finalizzati allo sviluppo imprenditoriali hanno l'obiettivo di sostenere la generazione di alternative sul lavoro.

### *1.3.3 Asse 3 Capacitazioni sulla conoscenza*

Il progetto mira a creare una vera e propria infrastrutturazione socio-educativa durevole. Azioni e servizi permanenti sono finalizzati a generare alternative sulla conoscenza hanno carattere, universalistici, sostengono lo sviluppo cognitivo sin dalla nascita dei bambini e accompagnano persone e comunità, qualunque sia la condizione esistenziale.

Le polarità spaziali del progetto, specie il Parco sociale di Forte Petrazza e il giardino delle Zagare, meglio descritte nel capitolo 4. hanno, come si vedrà, oltre che valenze di mutualità sociale, esplicite finalizzazioni al potenziamento degli stock di saperi e di competenze dei beneficiari del progetto.

#### **Azione 3.1 Per lo sviluppo cognitivo dei neonati**

L'intervento si basa sulla convinzione che lo sviluppo precoce dei bambini è una sorta di *deposito* su cui si fonda la sua crescita umana, assai importante nei contesti delle società tecnologiche, accelerate e multietniche.

I bambini, infatti, nascono con i neuroni già formati; le connessioni tra i neuroni sono stabilite ed elaborate dopo la nascita e le sinapsi proliferano raggiungendo il massimo picco entro i primi due - tre anni di vita. D'altra parte il rimodellamento delle sinapsi avviene grazie alle esperienze cognitive e sensoriali del bambino.

Da un punto di vista metodologico l'azione prende l'avvio dalla segnalazione da parte dell'ufficio anagrafe del Comune di Messina di tutti i nuovi nati del territorio in cui opera Capacity. Gli operatori del progetto avviano, nei primi giorni di vita, un protocollo di incontri a domicilio con tutte le famiglie dei neonati. Essi portano il saluto della comunità, favoriscono in modo universalistico l'accesso ai servizi, informano i genitori sull'importanza di alcune scelte per porre le basi di una crescita sana del bambino,

promuovono la lettura ad alta voce e l'ascolto della musica. È ormai acquisizione consolidata nella letteratura scientifica che tali comportamenti agiti in modo abituale, possono facilitare la transizione da una educazione intrafamiliare ad una scolastica, da una prospettiva di appartenenza chiusa ad una prospettiva di apertura; in definitiva possono mettere le basi per generare alternative sulla sfera della conoscenza.

### Azione 3.2 I tempi per le famiglie

L'azione, chiamata *I tempi per le famiglie*, offre, ai bambini da 0 a 3 anni, che non usufruiscono, per mancanza di altri servizi sul territorio o per barriere di reddito e/o culturali, uno spazio partecipativo di empowerment educativo. Il servizio offre da una parte agli adulti l'occasione per costruire una rete familiare e sociale di sostegno, dall'altro lato ai bambini offre la possibilità di frequentare spazi di gioco dedicati a porre le basi per una crescita integrale e armonica dei bambini.

Si tratta di un luogo educativo nel quale i bambini possano condurre esperienze di gioco con i loro coetanei.

Le proposte di gioco al Tempo Famiglia sono progettate a partire da una approfondita conoscenza dell'età dei piccoli (fino ai tre anni di età), predisposte affinché tutti possano essere coinvolti. Poter frequentare spazi gioco dedicati e progettati, in cui condurre esperienze esplorative ed euristiche, in cui incontrare coetanei con la presenza di adulti competenti e facilitatori delle relazioni e del gioco, costituisce una ricchezza relazionale ed esperienziale che ben contrasta situazioni di isolamento familiare e sociale.

È all'isolamento familiare e sociale che il Tempo Famiglia guarda con l'intento di offrire opportunità anche ai genitori/accompagnatori. La richiesta del servizio prevede, infatti, che essi siano presenti necessariamente per tutto il tempo di permanenza dei figli/bambini: la continuità dell'esperienza, la ricorsività degli incontri, offre ai partecipanti la possibilità di conoscersi, di condividere esperienze legate alla genitorialità, di confrontare, anche con gli educatori, la propria idea di bambino e di educazione, di riflettere sulle tappe di crescita dei bambini e sulle proprie possibilità di sostenerle e accompagnarle. Non è raro inoltre vedere al Tempo Famiglia stabilirsi rapporti amicali e/o di vicinanza tra genitori/accompagnatori, intessere reti di solidarietà interrompendo la solitudine che, situazioni economiche deboli o il mancato senso di radicamento in un tessuto sociale, possono generare.

In modo sistematico nel polo socio-culturale vengono promosse attività di formazione per gli adulti con responsabilità educative, un vero e proprio cantiere educativo per i genitori e gli educatori e laboratori di educazione alimentare e alla salute.

Le azioni 3.1 e 3.2 sono cofinanziate dall'Impresa Sociale Con i Bambini nell'ambito del progetto Ecologia Integrale per i diritti dell'infanzia.

### Azione 3.3 La scuola di sviluppo umano e i servizi ausiliari per sostenere le start up di organizzazioni di economia civile e il lavoro autonomo

Capacity ha permesso di strutturare la Scuola Euro Mediterranea di Economia Responsabile di Bellezza e di Pace (S.E.M.E.R.) che costituisce il principale strumento di elaborazione, modellizzazione e di main-





streaming nazionale ed internazionale del cluster europeo che la istituisce.

L'obiettivo specifico di S.E.M.E.R. è quello di promuovere, a partire da Messina, una classe dirigente pubblico-privata innovativa, capace di sviluppare sui differenti territori del bacino Mediterraneo, specie quelli legati alle reti europee REVES, FEBEA e SEFEA, pratiche locali di sviluppo umano e, coerentemente, forme evolute di welfare di comunità intrecciate con asset strategici di economia sociale e solidale produttiva. Il secondo obiettivo specifico è quello di promuovere nuove forme di imprenditorialità e di lavoro autonomo che migliorino le condizioni di vita delle persone, delle comunità e dell'ambiente. Rispetto al territorio di Capacity S.E.M.E.R. svolge l'importante compito di attrarre talenti creativi e tecnici di livello internazionale, tenendo così insieme dimensione locale e dimensione globale.

S.E.M.E.R., oltre a questo ruolo di *contaminazione* nazionale ed internazionale, completa l'offerta formativa del Distretto Sociale Evoluto di Messina, tenendo insieme, come anticipato in premessa dimensione locale e dimensione globale. S.E.M.E.R., per esempio, costituisce lo strumento formativo della MECC s.c., e, insieme, istituisce, fra l'altro:

- attorno all'importante collezione d'arte contemporanea della Fondazione e dei membri fondativi del Distretto Sociale Evoluto, la scuola internazionale per la conservazione, valorizzazione e restauro d'arte contemporanea che ha come responsabile scientifico il curatore dei musei Guggenheim in Europa;
- la scuola del documentario di impegno civile.

#### *1.3.4 Asse 4 Capacitazioni sulla socialità*

Ovviamente non esiste una distinzione netta fra le azioni finalizzate a sostenere processi di espansione delle *capabilities* sull'abitare, sul lavoro, sulla conoscenza e sulla socialità. Al contrario esse costituiscono un sistema interconnesso irriducibilmente complesso con una significativa sovrapposizione funzionale.

In generale le azioni finalizzate a promuovere la creazione di nuove opportunità socio-ambientali e relazionali sono finalizzate ad aumentare sensibilmente lo stock di beni relazionali delle persone e delle famiglie beneficiarie del progetto e quindi il capitale sociale del territorio.

#### **Azione 4.1 I progetti personalizzati e comunitari di facilitazione e mediazione sociale**

I progetti personalizzati mirano a:

- a) incrementare i beni relazionali della famiglia costruendo rapporti stabili e generativi con l'équipe multidisciplinare che abbiano le seguenti caratteristiche:
  - rispetto delle identità,
  - reciprocità,
  - simultaneità e compartecipazione,
  - gratuità,
  - essere bene, valore e quindi non merce;
  - favorire una piena inclusione sociale, lavorativa, finanziaria e promuovere comportamenti di vita ispirati a principi di legalità, anche attraverso pratiche progressive di emersione dal lavoro nero e/o irregolare;
- b) superare le condizioni di degrado abitativo, incrementando fortemente lo stock di ricchezza immobiliare (quando possibile e scelto dalle famiglie attraverso l'acquisizione di una casa di proprietà come leva per ripensare le dinamiche socio-economiche di tutta la famiglia);
- c) superare le condizioni di povertà energetica.

Da un punto di vista funzionale e metodologico il principale obiettivo dei progetti personalizzati è quello di accompagnare le famiglie beneficiarie del progetto:

- a riconoscere le alternative generate da Capacity sulle principali aree dei funzionamenti umani (abitare, lavoro, conoscenza, socialità) e così ampliare immaginari, desideri e aspettative concrete,
- accompagnare il processo di discernimento finalizzato a scegliere fra le nuove opportunità quella/e più funzionale/i a vivere una vita più dignitosa e più felice.

L'équipe multidisciplinare che accompagna i progetti personalizzati integra competenze tecnico-architettoniche, economico-finanziarie, socio-relazionali, educative e coinvolge diversi partner del progetto Capacity: la Fondazione di Comunità di Messina, Ecos-Med s.c.s., la MECC s.c., Lilium s.c.s., e le Associazioni LavorOperazione e Hic et Nunc.

#### Azione 4.2 Le polarità socio-educative

Accanto all'approccio personalizzato il progetto sostiene sul territorio un vero e proprio processo di infrastrutturazione sociale articolato in tre polarità spaziali:

- *Il Giardino delle Zagare* a Fondo Saccà,
- *Il Parco Sociale* di Forte Petrazza sul crinale fra le popolosissime vallate di Camaro di Bordonaro,
- *Il Parco urbano per le arti* nella ex stazione ferroviaria di Camaro Sup.

I tre Parchi urbani sono localizzati nelle colline interposte fra le due vallate di Camaro e di Bordonaro e costituiscono un primo tentativo di valorizzare urbanisticamente le aree verdi di grande pregio paesaggistico che separano vallate fortemente caratterizzate da forte degrado urbano.

I Parchi saranno connessi da una viabilità dolce ricavata nel vecchio percorso, ormai in disuso, della Ferrovia.

##### Azione 4.2.1 Il Giardino delle Zagare

Questo primo spazio urbano nasce dalla metamorfosi di una delle baraccopoli su cui si focalizza l'azione di Capacity.

Lo spazio liberato dalle abitazioni fatiscenti e insalubri sta diventando un *common* un piccolo (spazialmente) parco tematico ed educativo sui temi:

- dell'architettura e dell'ingegneria sostenibile. Si stanno sperimentando e saranno strutturati percorsi didattici ed educativi sui diversi elementi di innovazione che caratterizzano l'intervento abitativo (vedi paragrafo 1.1),
- della botanica. Il Giardino contiene una "collezione" di bizzarrie di agrumi, un sistema sperimentale di fitodepurazione ed un catalogo delle terre siciliane,
- dell'arte contemporanea. Il giardino ospita interventi di Arte Contemporanea di livello internazionale che dilatano il Museo MACHO avviando quel processo chiamato urban-MACHO,
- due unità abitative sono destinate ad ospitare in modo durevole alcuni servizi per il territorio: i tempi per le famiglie (vedi par. 3.2), l'équipe dei progetti personalizzati, ecc.,
- quattro unità abitative.



#### *Azione 4.2.2 Il Parco socio-educativo di Forte Petrazza*

Forte Petrazza è un complesso architettonico ottocentesco di grande pregio, situato su un colle che domina lo Stretto di Messina, in località Camaro Superiore, assegnato in concessione al Consorzio Sol.E., partner del progetto Capacity, che lo gestisce da anni e che ha avviato un interessantissimo progetto di rifunzionalizzazione sin dai primi anni 2000.

Parte di un sistema difensivo che coinvolge le due sponde dello stretto, sorge sulla collina omonima, e come le altre strutture militari di epoca umbertina, evidenzia un saldo rapporto tra architettura e paesaggio.

La tipologia stessa della costruzione, nata per ragioni mimetico-difensive, definisce a sud-est il profilo della collina, attraverso le scarpate e i terrazzamenti, che proteggono i volumi controterra del forte.

Tali volumi si affacciano invece ad ovest sullo spazio del cortile interno, a sua volta delimitato dal muro di cinta, originariamente protetto da un fossato attualmente colmato da detriti.

Il progetto di rifunzionalizzazione è stato ed è estremamente innovativo e prevede di ridefinire questo spazio (prima militare, poi abusivamente occupato dalla mafia) come un luogo in cui convivono e si contaminano saperi, saperi del fare e saperi dell'essere in relazione. Il Parco Sociale di Forte Petrazza ha dunque anche un alto valore simbolico in termini di capacità di trasformazione sociale ed urbana di aree degradate.

Il Parco Sociale di Forte Petrazza è già di per sé sperimentazione di economia solidale. I diversi servizi sono gestiti da cooperative di inserimento lavorativo, che hanno favorito la riconquista dei diritti di cittadinanza a donne immigrate sfruttate sessualmente, a soggetti con problemi di salute mentale, a persone che hanno avuto storie di dipendenze, ad ex detenuti, ecc.

Il Progetto prevede Capacity prevede il completamento del processo di generazione del Forte come un *bene comune* di alta qualità. Più specificatamente gli interventi attuati nell'ambito del Programma di Riquilificazione delle Periferie Urbane sta permettendo il completamento delle pertinenze esterne del Forte, il miglioramento dell'accessibilità della strada in terra battuta e il collegamento navetta con autoveicoli ecologici, la dotazione di un punto di attesa e di ricarica elettrica per mezzi elettrici.

Tutte le aree esterne a diretta fruizione dei cittadini saranno riconfigurate attraverso la demolizione di tutte le strutture precarie e degradate presenti nelle pertinenze, il recupero del piccolo edificio nel parco in asse con la porta di ingresso delle mura di cinta che sarà trasformato in un osservatorio astronomico a carattere divulgativo con annesso uno spazio didattico interno e uno esterno che funzionerà come *aula a cielo aperto*.

Il punto di osservazione dello stretto viene ri-pensato come teatro affacciato sullo straordinario scenario dello Stretto di Messina.

Il Parco sociale di Forte Petrazza sta diventando un centro risorse a carattere educativo ed insieme per la promozione di economia sociale e civile e ospita:

- i laboratori di progettazione e di produzione di oggetti di design,
- il laboratorio per lo sviluppo di energia pulita da fonti rinnovabili di terza generazione,
- l'osservatorio astronomico,
- il Parco come dispositivo di inclusione e sostegno sociale per le famiglie,
- l'Open Space Technology,
- il servizio socio-educativo di consulenza per la promozione dell'inclusione finanziaria e per la tutela delle famiglie a rischio di indebitamento e di usura,

- la sala immersiva sugli ecosistemi naturali, sulla cosmologia e fisica contemporanea e sull'economia sociale e solidale (anche attraverso la documentazione del processo di risanamento attuato dallo stesso programma Capacity),
- attività di consulenza genitoriale,
- il polo strategico dei Patti Educativi di Comunità (PEC),
- spazi di socializzazione (area per eventi culturali, per la ristorazione, il giardino della memoria, spazi per attività fisiche all'aperto, ecc.).

#### 4.2.3 Rifunzionalizzazione della Ex-Stazione ferroviaria di Camaro

##### Profilo Associazione

La "Associazione di Volontariato Maria Regina", nella qualità del progetto Capacity condurrà la regia della rifunzionalizzazione della ex stazione di Camaro Sup. punto terminale del sistema di viabilità dolce che attraverserà le colline verdi fra le vallate di Camaro e Bordonaro.

Il Parco delle Arti ospiterà laboratori creativi, di socializzazione per tutte le fasce di età e di alfabetizzazione sulle tecnologie informatiche.

Gli interventi di ristrutturazione in corso di attuazione sono i seguenti:

restauro e recupero dei fabbricati;

- sistemazione delle aree verdi;
- Realizzazione di n. 1 campo di calcetto;
- Realizzazione di n. 1 campo da bocce;
- Realizzazione dell'anfiteatro all'aperto;
- Realizzazione dell'orto urbano;
- Realizzazione di area giochi per bambini;
- Realizzazione di aree parcheggio;
- Realizzazione di porzione di pista ciclabile.

Nel complesso delle opere di recupero della ex stazione di Camaro Superiore, sono compresi, ovviamente, i lavori necessari all'abbattimento delle barriere architettoniche.

#### 1.3.5 Asse 5 Azioni sistemiche dell'Ente locale

Sistemicamente all'attuazione delle azioni sopra descritte il Comune di Messina sta attuando importanti interventi strutturali. Qui di seguito riportiamo quelli più rilevanti:

- Mobilità urbana. Questa azione prevede la realizzazione di una via, via don Blasco, che connette le aree del progetto con la stazione ferroviaria della città. Si tratta di un'opera che interessa complessivamente circa 3.800 ml, di cui circa 3.000 ml riguardano l'adeguamento della viabilità esistente e 800 ml riguardano la realizzazione di nuove opere;
- Efficientamento energetico e ammodernamento dell'impianto di pubblica illuminazione dell'intera area vasta dell'intervento;
- Riquilibratura ambientale, risanamento igienico e messa in sicurezza di una vallata ad alto rischio sanitario e idrogeologico: l'alveo del torrente Bisconte-Catarratti, che insiste nell'area progettuale.





## 2 LA VALUTAZIONE DEL PROGETTO: OBIETTIVI, QUESITI VALUTATIVI APPROCCIO, E METODI

LILIANA LEONE

### 2.1 Obiettivi della valutazione e quesiti

La Fondazione di Comunità di Messina (anche FdC) con Capacity sta sperimentando una politica integrata di lotta alle disuguaglianze e il focus della valutazione riflette essenzialmente una necessità di maggiore conoscenza, da parte della stessa, degli im-

patti e dei meccanismi sottostanti alla riqualificazione della periferia sud di Messina nell'ambito del paradigma dello sviluppo umano.

Lo **scopo valutativo** è identificare e testare una policy di riqualificazione urbana attuata in aree in estrema povertà per ridurre le disuguaglianze socio-economiche e la trasmissione intergenerazionale della povertà. In particolare si intende verificare la capacità del progetto di innescare in alcuni territori (Fondo Saccà e Fondo Fucile) dei **meccanismi di fuoriuscita da condizione di povertà trappola e di attivare lo sviluppo di capacitazioni** (dall'inglese *capability*)<sup>1</sup> intese come l'insieme dei funzionamenti alternativi che il soggetto è in grado di realizzare ossia la libertà di scegliere fra una serie di vite possibili.

Gli obiettivi sono capire come i pilastri su cui poggia la progettualità di Capacity riescano ad operare in modo interdipendente favorendo lo sviluppo degli outcome:

- a livello di singoli nuclei beneficiari delle azioni di *social housing*;
- a livello di network di implementazione impegnato nella costruzione di politiche di riqualificazione urbana, efficientamento energetico e sostenibilità;

<sup>1</sup> Con il termine capacità (*capabilities*) Amartya Sen intende la possibilità di acquisire funzionamenti di rilievo: "nella misura in cui i funzionamenti costituiscono lo star bene, le capacità rappresentano la libertà individuale di acquisire lo star bene" (Sen 2010:76). Per questa ragione, secondo A. Sen la libertà non è un qualcosa di meramente strumentale privo di valore intrinseco. Le ineguaglianze connesse a classe sociale, genere, comunità di appartenenza, riducono il grado di libertà e quindi la propria capacità di funzionare. Vi sono due tipi di funzioni o funzionamenti: quelli elementari (che includono stare bene in salute, essere nutriti, protetti) e altri più complessi che includono avere rispetto di sé o prendere parte alla vita sociale della comunità.

- a livello di contesti territoriali in termini di cambiamento delle percezioni dei cittadini, riduzione delle disuguaglianze socioeconomiche e delle condizioni di disagio e superamento della logica del ghetto.

A seguito della rimodulazione di alcune azioni sull'abitare del progetto Capacity, con accelerazione dei tempi per l'acquisto in proprio di un'abitazione, il focus della valutazione è stato posto sulle azioni riguardanti l'abitare e gli effetti sulla vita delle famiglie coinvolte connessi alle tre opzioni di scelta.

I quesiti valutativi a cui risponde il I° rapporto di valutazione sono i seguenti quattro.

#### **Quesito valutativo – Impatti sociali ed economici**

1. Aumenta il benessere socio-economico e il benessere delle comunità oggetto di intervento (Fondo Saccà e Fondo Fucile - Messina)? Si riducono i livelli di disuguaglianza sociale ed economica?
  2. Aumentano sulla dimensione dell'abitare le opzioni fra cui le persone possono liberamente scegliere (le libertà sostanziali)?
- E se sì, che implicazioni ha ciò sulle altre sfera della vita (lavoro, educazione dei figli, socialità...)?

#### **Quesito valutativo – Partnership, meccanismi di governance e contesto di policy**

3. Quali meccanismi di *governance* e pratiche di collaborazione tra attori pubblici, privati e del privato sociale, risultano favorire o ostacolare l'implementazione degli interventi di Capacity?
4. Quali soluzioni amministrative e procedure si adottano per consentire al progetto di sperimentare soluzioni riguardanti l'abitare e la riqualificazione urbana che consentano l'aumento delle capacità dei soggetti e delle comunità locali?

Rimandiamo al prossimo rapporto valutativo del 2020 la risposta ad altri quesiti valutativi del disegno valutativo originario riguardanti la sostenibilità ambientale e l'efficientamento energetico connesso a tutte le innovazioni tecnologiche sperimentate nel progetto e al quesito riguardante l'adozione di interventi rivolti a nuclei con bambini di 0- 6 anni. I risultati degli interventi educativi per favorire il benessere dei minorenni e dell'azione di Home visiting a favore dei neonati saranno trattati in un successivo rapporto valutativo perché i dati raccolti nel periodo considerato non permettono ancora di apprezzare i risultati.

## **2.2 La *theory based impact evaluation* e l'approccio delle Capacitazioni**

**La valutazione di impatto mira a testare alcune ipotesi alla base della teoria del programma che ha ispirato Capacity.**

Il modello di progettazione urbana e riqualificazione delle periferie sud di Messina è strettamente incardinato in un paradigma dello sviluppo umano che distingue i mezzi dai fini dello sviluppo (1995, 2010; Franzini, Granaglia, Reitano 2014) e mira a ridurre le disuguaglianze estreme. La questione dell'accesso al credito, complementare al Capitale di capacitazione, necessario per l'acquisto di abitazioni 'decenti' rappresenta un elemento essenziale della Teoria del programma di Capacity ed è stata oggetto di analisi valutativa. Si noti che tale questione viene posta dallo stesso Anthony Atkinson (2015:328) a margine delle quindici proposte del programma d'azione per ridurre le disuguaglianze.

Per tale ragione l'approccio di valutazione di impatto basato sulla teoria o *theory-based impact evaluation* (European Commission, 2013; Stern, 2016) in quanto più consono a cogliere le traiettorie di cambiamento di un progetto come Capacity che adottando un approccio olistico ipotizza strategie di intervento interconnesse su più livelli (universale, comunità, nuclei familiari-individui) e sui diversi

### **Assi delle capacitazioni: il lavoro, l'abitare, la conoscenza e la socialità.**

L'impianto teorico a cui si ispira Capacity trae origine dalle Teoria dello sviluppo umano di Amartya Sen, premio nobel per l'economia del 1998, che pone al centro della propria riflessione il tema delle libertà e da cui deriva l'Approccio alle Capacitazioni (Capability Approach).

Il concetto chiave dell'approccio delle capacitazioni è che la misurazione del benessere o della qualità della vita di una persona, che implica giudizi su uguaglianza e giustizia, e il livello di sviluppo di una comunità o di un paese, non può focalizzarsi in via prioritaria sull'incremento del reddito, sulla

disponibilità di beni o sulla felicità delle persone ma piuttosto sulle libertà sostanziali individuali. L'analisi dedica una particolare attenzione "all'espansione delle 'capacitazioni' degli individui di vivere il tipo di vita alla quale danno valore, e hanno motivo di dare valore" (Sen, 2001:24) e quindi sulle opzioni concretamente percorribili (Alkire, 2005; Robeyns, 2015). Secondo questo approccio la povertà è concepita come privazione di 'capacitazioni' fondamentali in cui il ruolo di reddito e ricchezza, che pure è importantissimo, viene integrato in una visione più ampia. A tal proposito Amartya Sen osserva che i sistemi di sicurezza sociale europei che includono una indennità di disoccupazione pur

compensando la mancanza di reddito non compensa gli effetti debilitanti di vasta portata sulle libertà, l'iniziativa e le capacità delle persona che possono contribuire all'esclusione sociale e ledere la fiducia in sé stessi (idem p.27).

Coerentemente con tale approccio il progetto da una parte genera alternative sulle principali aree dei funzionamenti umani (abitare, lavoro, socialità, salute, conoscenza) e dall'altro accompagna le famiglie e le persone in modo personalizzato per far sì che ciascuno possa riconoscere e scegliere quali tra le alternative è più funzionale al loro maggiore futuro benessere. Solo in tal modo le 'opportunità' possono diventare 'libertà'.

Come descritto nel primo capitolo, il progetto Capacity genera tre diverse alternative per rendere esigibile il diritto all'abitare dei beneficiari:

1. Assegnazione, da parte del Comune di Messina, ad abitanti di Fondo Saccà di un alloggio nel condominio prototipale realizzato attraverso la sperimentazione di pratiche di auto-costruzione assistita e salariata;
2. Assegnazione da parte del Comune di Messina di unità abitative acquistate sul mercato immobiliare nel rispetto degli standard di edilizia residenziale pubblica, mediante avviso pubblico nel rispetto della legislazione vigente;
3. Sostegno all'acquisto diretto dell'abitazione da parte dei beneficiari attraverso l'istituzione di un contributo una tantum, denominato Capitale personale di capacitazione, e tramite la valorizzazione economica di pratiche di autorecupero e l'utilizzo di servizi di finanza etica.

Si rimanda il lettore al Paragrafo 3.3 del testo per una descrizione più accurata del procedimento riguardante l'acquisto diretto da parte dei beneficiari del progetto sostenuto da Capitali di capacitazione.

Un ulteriore elemento del progetto Capacity è la forte sinergia tra azioni di contrasto alla povertà estrema e azioni di innovazione tecnologica e sociale sui temi della sostenibilità ambientale. Gli elementi portanti riguardano l'utilizzo di nuove fonti di produzione energetica, l'utilizzo di materiali



costruttivi tipici della architettura sostenibile e la sperimentazione di prototipi per la mutualizzazione dell'energia secondo algoritmi 'sociali' finalizzati alla lotta alla povertà energetica.

La complessità di un programma di rigenerazione urbana è tale che le valutazioni possono rispondere ad una ampia gamma di quesiti di ricerca che comprendono la sostenibilità sociale e ambientale (Zheng et al. 2014; Chan, Lee, 2008; Berke et al. 2000), l'efficienza e lo sviluppo economico, gli impatti di salute (Kearns 2009 et al; Thomson et al. 2009).

Esiste un'abbondanza di studi valutativi su tali programmi e un primo filone di essi riguarda i meccanismi di governance e la capacità delle partnership di generare dei beni comuni e aumentare la qualità della vita di comunità urbane socialmente ed economicamente depresse (Cornelius, 2010). I differenti approcci di realizzazione delle partnership nei progetti di rigenerazione urbana sono stati analizzati anche dal punto di vista etico sulla base dell'approccio delle capabilities e degli studi sulla giustizia sociale di John Rawls. Nelarine Cornelius e James Wallace (2011) sostengono che le partnership intersettoriali basate su valori negoziati e forte capacità di 'voice' delle comunità possono condurre a una maggiore giustizia procedurale e che le partnership che adottano approcci basati sull'aumento delle capability e del capitale sociale delle comunità, sebbene in tempi più lunghi e con maggiore sforzo, risultano maggiormente efficaci e sostenibili limitando i risvolti negativi connessi a fenomeni di gentrificazione a favore delle classi più abbienti (Atkinson, 2014). Inoltre si evidenzia che l'accesso e l'accumulo di beni risulta essere necessario per consentire una partecipazione più ampia alla società e che occorre una maggiore attenzione alle cause sottostanti allo svantaggio.



Molti tipi di ricerca valutativa dei progetti di riqualificazione urbana sono stati adottati nel corso degli anni (Ho, 2003). Nell'ultimo decennio diversi autori, adottando una pluralità di approcci (tra cui approcci theory driven) e una pluralità di metodi e disegni di valutazione (studi controllati prospettici di esperimenti naturali, studi longitudinali qualitativi etc.) dei programmi di rigenerazione urbana, si sono focalizzati sulle questioni delle ineguaglianze e dei benefici differenziali e hanno indagato i fattori e i meccanismi esplicativi (supporto e norme sociali, stress) che influenzano gli outcome anche a livello di salute e sicurezza (Kramer et al. 2017; Mehdipanaha 2015; Egan et al. 2015; Egan et al. 2013). Per valutare gli outcome di Capacity a questo tipo di letteratura ci siamo ispirati.

La valutazione del progetto Capacity, in linea con la teoria del programma alla base del progetto, si è focalizzata sull'ampliamento delle opportunità di scelta effettive delle famiglie dei due territori in particolare nella sfera di primario interesse per un programma di riqualificazione urbana che è quella dell'abitare: il valore è dato alla crescita delle libertà che rappresentano un valore in sé che rende la vita degna di essere vissuta. In tal senso la valutazione non si limita a verificare se gli abitanti delle baraccopoli di Messina grazie al progetto Capacity possiedono una casa più dignitosa, di una metratura e condizioni igieniche migliori, ma cerca di comprendere "se e come" (cioè grazie a quali meccanismi) il fatto di rendere praticabili più opzioni di scelta su una delle sfere essenziali della vita umana davvero ha un valore per gli individui coinvolti e se può implicare degli impatti positivi, dei cambiamenti diretti o indiretti, anche su altre sfere della vita familiare. Capacity favorisce processi evolutivi della popolazione oggi baraccata rifiutando la logica del quartiere ghetto. In estrema sintesi



il progetto promuove il risanamento di due aree urbane di Messina e la riduzione delle diseguaglianze sociali in un'ottica d'ibridazione delle politiche di sviluppo con pratiche ecosostenibili di riqualificazione urbana e la crescita della capacità di governance dei beni comuni (energia, spazi verdi, servizi).



Poiché non sono stati individuati studi valutativi di progetti di riqualificazione urbana in cui si segnalano gli stessi meccanismi di scelta dell'abitazione adottati in Capacity, e in cui fosse previsto un contributo una tantum, qui denominato capitale personale di capacitazione, per importi consistenti (sino a 80 mila euro nel caso del progetto Capacity) destinato all'acquisto di una casa di proprietà, questo 'strumento' rappresenta il primo focus privilegiato dello studio. Data la rilevanza e l'innovatività del dispositivo capitale personale di capacitazione, il quinto capitolo è espressamente dedicato alla descrizione delle caratteristiche tecniche-amministrative, e dei presupposti teorici, dello strumento capitale personale di capacitazione e dei Budget di cura e Budget di

salute che storicamente hanno anticipato in Italia l'adozione del nuovo strumento.

In tal senso ci auguriamo che il presente lavoro possa stimolare un allargamento della sperimentazione con l'utilizzo dei capitali personali di capacitazione e una replicabilità del modello in altre città.

I programmi di *social housing* e di riduzione della povertà sono spesso concepiti in termini di azioni compensative nei confronti di persone in condizioni di svantaggio sociale con limitata attenzione a dimensioni quali la sostenibilità ambientale, il risparmio energetico (Pampini, 2017; Goebel, 2007) e l'innovazione sociale (Millard et al. 2016).

Un secondo focus di interesse valutativo riguarda la sinergia tra azioni di contrasto alla povertà estrema e di innovazione tecnologica e sociale sui temi della sostenibilità ambientale. L'impianto di dispositivi per il monitoraggio dei consumi elettrici di alcune abitazioni in cui si sono trasferiti gli abitanti di Fondo Saccà e Fondo Fucile rappresenta una delle azioni di interesse. Tale aspetto sarà oggetto di approfondimento del secondo rapporto di valutazione.

### 2.3 Metodi e strumenti

La valutazione del progetto Capacity avrà una durata di 36 mesi, da gennaio 2018 a gennaio 2021, e adotta un disegno di ricerca quasi sperimentale a carattere longitudinale con rilevazione di dati pre-post. Nel periodo aprile – settembre 2019 si è realizzata l'attività di raccolta dati prevista per la valutazione intermedia del Progetto Capacity. Tutte le interviste ai beneficiari e agli operatori coinvolti si sono realizzate entro dicembre 2018 (v. Disegno di valutazione, Aprile 2018).

Dare valore all'aumento delle libertà sostanziali – o capacità- degli individui di scegliere una vita a cui si attribuisce valore ha come conseguenza il riconoscimento che le nostre libertà sono eterogenee che il punto di vista delle persone, dei beneficiari di Capacity, circa il valore da attribuire a ciascuna opzione è determinante. Il secondo concetto cardine dell'approccio alle capacitazioni è quello di 'funzionamento' che riguarda ciò che le persone possono desiderare di fare o essere (es: essere in grado di nutrirsi a sufficienza, di vivere in una abitazione adeguata, di non soffrire malattie evitabili,

di accedere a un mutuo, di avere autostima). Le capacitazioni sono quindi i diversi possibili 'funzionamenti' che una persona è in grado di realizzare. (Chiappero-Martinetti, 2017; Alkire, 2005).

La successiva tabella (Tab.1) indica gli outcome attesi e i metodi di rilevazione utilizzati nel primo anno di del percorso di valutazione (Gennaio - Dicembre 2018).

Tab. 1 Quadro riassuntivo Attività di valutazione - Anno 2018

Focus dei quesiti valutativi	Outcome attesi	Metodi	Indicatori di risultato
Aumento capacitazioni Condizioni di benessere economico	Innalzamento della qualità abitativa	n. 29 Interviste semistrutturate pre con nuclei beneficiari (Assi 1 e 2)	% di scelta rispetto tre opzioni possibili e motivazioni
	Aumento sostanziale delle libertà di scelta dei beneficiari	Schede strutturate Azione mediazione sociale (nuclei beneficiari)	N. accessi a credito circuito bancario
	Adattamento della casa alle proprie esigenze	Analisi dati amministrativi (es: Delibere e determine dirig. rogiti acquisto casa, dati Anagrafe)	N. ristrutturazione debiti
	Aumento case di proprietà	Analisi dati di monitoraggio dell'azione di mediazione sociale	N. baracche abbattute
Strategie integrate di contrasto della povertà e riqualificazione urbana	Maggior possibilità di accesso al credito attraverso regolare circuito bancario	Test Clima emotivo e percezione di sè pre-post scelta	
	Coinvolgimento beneficiari nell'opzione "co-costruzione" con valorizzazione monetaria delle competenze	Analisi Documenti amministrativi e Report di monitoraggio del progetto	N. Nuclei familiari in condizione di grave disagio economico con migliori condizioni abitative
	Analisi processi di implementazione e meccanismi di governance	n. 1 focus group con mediatori sociali N. 13 interviste semistrutturate a stakeholders	

Dopo un confronto su strumenti metodi di rilevazione con alcuni operatori del privato sociale che operano con le famiglie dei due territori oggetto di riqualificazione urbana, sono state realizzate le griglie di intervista adottate per realizzare:

- n. 13 interviste semi-strutturate a referenti dei partner del privato sociale, amministratori e dirigenti del Comune di Messina e stakeholder esterni del progetto;
- n. 29 interviste semi-strutturate a nuclei che abitano nelle due località soggette a risanamento urbano. Le interviste dei 24 nuclei familiari che avevano optato per l'opzione acquisto dell'abitazione, sono state appositamente realizzate sempre a ridosso del rogito notarile per l'acquisto della casa e in un solo caso pochi giorni dopo il trasferimento nella nuova casa. Le interviste realizzate a Fondo Fucile sono in numero inferiore perché le azioni sull'abitare del progetto Capacity nel primo anno di attività sono state sviluppate prevalentemente a Fondo Saccà.

Tutte le interviste, che sono state complessivamente n. 42 (Allegato 1.), sono state condotte sempre dalla stessa ricercatrice referente della valutazione del progetto e, a seguito del consenso dato dagli intervistati, sono state sempre registrate e poi sbobinate e codificate. Solo in rari casi, e su alcuni passaggi considerati più delicati, l'intervistato ha chiesto di spegnere il registratore per pochi minuti.

La ricercatrice è stata sempre presentata alle famiglie per via telefonica dal mediatore sociale di riferimento che conosceva la famiglia e solo in alcuni casi lo stesso è rimasto durante l'intera durata dell'intervista (es. nella fase di avvio del lavoro di rilevazione quando gli abitanti erano più diffidenti e preoccupati per la presenza di un soggetto estraneo, quando l'intervista si è realizzata nella nuova casa di proprietà...).

La maggior parte delle interviste hanno interessato i nuclei beneficiari dei 'capitali di capacitazione' che hanno concluso il rogito per l'acquisto della casa entro metà dicembre 2018; sei interviste

hanno interessato dei nuclei familiari (di cui due a Fondo Fucile) che non possono o hanno deciso di non acquistare la casa con 'capitale di capacitazione' o che hanno incontrato difficoltà dovute a situazioni debitorie, impossibilità di accedere a un mutuo, precedenti penali per reati connessi alla criminalità organizzata.

A termine dell'intervista 18 nuclei che avevano già effettuato il rogito hanno compilato un test per misurare il Clima Emotivo e Atteggiamento sui Consumi (Test CEAC) basato sul differenziale semantico e mirato a rilevare in modo standardizzato le percezioni sul vissuto prevalente nel nucleo familiare e le variazioni pre-post acquisto dell'abitazione (due anni prima dell'acquisto e poi riferite a dopo l'acquisto della casa).

Il Differenziale Semantico è costituito da una serie di scale, ciascuna delle quali è composta da una coppia di aggettivi bipolari tra i quali è collocata una scala di rating. Il nostro test è costituito da 8 variabili in cui compare una coppia di sostantivi (Sfiducia-Fiducia, Povertà-Ricchezza, Rassegnazione- Speranza, Cicala- Formica, ..) con 10 posizioni disegnate su un foglio (non vi sono numeri). Le 8 variabili riguardano le emozioni prevalenti (in genere la coppia genitoriale), atteggiamenti e percezione sul proprio stile di consumo: l'ipotesi iniziale era che tali variabili fossero connesse alla scelta riguardante l'abitare, a cambiamenti di atteggiamenti che riguardano l'investimento verso il futuro e le prospettive a lungo termine.

**Tabella 1** Variabili del Test Clima Emotivo e Atteggiamento sui Consumi (CEAC) pre-post scelta

- 
1. *Speranza (verso il futuro) - Rassegnazione*
  2. *Fiducia - Sfiducia nei confronti delle persone e della vita*
  3. *Percezione sulle proprie condizioni economiche e stato di povertà*
  4. *Grado di salubrità (che favorisce condizioni di Salute) - Insalubrità del contesto in cui si vive*
  5. *Propensione verso il risparmio: Cicala-Formica*
  6. *Felicità - Infelicità*
  7. *Percezione di Sicurezza - Insicurezza*
  8. *Atteggiamento di coraggio (nell'affrontare le sfide della vita) - Paura*
- 

Tenendo conto delle condizioni culturali e dell'età avanzata di molte persone, come pure di aspetti connessi all'uso del dialetto, si è posta particolare attenzione nel costruire uno strumento che consentisse di misurare il significato attribuito ad uno stimolo attraverso una procedura di misurazione standardizzata e di immediata comprensione. Dopo una prima fase di test dello strumento e una discussione con i mediatori sociali del progetto presenti nelle prime interviste, sono state eliminate due scale che risultavano ambigue e a tutti gli intervistati è stato proposta la versione definitiva del test che prevedeva anche la registrazione dei commenti e delle motivazioni espresse durante la compilazione.

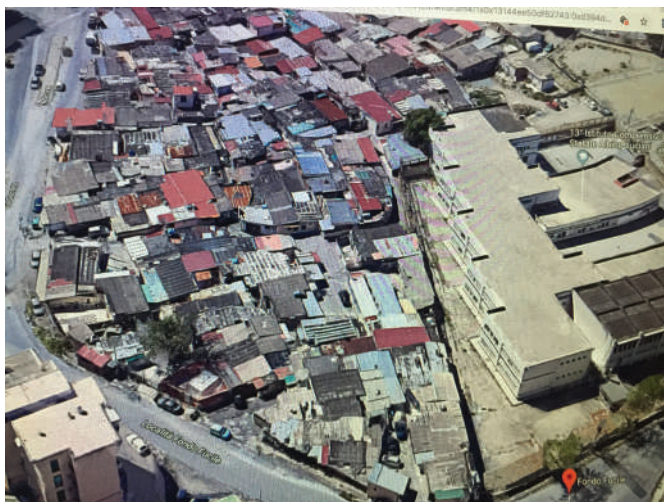
Tabella 2 Beneficiari, referenti del progetto e stakeholder intervistati

	Fondo Saccà	Fondo Fucile	Tot.
N° nuclei che hanno scelto di acquistare casa propria con capitali di capacitazione	22	2	24
N° nuclei NON beneficiari dei capitali di capacitazione (scelta case Edilizia Residenziale Pubblica)	1	4	5
N° Interviste ad operatori del progetto (mediatori sociali e operatori degli enti partner (Eco-sMed, MECC, FdC, Liliun Assoc Lavorooperazione, Hic et Nunc)			5
N° Interviste amministratori locali (Assessori Comune Messina 2016-2017)			3
N° Interviste funzionari Comune di Messina (RUP, Segreteria Generale, Servizio sociale)			3
N° interviste altri stakeholder (Notaio, Operatore Oratorio Don Guanella Fondo Fucile)			2
			42

*Strumenti di rilevazione*

- a) Schede di monitoraggio compilate da mediatori sociali per ciascun nuclei familiari
- b) Griglia di intervista a stakeholder progetto
- c) Griglia di intervista semistrutturata per nuclei familiari che hanno optato e che non hanno optato per l'acquisto in proprio di un'abitazione nel periodo marzo–novembre 2018
- d) Test CEAC (Clima Emotivo e Atteggiamento sui Consumi) con scala auto-ancorata su percezioni pre-post per nuclei che hanno acquistato la casa in proprio
- e) Rapporti di monitoraggio del progetto prodotti da Comune di Messina e atti amministrativi (Delibere di Giunta e Determine Dirigenziali Comune di Messina, copia rogiti notarili.)
- f) Videoclip da Filmati coprodotti da Fondazione di Comunità di Messina ed Ecosmedia (a cura di Alberto Valtellina, Luigi Polimeni, Massimo Barilla Giacomo Farina).





### 3 I RISULTATI SULL'ASSE DELL'ABITARE: LO SBARACCAMENTO DELLE AREE DI FONDO SACCÀ E FONDO FUCILE

LILIANA LEONE

#### 3.1 Quali risultati intermedi

Il presente rapporto di valutazione intermedia riguarda l'individuazione degli outcome a breve termine riguardanti lo sbaraccamento di due aree e le diverse opzioni sull'abitare, la descrizione dei processi di implementazione del progetto e i meccanismi di scelta dei nuclei familiari connessi all'ampliamento

to delle libertà di scelta. I successivi paragrafi trattano:

- **La descrizione del contesto:** Fondo Saccà Fondo Fucile e le baracche post terremoto 1908. Questa breve sezione aiuta a contestualizzare l'intervento, descrive le condizioni di vita delle due zone oggetto di riqualificazione urbana e riassume alcune precedenti falliti interventi di risanamento urbano. Per un approfondimento si rimanda il lettore al [Video clip 1](#) - La fase 'PRE risanamento' del documentario prodotto da Fondazione di Comunità di Messina in cui, con un video di 3-4 minuti, si illustra la situazione di Fondo Saccà prima del risanamento.
- **L'iter amministrativo e stato di attuazione del progetto.** Le modalità di gestione delle graduatorie degli aventi diritto (D.D. 466 del 7-2-2018 e D.D. n. 1499 del 5/04/2018)<sup>1</sup> nelle due aree di intervento e il procedimento amministrativo, comprensivo delle problematiche incontrate e delle soluzioni adottate, che ha caratterizzato l'implementazione della prima fase del progetto Capacity;
- **I risultati preliminari per i beneficiari e le variazioni delle condizioni abitative** dei nuclei familiari di Fondo Saccà e Fondo Fucile - pari complessivamente a circa 550 persone - e le implicazioni delle tre possibili opzioni, e cioè dell'ampliamento delle libertà circa la dimensione dell'abitare, su diverse sfere di vita del nucleo familiare (salute, educazione dei figli, relazioni sociali, condizione lavorativa). In questa sezione del rapporto si riportano anche i risultati del test utilizzato per misurare i cambiamenti negli atteggiamenti dei nuclei beneficiari.
- **Il ruolo svolto dalle diverse azioni di supporto** previste nel progetto Capacity sia per sostenere e accompagnare la scelta dell'abitare (Azioni di mediazione sociale) sia per rendere percorribile da un punto di vista finanziario e sostanziale l'opzione dell'acquisto della casa di proprietà tramite i capitali di capacitazione. Tra queste azioni si analizzeranno anche quelle a favore di nuclei con minori di 0-6 anni. Si ricorda che tali azioni mirano a sostenere processi di uscita dalla povertà trappola e le ineguaglianze sociali che ne derivano anche sul piano della salute e dello sviluppo cognitivo.

<sup>1</sup> Il Dipartimento Politiche per la Casa del Comune di Messina ha redatto le graduatorie dei beneficiari aventi diritto a usufruire dei benefici del progetto nelle due aree territoriali, Fondo Saccà e Fondo Fucile, e a marzo- aprile 2018 si sono realizzate le prime assegnazioni di capitali per acquisto di abitazioni.

Sebbene si siano raccolte informazioni circa l'impianto di sistemi nelle case di proprietà utili al monitoraggio del risparmio energetico (v. inserimento dei dispositivi in condomino ecologico e in n. 12 alloggi realizzati dal Comune di Messina oltre che in fase di ristrutturazione in almeno n. 50 abitazioni acquistate sul libero mercato) tali dati, così come quelli relativi agli altri elementi di innovazione tecnologica, saranno oggetto di analisi in un prossimo rapporto di valutazione perché per i beneficiari di Capacity occorrono almeno 6-12 mesi per poter apprezzare l'utilità e i vantaggi di tali sistemi.

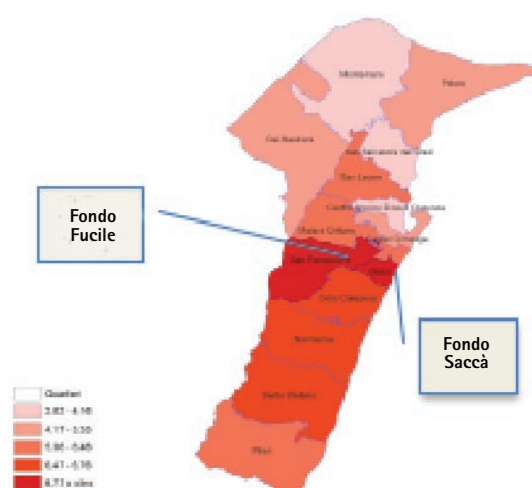
Anche per valutare gli impatti in termini di riduzione del degrado urbano delle due aree territoriali oggetto degli interventi sarà necessario attendere circa un anno per permettere il completamento delle azioni sull'abitare e l'abbattimento di costruzioni fatiscenti e causa di inquinamento ambientale (v. strutture con amianto).

Si ritiene che i punti in precedenza descritti, sebbene rappresentino dei risultati ancora parziali del progetto, possano dare indicazioni utili per l'elaborazione di policy di interesse generale in linea con gli orientamenti suggeriti da A. Atkinson e utilizzabili dai partner del Forum Disuguaglianze e Diversità.

### 3.2 Descrizione del contesto: le baracche post terremoto di Fondo Saccà e di Fondo Fucile

Fondo Saccà e Fondo Fucile sono due insediamenti abitativi storici situati in due diverse zone della terza circoscrizione del Comune di Messina (Fig.1): dal punto di vista urbanistico, sebbene si tratti di zone completamente separate dal resto della città, non si può parlare in senso stretto di aree periferiche intese come aree ai margini della città. L'Istat, utilizzando i dati del censimento 2011, classifica i quartieri dove i due insediamenti (Fig.1) come quelli con intensità del disagio socioeconomico più elevato della città (Istat, 2017)<sup>2</sup>.

Figura 1 Incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico 2011 (Fonte Istat)



<sup>2</sup> L'Istat utilizza diversi indicatori tra cui: indice di non completamento del ciclo di scuola secondaria di primo grado, tasso di disoccupazione, incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico, indicatore di vulnerabilità sociale e materiale.

Quando si parla di baracche di Messina si fa quasi automaticamente riferimento al terremoto del 1908. Da allora si sono succeduti 67 governi della Repubblica e si continua a parlare di baracche post-terremoto. Le baracche a Messina hanno rappresentato un business che ha portato vantaggi per decenni ad amministratori, funzionari e alla mafia con scambi di voti, promesse mai mantenute, trasferimenti di proprietà in nero delle stesse baracche che venivano rivendute a nuclei subentranti a seguito del trasferimento dei precedenti proprietari in case popolari (ERP).

In realtà tali baracche sono state più volte ricostruite: *"sopravvivono alcuni ricoveri di fortuna post-terremoto in buone condizioni che sono considerati un bell'esempio di come lo Stato interveniva all'epoca"* (Intervista RUP 1)

La stampa nazionale si è interessata numerose volte delle baraccopoli messinesi cosiddette 'post terremoto' del 1908. Un reportage del Corriere della Sera<sup>3</sup> 'Messina, cent'anni nelle baracche', nel 2008 denunciava la presenza di 3.336 capanne dei terremotati. Nello stesso anno un reportage andato in onda anche su Rai 1 metteva in luce che a Fondo Fucile vivevano 145 famiglie (con circa 500-600 persone) e che su tutta Messina erano 10-12mila le persone che vivevano nelle baracche (dato confermato anche dall'allora Prefetto)<sup>4</sup>. Il dato fu confermato anche dall'Istata con il censimento del 2011.

A ottobre 2018 risultano vivere a Fondo Fucile circa 124 nuclei con 410 persone. Il tono dubitativo deriva dal fatto che si tratta di abitazioni in cui i domicili non registrati sono piuttosto frequenti.

Pur essendovi state assegnazioni di case popolari negli ultimi 20 anni, la mancanza di interventi immediati di bonifica, ha consentito solitamente una nuova occupazione delle baracche lasciate libere. Il business delle baracche e il clientelismo ad esso connesso è stato molto appetibile: esso ha portato vantaggi sia a clan criminali che reclutavano manodopera e voti, sia a esponenti politici e Amministrazioni che via via si sono succedute sulla base della promessa di soluzione del problema 'casa'. Le piccole abitazioni, casette o baracche abusive, hanno consentito nei decenni il mantenimento di condizioni di promiscuità, illegalità e dipendenza che ha costituito una leva importante per il controllo del territorio da parte anche dei gruppi mafiosi locali.

Nel 1990 la Regione Siciliana ha promulgato la legge sul risanamento di aree urbane (LR19/90) che assegnava a Messina un significativo finanziamento per il risanamento degli ambiti territoriali; la legge è stata applicata con difficoltà perché prevedeva interventi su piano regolatore esistente e sono nati ambiti di risanamento calati nel PRG con effetti di rallentamento della tempistica...

*"... è stata fatta la legge 10 nel 1990 da parte della Regione Siciliana con un nuovo Assessorato che ha sperperato 500 miliardi di lire spendendone solo 150 adesso la regione ha rifinanziato 81 milioni di euro: basterebbe riutilizzare il bando che permette l'acquisto di abitazioni sul mercato evitando lo IACP che implica 8 passaggi.."<sup>5</sup>*

Ovviamente non si tratta più delle baraccopoli nate a seguito del terremoto del 1908 ma di baracche o casette abusive sorte dalla sera alla mattina, in luoghi degradati, senza fondamenta, adeguati servizi e con coperture e materiali a base di Eternit e amianto.

<sup>3</sup> Nino Luca, [Dentro la baraccopoli d'amianto a Messina: «Noi clandestini d'Italia»](#), Corriere della Sera, Cronache 22 -6-2008  
Fiumi Cesare, [Messina, Cent'anni nelle baracche](#), Corriere della sera 15 aprile 2008

<sup>4</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=kX7ecvzXkuQ>

<sup>5</sup> N Luca 10-7-2008 <https://www.youtube.com/watch?v=WlgVkcVp8>

**Fondo Saccà** è oggi una zona di circa 1000 mq nel rione Cannamele con casette abusive e un dedalo di piccoli viottoli della larghezza di 1,6 mt non lontano dal mare e dalla ferrovia che lo costeggia, delimitato a est da Via Maregrosso e a ovest dalla strada provinciale, situato in zona semi periferica a 3 chilometri più sud del centro storico e dell'area dove è ubicato il Comune di Messina. Le 'casette' sono sorte abusivamente senza adeguate fondamenta e pavimentazione, senza strade e senza fogne e ciò provoca in modo ricorrente inondazioni e sversamenti di liquami di acque nere che entrano nelle piccole abitazioni determinando muffe e infestazioni. L'Eternit, sebbene in modo meno intenso che a fondo Fucile, è comunque stato utilizzato per la coibentazione dei manufatti.



Dalla verifica abitativa realizzata dalla Polizia Municipale a marzo 2017 risulta che a Fondo Saccà abitano 66 nuclei alcuni nuclei censiti in precedenza sono infatti irreperibili o si sono trasferiti. Dei 66 nuclei n. 54 sono stati inseriti nelle graduatorie degli aventi diritto alle casa mentre n.12 nuclei risultano quelli aventi diritto in quanto emergenze abitative perché hanno abbandonato l'abitazione, perché si sono trasferiti solo di recente nella casetta- baracca, perché residenti in altre aree della città, in altri comuni o in detenzione e sicuramente in un caso per errori amministrativi.

A settembre 2018 su 211 abitanti risultano essere presenti 42 abitanti di minore età (20%) mentre 6 risultano detenute. L'età media delle persone di minore età è di 9 anni e 18 di essi ha tra 0 e 6 anni. La metà dei residenti risulta aver presentato al Comune di Messina l'Isee. Il valore medio dell'Isee è di euro 2.755: 26 nuclei hanno un Isee superiore a zero e 6 hanno Isee pari a zero. Il dato sull'invalidità (ai sensi del DPR1035/72) è tratto da graduatorie ufficiali e interessa 2 nuclei su 54.

Nell'aprile 2018 il Comune di Messina approva la graduatoria definitiva degli aventi diritto all'assegnazione di unità immobiliari nell'ambito di "Fondo Saccà" in cui compaiono 54 nuclei con un punteggio che va da 9 a 0<sup>6</sup>. Il punteggio tiene conto dei seguenti parametri: la composizione familiare (sino a 6 punti nel caso di nuclei con oltre 8 membri); il reddito del nucleo familiare (sino a 5 punti nel caso di reddito inferiore a Euro 3.099 come da DPR 1035/72)<sup>7</sup> e il punteggio relativo all'invalidità (2 punti per ciascuno dei membri familiari invalidi). A Fondo Saccà su 54 nuclei risulta esservi solo un nucleo con un membro invalido. Prevalgono nuclei familiari (n.25) costituiti da uno o due unità e solo 3 nuclei sono composti da un numero massimo di 6 membri.

Tra lo svincolo autostradale di Gazzi e il Policlinico Universitario di Messina sorge la **baraccopoli di Fondo Fucile** (leggermente più interna rispetto all'altra area di Fondo Saccà), di circa 5000 metri quadrati in posizione semi periferica e 4 chilometri più sud del centro storico e dell'area dove è ubicato il Comune di Messina. La zona di Fondo Fucile è carente di infrastrutture pubbliche a eccezione di un oratorio e dell' Istituto scolastico Albino Luciani situato a ridosso della baraccopoli. Esiste una sola via denominata 26/A ed è molto difficile per gli operatori rintracciare dove abitano le persone. Anche per questa ragione nel primo anno di attività del progetto gli operatori della mediazione sociale per incon-

<sup>6</sup> Determina dirigenziale Dipartimento politiche per la casa n°466 del 7 Feb 2018.

<sup>7</sup> DPR 1035/72 Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il testo all'art 4 prevede che il richiedente indichi nella domanda il reddito annuo complessivo del nucleo familiare. All'art 7 comma 6 si prevedono tre scaglioni reddito complessivo mensile, al netto degli oneri fiscali e contributivi. Con successive modifiche come da Legge Regione Siciliana 22/96 art.29 certificazione con copia modello ISEE.



trare i potenziali beneficiari del progetto e avere dei colloqui, o per informare gli abitanti stessi, si sono appoggiati all'Oratorio Don Guanella che occupa un'area di confine interna a Fondo Fucile.

A Fondo Fucile le strutture sono in genere baracche di un piano ricoperto quasi esclusivamente da lastre di Eternit, senza adeguata canalizzazione degli scoli.

Questa tra tutte le aree di Messina è quella che desta maggiori preoccupazioni per le condizioni di estremo degrado, povertà e presenza massiccia di Eternit e problematiche di salute degli abitanti.

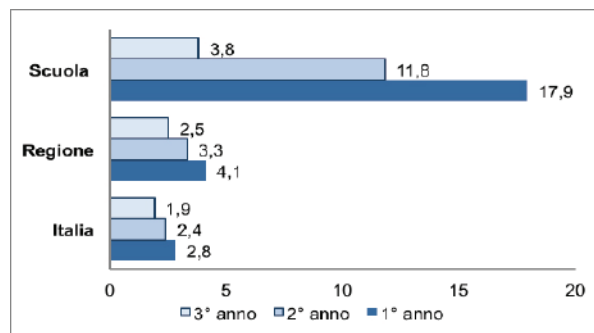
Nel 2008 a Fondo Fucile abitavano 146 nuclei familiari con 500-600 persone. Le persone che vivevano dieci anni fa in tutte le aree baraccate di Messina (anche altre zone come Giostra, Camaro...), secondo i dati riferiti dal prefetto e rilevati nell'ultimo censimento, ammontavano complessivamente dalle 10 alle 12 mila. Considerando i tassi di sgombero e abbattimento delle baracche un giornalista affermava: *"...continuando con questo tipo di assegnazione ci vorranno 30 anni!"* (De Luca Nino 2008).

Già all'epoca c'erano state relazioni da parte dell'Arpa, della Scuola e del Prefetto che aveva chiesto di fare una relazione sul rischio per la salute dovuto al fatto che l'Istituto comprensivo Albino Luciani ha le proprie finestre all'altezza dei tetti di Eternit delle baracche sottostanti. L'Osservatorio di Area per il contrasto alla dispersione scolastica e per la promozione del successo scolastico ha sede presso l'Istituto Comprensivo "Albino Luciani" di Messina (edificio

costruito nel 1971 di proprietà del Comune) frequentato nel plesso di Fondo Fucile nell'a.s. 2018/2019 da 228 alunni. La percentuale di alunni ripetenti nei primi due anni del triennio della scuola secondaria di primo grado è quasi il quadruplo di quella della regionale (Graf 1) con il 17,9% contro il 4% nel primo anno. Il dato sugli abbandoni scolastici nel secondo anno riferiti all'annualità 2017/2018 sono ancora più preoccupanti: all'Albino Luciani sono 10 volte superiori a quelli medi regionali (4,1% contro lo 0,4% della Regione Siciliana e 0,2% media Italia).

Vi sono state diverse denunce alla Magistratura e appelli alle autorità sanitarie dal momento che le morti per tumore e le malattie croniche di adulti e di bambini (es. Bronchiti croniche dovuto alla mancanza di luce, al sovraffollamento dei locali e alla forte umidità) sono abbastanza comuni.

**Grafico 1** Alunni ripetenti nell'Istituto scolastico Albino Luciani di Fondo Fucile per anno di corso (% sugli iscritti) (A.S. 2017/2018)



Dall'analisi del RAV rapporto di Autovalutazione pubblico presente sul sito del MIUR e dell'Istituto scolastico Albino Luciani (codice istituto principale MEIC86100G)<sup>8</sup> emerge che nell'anno scolastico 2017/ 2018:

- *"Alcuni plessi dell'Istituto sono frequentati da studenti provenienti da famiglie con seri disagi socio-economico-culturali e che talvolta vivono ai margini della legalità. Sono studenti demotivati e indifferenti e poco rispettosi delle regole della convivenza civile." " L'istituto si caratterizza per un alto tasso di alunni con BES e disabilità". (p. 2)*
- *Il contesto sociale nel quale opera l'Istituto "è in generale medio basso. I genitori dei discenti sono, in genere, molto giovani, spesso ex alunni che hanno abbandonato gli studi, con un livello culturale molto carente e scarso interesse verso l'istituzione scolastica e le sue regole. Sarebbe auspicabile aumentare la partecipazione ai progetti sportivi ma l'inagibilità della palestra del plesso (...) hanno privato gli alunni dei pochi spazi in dotazione alla scuola e al quartiere".*
- *La % di studenti non ammessa alla classe successiva è superiore alla media cittadina ma anche regionale e nazionale. Gli alunni cominciano a mostrare una frequenza saltuaria già alla fine della scuola primaria e assumono un atteggiamento di sfida e di disprezzo delle regole. Tale comportamento viene reiterato e si acuisce durante la frequenza della scuola secondaria e culmina con l'abbandono precoce degli studi.*
- *Le performance scolastiche vengono ritenute critiche dallo stesso Istituto.*
- *Nel primo anno della scuola secondaria ben il 16% degli studenti nell'a.s. 2016-2017 risulta essere stato sospeso a conferma del fatto che la disciplina rappresenta un problema per gli insegnanti.*
- *Il punteggio delle prove Invalsi in matematica e italiano è significativamente inferiore a quello medio di Messina e Regione Siciliana.*



### 3.2.1 La questione sanitaria e il gap di salute: approfondimento sulla vita media a Fondo Fucile e Fondo Saccà

#### Esposizione all'amianto

Nel giugno del 2008 il Corriere della Sera<sup>9</sup> pubblicava i risultati di un reportage sul Villaggio d'amianto e sui rischi a cui erano esposti i 600 abitanti e gli oltre 600 bambini della l'Istituto scolastico di Fondo Fucile. Nel 2016 uno dei giornali locali riferendosi a Fondo Fucile riferiva: *"I residenti protestano sin dal 2003 ma nonostante sopralluoghi, solleciti, note del prefetto, dell'Asl e dell'Arpa e ben due esposti, nel 2009 e nel 2012, la situazione non è cambiata."* (Tempostretto 16/11/2016). Dopo 15 anni di allarmi<sup>10</sup>, di denunce della Prefettura, di esposti degli abitanti e denunce dei media locali e nazionali<sup>11</sup>, le baracche resistono a Messina (Fondo De Pasquale, Fondo Fucile, Fondo Basile, Giostra e Annunziata, Camaro e Fondo Saccà) e solo a Fondo Fucile nel 2018 vi abitano ancora n.124 nuclei pari a 417 persone e 77 minorenni (18,5% degli abitanti) con età media 10 anni. I nuclei mediamente hanno 3,4 componenti.

<sup>8</sup> Sito <http://cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola/istituti/MEMM86101L/albino-luciani/>

<sup>9</sup> Nino De Luca [https://www.corriere.it/cronache/08\\_giugno\\_23/amianto\\_messina\\_scuola\\_dd10ccd4-4137-11dd-9ccf-00144f02aabc.shtml](https://www.corriere.it/cronache/08_giugno_23/amianto_messina_scuola_dd10ccd4-4137-11dd-9ccf-00144f02aabc.shtml)

<sup>10</sup> <https://www.tempostretto.it/news/censimento-allarme-amianto-caso-fondo-fucile-13-anni-battaglie-ancora-tutto.html>

<sup>11</sup> [https://www.corriere.it/cronache/08\\_aprile\\_15/magazine\\_messina\\_cento\\_anni\\_di\\_baracche\\_5a181f44-0af0-11dd-98e1-00144f486ba6.shtml](https://www.corriere.it/cronache/08_aprile_15/magazine_messina_cento_anni_di_baracche_5a181f44-0af0-11dd-98e1-00144f486ba6.shtml)

Le diverse rilevazioni compiute a distanza di tre anni (2015-2018) danno risultati diversi perché la composizione dei nuclei familiari subisce continue modifiche e molte persone mantengono la residenza o l'abitazione a Fondo Fucile pur non risultando presenti. Queste continue variazioni hanno sostenuto frequenti ricorsi e richieste di revisione delle graduatorie.

Nel settembre 2018 si avvia un nuovo screening sanitario su Fondo Fucile promosso dal sindaco De Luca e dalla nuova Giunta comunale e ai primi di ottobre 2018 vi è l'allargamento dello screening agli operatori

della scuola Albino Luciani sita a Fondo Fucile ove è attivo il camper attrezzato e messo a disposizione dall'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP)<sup>12</sup>. Di seguito si riportano diverse testimonianze che menzionano lo screening sanitario della ASP realizzato con appositi camper appostati a Fondo Fucile e rivolto alla popolazione adulta. A fine settembre è stata consegnata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la richiesta del sindaco di Messina, sottoscritta dalla Regione Siciliana (Assessorato alle Infrastrutture), riguardante la previsione di poteri speciali conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza socio ambientale sanitaria per lo sbaraccamento di Messina. I dati del nuovo censimento vengono pubblicati dopo pochi giorni dall'avvio del censimento dai media locali che titolano<sup>13</sup>: "Baracche di Messina: 2487 tra case, box, depositi, stalle, "negozi" da demolire". Si parla di settemila persone che vi abitano riferendosi a tutte le zone di Messina in cui sono necessari interventi di riqualificazione urbana. Sono stati calcolati anche i metri cubi da demolire, la superficie occupata da coperture che contengono amianto e solo per Fondo Fucile si parla di 13.792 mq coperti con Eternit.

In Italia le abitazioni private e i siti pubblici sono mappati per il rischio di presenza di amianto in base alla legge<sup>14</sup> ed esiste un registro pubblico pubblicato sul portale informativo amianto della Regione Siciliana<sup>15</sup> dei siti con presenza amianto (coibentazione delle canne fumarie, lastre ondulate di cemento-eternit...) aggiornato. Le mappature sembrano essere molto carenti probabilmente perché focalizzate quasi esclusivamente sui siti industriali: dall'ultimo rapporto del 2018 vengono segnalati e mappati nella provincia di Messina 257 siti<sup>16</sup> con presenza di amianto: nessuno di essi è nelle zone di Fondo Fucile e Fondo Saccà.

#### *Differenze tra aree della città di Messina*

Dal 1990 a fine 2018 nel Comune di Messina sono decedute 72.216 persone (Fonte: Anagrafe Comune di Messina, 21.01.2019). Poiché non esistono dati attendibili ufficiali riferiti alle persone che vivono nelle baraccopoli circa la speranza di vita, il tasso di mortalità o il tasso di malattie dovute alla presenza di amianto e alle inadeguate condizioni igienico sanitarie, abbiamo sviluppato una analisi preliminare che presentiamo in questo rapporto<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Per approfondire: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=6&v=\\_MfN-9QMI8](https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=_MfN-9QMI8) [http://www.strettoweb.com/2018/09/fondo-fucile-baracche-messina-screening-sanitari-fondo-fucile/757076/](http://www.strettoweb.com/2018/09/fondo-fucile-baracche-messina-screening-sanitari-fondo-fucile/757076/#jBGE0kyqCvt8PYkH.99)  
<http://www.strettoweb.com/2018/09/fondo-fucile-baracche-messina-screening-sanitari-fondo-fucile/757076/>

<sup>13</sup> <https://messina.gazzettadelsud.it/articoli/cronaca/2018/09/20/baracche-di-messina-2487-tra-case-box-depositi-stalle-negozi-da-demolire-849114fe-7ce3-4b6d-9abe-2839a834dd16/>

<sup>14</sup> Legge Regione Siciliana 29 aprile 2014, n. 10 recante "Norme per la tutela della salute e del territorio dai rischi derivanti dall'amianto"

<sup>15</sup> Registro pubblico degli edifici, degli impianti, dei mezzi di trasporto e dei siti con presenza certa o con conclamata contaminazione da amianto aggiornato al 30/06/2018 (Pubblicato il 02.08.2018)

<sup>16</sup> [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_Presidenza della Regione/PIR\\_ProtezioneCivile/PIR\\_PortaleInformativoAmianto/Registro%20pubblico%20.pdf.pdf](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_Presidenza della Regione/PIR_ProtezioneCivile/PIR_PortaleInformativoAmianto/Registro%20pubblico%20.pdf.pdf)

<sup>17</sup> Fonte dei dati è l'Anagrafe del Comune Messina - Ufficio Statistico (21-1-2019). Per l'analisi dei dati è stato utilizzato il software SPSS (vers. 12)



La domanda a cui si intendeva rispondere era la seguente: tra coloro che negli ultimi tre decenni hanno vissuto nelle baraccopoli di Fondo Fucile e Fondo Saccà si osserva una probabilità di vita inferiore rispetto al resto della città?

Uno studio epidemiologico potrebbe darci informazioni più accurate ma non è mai stato realizzato e ai fini del nostro lavoro i risultati preliminari di seguito presentati sono sufficienti per indicare una grave gap di salute tra le diverse aree della città e per dimostrare le condizioni di grave disagio in cui hanno vissuto i residenti delle due zone interessate al progetto Capacity. Per realizzare un confronto tra età media e probabilità dei decessi nelle diverse aree della città sono state effettuate una serie di scelte:

- si è deciso di considerare i decessi dal 1990 al 2018, periodo in cui l'Anagrafe ha iniziato a mappare con più precisione le zone di Fondo Fucile interessate alla presente sperimentazione;
- il campione è stato depurato dai decessi avvenuti all'estero. Trattandosi di persone residenti formalmente nel Comune di Messina ma nei fatti emigrate all'estero da molti anni non avremmo potuto attribuire una connessione tra luogo di residenza e probabilità di vita. Per inciso si ricorda che la mobilità interna tra diverse aree della città è viceversa molto moderata e quindi è altamente probabile che le persone abbiano vissuto molti anni o tutta la vita a Fondo Saccà o Fondo Fucile;
- sulla base dei codici strada forniti dal Comune è stato estratto un sotto campione composto dalle sole persone residenti nelle vie interessate alle azioni di riqualificazione urbana del progetto Capacity (v. presenti nelle graduatorie del Comune). In tal modo il campione della popolazione residente a Fondo Fucile è stato notevolmente ridotto e ciò ha consentito di selezionare i soli abitanti dell'area della baraccopoli escludendo coloro che hanno vissuto in zone limitrofe più salubri di Fondo Fucile, in palazzine e non in baracche con coperture di amianto. Per quanto riguarda Fondo Saccà è stata selezionata la zona denominata Cannamele che corrisponde all'area di sbarcamento.



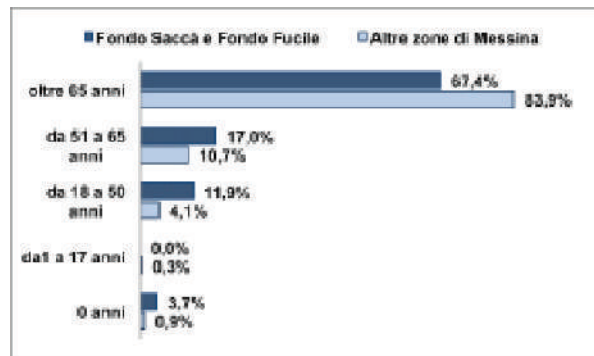
Nell'Allegato 3 del rapporto (sezioni C), D) ed E) vengono riportati per esteso i risultati delle analisi statistiche. Nel periodo 1990-2018 si sono registrati a Messina **72.216 decessi**. In questi tre decenni la vita media degli abitanti di Fondo Saccà e Fondo Fucile è stata di 69,7 anni contro i 77 anni della vita media degli abitanti di tutte le altre zone di Messina (valori Mediana 76 contro 80,1). La **popolazione che vive in queste baracche vive mediamente 7 anni di meno** rispetto agli abitanti delle altre zone della città. Si noti inoltre che nel resto della città esistono altre 5 baraccopoli che sebbene non siano in condizioni di degrado paragonabili a Fondo Fucile potrebbero avere una forte correlazione con gap di salute e tassi di mortalità.

Un terzo degli abitanti delle due baraccopoli è morto nel periodo preso in esame prima dei 65 anni (Graf.2) e il 3,7% dei decessi è avvenuto nel corso dei primi mesi o primo giorno di vita (la mortalità perinatale è il quadruplo rispetto al resto della città di Messina). Le differenze dei decessi nelle diverse classi di età sono statisticamente significative (v. Allegato 3.). Si tratta di un dato assai preoccupante se si pensa che in Italia nel 2017 nella popolazione sotto il primo anno vi sono stati 0,852 decessi su 100 sopravvissuti e a Messina provincia nel 1992 primo anno disponibile 0,992 su 10018.

<sup>18</sup> Fonte: Tavole mortalità Istat [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_MORTALITA1#](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_MORTALITA1#)



**Grafico 2** Decessi dal 1990 al 2018 distinti per classe di età e per zona di residenza

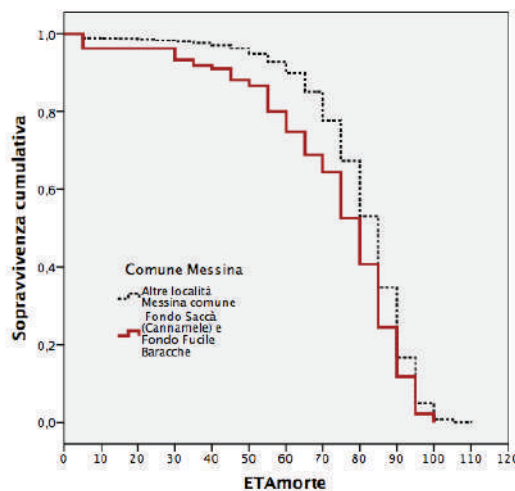


Fonte: Anagrafe Comune di Messina con elaborazione Cevas

Il seguente grafico (Graf. 3) illustra la funzione di sopravvivenza, e cioè l'andamento dei decessi con intervalli quinquennali, nelle due aree oggetto di indagine: l'area di Fondo Saccà e Fondo Fucile e il resto della città (periodo 1990-2018 Metodo Kaplan-Meier). Esiste una differenza statisticamente significativa (v. Allegato 3 Sezione D) tra le due zone per ciascuno degli intervalli con una probabilità sistematicamente più elevata di decessi nelle due baraccopoli.

La linea a segmenti del grafico indica la probabilità di sopravvivenza in funzione del tempo. Per esempio la probabilità di arrivare a 60 anni nelle baracche è pari all'69% mentre nel resto della città dell'85%.

**Grafico 3** Funzione di sopravvivenza: decessi da 1990 al 2018 nel Comune di Messina



Fonte: Anagrafe Comune di Messina con elaborazione dei dati di CEVAS

### 3.3 I iter amministrativo e stato di attuazione del progetto

Il Progetto Capacity prende avvio dal programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti istituito per l'anno 2016 (DPCM 6/12/2016) e finanziato con risorse della Legge 208 del 28 dicembre 2015.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri nel definire le modalità di presentazione dei progetti (25/5/2016) prevede la possibilità di avvalersi del coinvolgimento di soggetti privati attraverso procedure di evidenza pubblica. Il Comune di Messina (D.G. 516/2016) da mandato affinché si approvi un Avviso pubblico per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per l'individuazione dei soggetti privati (DD 33/del 14/7/2016). A seguito di tale procedura sono stati selezionati più partner tra cui un'ATS con capofila EcosMed coop.soc. di cui fa parte anche la Fondazione di Comunità di Messina, costituita l'8/5/2017. Tali soggetti hanno concorso alla definizione di proposte incluse nel progetto denominato Capacity e si sono impegnati a cofinanziare il progetto stesso per un ammontare complessivo di circa 1,6 milioni di euro<sup>19</sup>.

Le somme destinate allo sbaraccamento e all'acquisto di case a Fondo Saccà (con capitali di Capacitazione o con acquisto di abitazioni da parte del Comune da destinare ad edilizia residenziale con fitti agevolati) sono pari a 8 milioni e mezzo. Per lo sbaraccamento di Fondo Fucile le somme previste sono pari a 9 milioni e mezzo e di tali somme la metà, 4 milioni e mezzo, sono stanziati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri mentre le altre sono frutto di cofinanziamenti.

#### *Stato di attuazione del progetto Capacity*

Come indicato dal terzo rapporto di monitoraggio del progetto Capacity redatto dal Comune di Messina e datato 30 giugno 2018<sup>20</sup> tutte le azioni di ricerca e sviluppo riguardanti il progetto pilota e il cohousing sociale sono state concluse entro il primo anno di attività. Analogamente risultava terminato l'intervento di creazione del primo condominio ecologico previsto come primo step della I Fase del progetto pilota (come da Piano Particolareggiato di Risanamento Fondo Saccà Del Giunta comune di Messina n.443/2015).

L'Asse 1 del progetto Capacity riguarda le capacitazioni sull'abitare.

Il primo anticipo del finanziamento concesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al progetto Capacity arriva al Comune a Marzo 2017<sup>21</sup>. L'attuazione delle Azioni riguardanti l'Asse sull'abitare nella prima fase hanno subito un ritardo anche a causa della richiesta di chiarimenti in merito ai requisiti dei nuclei beneficiari dei capitali di capacitazione per l'acquisto delle abitazioni e alla differenza tra i requisiti previsti dalla legge regionale sul risanamento di Messina datata al 1990 (LR10/1990)<sup>22</sup> e quelli dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata.

<sup>19</sup> ATS composta da: EcosMed Coop soc (Co-finanziamento Euro 200.000), Università degli studi di Messina, Fondazione di Comunità di Messina (Importo cofinanziato Euro 336.513, cooperativa MECC per il microcredito (co-finanziamento Euro 1.000.000), Consorzio SOLE. Coop Soc a r.l., ReEVES Aisbl

<sup>20</sup> Rapporto di monitoraggio del 30 giugno 2018, consegnato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri a luglio 2017.

<sup>21</sup> Con DD Dip Servizi Finanziari 10168 del 17/11/2017 si decide di impegnare la somma complessiva di euro 17.924.868,10 sulle annualità del bilancio 2017-2018-2019

<sup>22</sup> La Legge all'Art. 1 cita: Allo scopo di consentire il completamento del risanamento delle zone del territorio della città' di Messina e' autorizzata a favore del comune di Messina la spesa complessiva di lire 500.000 milioni per il periodo 1990 - 94, di cui lire 100.000 milioni a carico del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario in corso." La somma veniva destinata alla costruzione di alloggi (non all'acquisto su libero mercato) e opere di urbanizzazione (Art.2) riservati a nuclei familiari insediati in aree da risanare con demolizione di casette ultrapopolari e baracche (Art.4). L'assegnazione veniva riservata a nuclei che mediante certificato storico anagrafico potevano dimostrare di aver avuto una residenza di almeno tre anni continuativa alla data del 31 dicembre 1989 ed in possesso dei requisiti previsti dal decreto del DPRn.1035 del 1972 con esclusione del limite massimo di reddito (Art.5).

*"È ovvio per noi che chi non sta in graduatoria possa accedere ai benefici perché la legge sul risanamento regionale stabilisce dei requisiti e dei diritti cristallizzati al 1995. Poiché si creava una situazione critica per le persone che non avevano la residenza continuativa per tre anni, abbiamo stabilito che bastasse avere i requisiti del DPR 1035 del 1972 per gli alloggi popolari<sup>23</sup> (purché fossero in possesso...). Abbiamo fatto due graduatorie una per la legge 10/90 sul risanamento regionale e l'altra graduatoria per gli 'esclusi'..." (Intervista Dirigente Comune Messina).*

Tale riconoscimento è avvenuto a seguito di parere legale fornito da consulenti della Fondazione di Comunità (FdC) di Messina e fatto proprio dall'Amministrazione con Deliberazione della Giunta municipale del giugno 2018.

Nonostante un ritardo di un anno e mezzo<sup>24</sup> negli accrediti della prima trince di fondi (che doveva essere erogata a titolo di anticipazione), vi è stato un successivo riallineamento con il cronoprogramma originario.

La costruzione di nuovi immobili nell'area di Fondo Saccà precedentemente sbaraccata e parzialmente bonificata, con occupazione quindi di suolo di proprietà dell'IACP, si è realizzata nella prima fase del progetto (Periodo Aprile 2017- Giugno 2018) e ha interessato esclusivamente n. 4 abitazioni<sup>25</sup> composte da solo piano terra e destinate per l'anno 2019 a fungere da ludoteca e luogo di aggregazione per la prima infanzia e da abitazioni destinate ad alcuni beneficiari del progetto (Asse 1.1 Il progetto pilota e il cohousing sociale). La realizzazione di un condominio ecologico (con n. 2 unità da realizzare nel 2019), ha consentito di sperimentare i materiali e le tecnologie sviluppati nelle azioni di ricerca sperimentale.

L'opzione esercitata dal beneficiario circa l'assegnazione dell'alloggio viene raccolta dal partner del privato sociale del progetto Capacity e consegnata al Comune (al Dipartimento Segreteria Generale Comune).

Il secondo passaggio è dato dal contatto con FdC e con EcosMed che in rete con la Microcredito per l'Economia Civile e di Comunione (MECC) svolgono tutte le azioni propedeutiche al possibile acquisto di un'abitazione tramite capitale di capacitazione che sono:

- analisi della condizione economiche finanziaria del nucleo e 'bancabilità'
- sopralluogo presso l'immobile prescelto e realizzazione di una perizia giurata sulla rispondenza dello stesso ai criteri prestabiliti
- perizia con previsione dei costi per la ristrutturazione
- richiesta accesso a casellario giudiziario
- attivazione di un eventuale prestito della MECC a copertura spesso delle spese iniziali per il compromesso o per la ristrutturazione di precedenti debiti che impedirebbero l'accensione di un mutuo
- predisposizione documentazione per l'accensione di un mutuo con Banca Etica o altro istituto bancario.

Gli operatori della MECC, in collaborazione con la FdC di Messina, EcosMed e la Fondazione Pino Puglisi, costruiscono in modo partecipativo veri e propri progetti personalizzati di inclusione finanziaria anche finalizzati all'acquisto della nuova abitazione sostenuta dai capitali di capacitazione. Si osservano potenzialità e fattori di rischio. Da un punto di vista metodologico si segue il ciclo del progetto. Inizialmente viene realizzata una valutazione della condizione reddituale delle famiglie (compresa la presenza di redditi da lavoro irregolare), di salute, anagrafica, delle potenzialità anche legate alla presenza di economie di scambio, informali e di attività lavorative irregolari. Nella seconda fase viene fatta una valutazione multicriteriale della condizione familiare connessa a questioni finanziarie e vengono

<sup>23</sup> Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale

<sup>24</sup> Il primo accredito dei fondi a favore di EcosMed da parte del Comune di Messina è stato effettuato il 25/6/2018, mentre quello a favore del Consorzio SOLE e altri partner del privato sociale il 27/11/2018.

<sup>25</sup> Per 320 Mq complessivi: 1 trilocale, 2 monolocali e 1 spazio per i bambini.

cercate in modo partecipato soluzioni personalizzate, spesso concretizzate attraverso modalità originali che coinvolgono un pull di soggetti socio finanziari.

Spesso è stato necessario costruire percorsi per la ristrutturazione di precedenti debiti e solo dopo questa fase di inclusione finanziaria si è proceduto all'accensione del mutuo. Nel corso di tale processo alcuni nuclei familiari sono stati accompagnati e hanno scelto processi di regolarizzazione delle loro attività lavorative e di emersione del lavoro in nero. I due partner principali che hanno operato nel campo finanziario sono la MECC, spin-off della FdC di Messina, e partner associata a EcosMed nel progetto Capacity e Banca Popolare Etica che ha siglato con FdC una convenzione<sup>26</sup> ad hoc per realizzare il progetto.

*"La MECC non chiede le stesse garanzie di una banca perché non ha gli stessi vincoli normativi. Ci sono state situazioni in cui oltre all'anticipo, piuttosto che fare richiesta di mutuo alla banca mancando le condizioni, è intervenuta la Mecc con un ulteriore prestito... Ad esempio il Signor xxxxx ha avuto due prestiti Mecc: uno per chiudere un debito con finanziaria e uno finalizzato a dare anticipo su acquisto casa. La Mecc per il microcredito alle imprese può erogare da 25 a 35mila euro mentre il prestito a carattere sociale ha un tetto massimo di 10mila euro"* (Intervista TM MECC)

Gli operatori impegnati nelle attività di mediazione sociale come partner del privato sociale, anche grazie al fatto che in passato erano state realizzate attività di animazione ed educazione dell'infanzia sui due territori oggetto del risanamento urbano, hanno rappresentato degli interlocutori già noti e quindi più affidabili. Hanno spiegato agli abitanti le diverse opzioni e li hanno accompagnati nel percorso di scelta che talvolta, in particolare nei primi mesi, è stato frammentato con avvicinamenti e prese di distanze, in un'altalena di sentimenti di fiducia e sospetto per la proposta considerata anomala.

Esistono alcuni vincoli posti come deterrenti per eventuali acquisti fraudolenti, diretti o indiretti (v. utilizzo di presta-nomi e cessione del bene a ridosso dell'acquisto) di soggetti coinvolti nella criminalità organizzata. I mediatori sociali e tutti i partner del progetto hanno fatto sì che i seguenti vincoli risultassero chiari e comprensibili per coloro che intendevano optare per l'acquisto di un'abitazione con capitale di capacitazione:

- l'abitazione è inalienabile per 10 anni e comunque per un periodo non inferiore alla durata del mutuo  
In caso di sopravvenuta condanna definitiva del beneficiario per reati di mafia negli anni vincolati (v. sopra) successivi all'acquisto dell'abitazione la proprietà passerà di proprietà del Comune di Messina e per tale ragione viene richiesto in fase di acquisto il certificato del casellario giudiziario e dei carichi pendenti;
- il capitale personale di capacitazione è contrattualmente vincolato all'acquisto dell'abitazione e viene erogato direttamente al proprietario dell'immobile da cui si effettua l'acquisto;



<sup>26</sup> Tutte le preistruttorie e le istruttorie sono svolte dal gruppo integrato EcosMed, Fondazione antiusura Padre Pino Puglisi, FdC di Messina e MECC anche in relazione al dossier di richiesta mutuo quando inoltrata a Banca Popolare Etica.

- al contratto d'acquisto partecipa il Comune di Messina in qualità di ente erogatore del capitale di capacitazione. Nel caso in cui il beneficiario abbia necessità di accedere al mercato del credito per perfezionare l'acquisto, il Comune di Messina parteciperà anche al contratto di mutuo che potrà essere garantito da ipoteca decennale, sottoscritta, in 1° grado, a favore dell'ente finanziatore e, in 2° grado, a favore del Comune di Messina a garanzia del capitale di capacitazione;
- in caso di insolvenza del beneficiario l'istituto finanziatore si impegna a retrocedere al Comune di Messina l'esubero sul recupero, che comprende: il capitale, le spese, gli interessi finanziari pattuiti in sede di contrattazione del mutuo.

Il notaio che ha contribuito alla stesura del primo atto di rogito per l'acquisto delle abitazioni con capitali di capacitazione prevedendo nel testo il vincolo dell'inalienabilità e quello connesso ai reati per mafia (se entro 10 anni dall'acquisto sopravviene condanna definitiva), ha seguito professionalmente una gran parte dei rogiti e così specifica:

*"Ho sposato questo progetto in qualità di professionista incaricato da FdC con entusiasmo perché la città ha bisogni di persone capaci.(...) Agli atti del Comune c'era anche profilo antimafia dell'acquirente e dovrebbe essere monitorato anche in futuro per tutti. Inoltre il casellario antimafia viene richiesto anche ai venditori..."* (Intervista Notaio ES).

#### *I capitali di capacitazione*

Il contributo "una tantum" dei capitali di capacitazione ha un valore pari al 75% del prezzo lordo di acquisto della casa e in ogni caso non può superare l'importo di 80.000 euro. Per prezzo lordo s'intende il costo del bene, le spese per l'onorario del notaio rogante, le spese di trascrizione e ogni altro onere connesso all'atto di compravendita, ivi compreso l'eventuale compenso dell'Agenzia immobiliare.

Al 75% del valore complessivo della compravendita, fermo restando il tetto massimo di euro 80.000,00, si aggiunge il valore della manutenzione / auto-recupero necessaria per rendere pienamente abitabile l'appartamento e il suo eventuale efficientamento energetico, utilizzando i prototipi/prodotti che rappresentano l'outcome della fase di ricerca di Capacity.

L'acquisto con capitali di capacitazione da parte dei beneficiari non ha vincoli di tipologia abitativa. Se l'acquisto fosse fatto come abitazione ERP dal Comune dovrebbero essere rispettati degli standard legati ai metri quadri dell'abitazione (min 45- max 110 mq). Al valore dell'abitazione vengono sommati i costi a carico del comune per l'efficientamento energetico, l'auto-recupero (lavori di manutenzione ordinaria) e l'installazione di prodotti (domotica sperimentale) finalizzati a monitorare i consumi energetici (pari a 2.500 euro per abitazione).

Per evitare stime falsate dell'immobile volte a ottenere maggiori benefici, si è previsto un servizio di accompagnamento tecnico e la realizzazione di una perizia giurata di tecnici abilitati, a cura del partner FdC, sui relativi costi di manutenzione, sul computo metrico e sul valore dell'immobile da allegarsi all'atto di compravendita. Nel caso l'acquirente abbia bisogno di accendere un mutuo accedendo al mercato del credito il Comune, e per esso i partner (EcosMes Soc.Cop.Soc, MECC), verifica l'esistenza delle condizioni di solvibilità e partecipa al contratto del mutuo stesso con un'ipoteca decennale a proprio favore a garanzia del Capitale di capacitazione versato.

Per un'analisi approfondita delle procedure e dei meccanismi finanziari e amministrativi individuati per garantire la trasparenza e legittimità delle procedure di erogazione dei Capitali di capacitazione, e al contempo permettere la fattibilità dell'intera operazione, si rimanda il lettore alla lettura di una delle molteplici determine dirigenziali del Comune di Messina che accompagnano l'erogazione del Capitale di capacitazione per ciascun nucleo beneficiario (es: DD 4205 del 3/089/2018).



### 3.4 Gestione delle graduatorie dei beneficiari e rispetto del cronoprogramma

Per consentire l'aggiornamento delle graduatorie degli aventi diritto ad alloggi in edilizia popolare e procedere allo sbaraccamento di Fondo Fucile, l'Assessorato all'urbanistica e ai lavori pubblici a fine 2014 decide di effettuare nuove verifiche. Nel febbraio del 2015 la Polizia Municipale di Messina effettua un sopralluogo al fine di verificare le situazioni abitative e dei manufatti esistenti a Fondo Fucile e due anni dopo, il 26 marzo 2017, si realizza un simile censimento degli abitanti di Fondo Saccà.

A seguito del parere legale acquisito con delibera della Giunta Municipale del giugno 2018, si chiarisce che i destinatari delle azioni di Capacity inerenti il diritto all'abitare non possono limitarsi ai soli nuclei presenti nelle graduatorie<sup>27</sup> redatte ai sensi della Legge della Regione Siciliana n.10/1992 per l'accesso ai benefici dell'edilizia residenziale, ma piuttosto a tutti gli abitanti della baraccopoli perché in condizioni di emergenza abitativa e perché il progetto è finalizzato al sopra-ordinato obiettivo delle riqualificazione urbana delle aree coinvolte.

A marzo 2018 il Dipartimento politiche per la casa del Comune di Messina emana una prima determina dirigenziale<sup>28</sup> in cui prende atto dell'elenco di complessivi n.51 nuclei familiari non in 'graduatoria' in base ai requisiti della LR n.10/90 (che prevede la residenza da almeno tre anni)<sup>29</sup> ma che sono in ogni caso idonei per quanto riguarda i benefici del progetto Capacity perché rispondono ai requisiti del DPR 1035/1972. Si aggiungono 'fuori graduatoria' n. 40 nuclei familiari a Fondo Fucile (ambito E) e n.11 a Fondo Saccà. Questo passaggio rappresenta un momento saliente nell'attuazione del progetto che ha richiesto anche il supporto di una consulenza legale. Nel capitolo 5 approfondiamo il tema delle procedure amministrative per l'utilizzo dei capitali personali di capacitazione e del rapporto tra requisiti di accesso alle misure sull'edilizia residenziale previsti nella normativa regionale e nazionale e possibilità di modifica e allentamento di tali vincoli in situazioni di emergenza abitativa o in un programma di riqualificazione urbana come Capacity.

A seguito delle elezioni amministrative di giugno 2018 cambia la Giunta e decadono gli assessori comunali che avevano deliberato e avviato il progetto Capacity: questo cambiamento politico determina una fase di incertezza con la revisione di alcuni indirizzi politici. La polemica e lo scontro politico nell'estate del 2018 diventano molto elevati in occasione del cambio dell'Amministrazione. Emerge in questa prima fase con chiarezza un conflitto tra le due visioni di riqualificazione urbana e sviluppo della città di cui sono portatrici le due Amministrazioni da cui dipende la nascita e poi l'implementazione del progetto Capacity (Giunta guidata dal Sindaco Renato Accorinti e successivamente dal giugno 2018 da Cateno De Luca).

Nel settembre del 2018 il nuovo sindaco costituisce un'Agenzia comunale per il risanamento della città di Messina (LR 8/2018 art 62) e si impegna ad *"assegnare prioritariamente agli aventi diritto alloggi che ricadono della perimetrazione dei quartieri ove risiedono, e ove ricadono gli ambiti di risanamento"*<sup>30</sup>, a reperire alloggi sul libero mercato da destinare all'emergenza abitativa e a sanare la posizione rispetto al diritto alla casa dei nuclei familiari risultati abusivi nel precedente censimento.

<sup>27</sup> Per Fondo Saccà DD 466 del 7-2-2017 e per Fondo Fucile Graduatoria 25/1/2018 - DD 1499 del 25/4/2018.

<sup>28</sup> DD 1167 del 14/3/2018 integrata con DD 1499 del 5/4/2018.

<sup>29</sup> LR n. 10 del 1990 Art. 6.1. Ai fini dell'assegnazione di cui all'articolo 5 l'anzianità di residenza di tre anni complessivi in una o più zone di cui all'articolo 3 deve essere comprovata mediante certificato storico-anagrafico.

<sup>30</sup> Del. Consiglio n. 46 del 4/9/2018.



La nuova amministrazione per velocizzare le procedure di attuazione del progetto e la capacità di spesa, ripropone a settembre 2018 un secondo avviso pubblico finalizzato all'acquisto di alloggi che andranno ad incrementare il parco immobili del Comune destinato all'edilizia residenziale essendo risultata insufficiente l'offerta di abitazioni fatta al comune in risposta al precedente avviso bandito dall'Amministrazione Accorinti.

Ai fini di agosto l'azienda sanitaria ASP 5 di Messina (31/8/2018 relazione prot. 82518) invia al Comune una relazione nella quale si conferma la presenza di "gravi carenze igieniche – mancanza di requisiti e strutturali delle abitazioni – ambienti abitativi malsani negli Ambiti di risanamento...", reflui fognari di cui si ignora la destinazione finale e presenza di manufatti in cemento amianto in condizioni di cattivo stato di manutenzione e di conservazione. Nella stessa data l'ARPA, struttura territoriale di Messina, consegna al Comune di Messina una propria relazione in cui fa riferimento a una notevole quantità di amianto negli Ambiti di risanamento.



Tra agosto e gli inizi del settembre 2018, a seguito di due ordinanze sindacali,<sup>31</sup> si effettua nuovamente a Fondo Fucile, e in altri ambiti, un 'censimento', realizzato dalla polizia municipale e dal servizio sociale, a seguito del quale risulta ampliato il numero degli aventi diritto ad accedere ai benefici del progetto rispetto a quanto indicato nella graduatoria ufficiale approvata nell'aprile del 2018.<sup>32</sup>

I nuovi censimenti sono giustificati dal fatto che le azioni sull'abitare di Capacity sono state interpretate come azioni di risanamento urbano non soggette ai vincoli normativi della legge della Regione Siciliana di quasi tre decenni prima (LR n.10 del 6/7/1990) dedicata a "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina". Ciò spiegherebbe il parallelo attivarsi di un programma di sorveglianza sanitaria e la presenza di un camper

della ASP Azienda Sanitaria Provinciale di Messina che per alcune settimane si è posizionato accanto a Fondo Fucile per proporre alla popolazione adulta residente da due decenni un test respiratorio utile a verificare eventuali danni ai polmoni causati dall'amianto. Nei media locali nell'autunno del 2018 si torna a parlare di 'emergenza sanitaria'<sup>33</sup> e di piani straordinari connessi a Fondo Fucile e alla presenza di amianto. Nelle interviste realizzate con i beneficiari abbiamo raccolto diverse testimonianze su questo punto. I dati – che sono stati pubblicati dalla Gazzetta del Sud – riportano che vi sono 2487 immobili tra case, box, depositi, stalle, «negozi» da demolire. In questo mix di edifici fatiscenti ricostruiti o costruiti alla buona con materiale di scarto, tra cui componenti che contengono anche amianto, gravitano oltre settemila persone. Le zone dove vi sono le baracche sono suddivise in «ambiti» dalla lettera A alla lettera E. Per ogni ambito sono stati calcolati gli abitanti, i metri cubi da demolire, la superficie occupata da coperture che contengono amianto. Solo a Fondo Fucile, secondo il censimento del Comune, vi sarebbero 13.792 mq coperti con eternit (Gazzetta del Sud, 20/9/2018)<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Ordinanza sindacale n.222 del 7/09/2018 a Integrazione dell'Ordinanza sindacale n 163 del 6/8/ 2018 -avente ad oggetto " lo sgombero e la demolizione di tutte le strutture abitative che insistono negli ambiti di risanamento per motivi di igiene e sanità pubblica " l'accertamento degli effetti inquinanti ambientali degli ambienti di vita e le effettuazioni degli screening medico sanitari della popolazione residente negli ambiti di risanamento con convocazione della conferenza dei servizi e la demolizione entro il 31.12.2018 di tutte le strutture abitative e i manufatti presenti in sette insediamenti abitativi.

<sup>32</sup> Con Determina dirigenziale 1499 del 5.04.2018

<sup>33</sup> [http://messina.gds.it/2018/09/10/malattie-provocate-dallamianto-a-messina-ci-sono-circa-2500-baracche-da-demolire\\_913393/](http://messina.gds.it/2018/09/10/malattie-provocate-dallamianto-a-messina-ci-sono-circa-2500-baracche-da-demolire_913393/)

<sup>34</sup> <https://messina.gazzettadelsud.it/articoli/cronaca/2018/09/20/baracche-di-messina-2487-tra-case-box-depositi-stalle-negozi-da-demolire-849114fe-7ce3-4b6d-9abe-2839a834dd16/>

L'aver fissato scadenze rispettose del cronoprogramma iniziale<sup>35</sup> ha comportato un'accelerazione delle attività degli uffici comunali e dei partner che, ha consentito il sostanziale ri-allineamento di Capacity con i tempi preventivati in fase progettuale. L'accelerazione impressa al progetto (v. Del. Giunta Comunale n. 480 del 18.09.2018) porta, tuttavia, ad una contrazione dei tempi dedicati ad attività di mediazione sociale a Fondo Fucile che da cronoprogramma esecutivo rappresentava una azione successiva a quella prevista su Fondo Saccà. La Fondazione di Comunità di Messina e la cooperativa sociale EcoMed entro l'8 ottobre 2018 avrebbero dovuto acquisire tutta la documentazione relativa alle opzioni (autocostruzione, acquisto o affitto in edilizia residenziale) ed entro e non oltre il 14 dicembre 2018 sarebbe dovuto essere stipulati i rogiti notarili per l'acquisto di abitazioni di proprietà con capitali di capacitazione. Tuttavia nei mesi precedenti si erano registrati dei rallentamenti delle attività ed inoltre il nuovo censimento realizzato nelle aree delle due baraccopoli aveva portato ad un aumento del numero complessivo dei nuovi potenziali beneficiari.

Per tale ragione nel dicembre 2018 l'Amministrazione comunale, nella persona del Sindaco, visto il successo della metodologia dei capitali di capacitazione, in termini di efficacia, sostenibilità economica e adesione delle persone, comunica ai partner che nelle more delle procedure di acquisto da parte del Comune delle unità abitative da destinare ai beneficiari delle due aree, è opportuno proseguire le azioni dei partner del privato sociale di mediazione sociale e di verifica della fattibilità tecnica ed economica per supportare l'opzione di acquisto di casa propria da parte dei beneficiari (Riunione cabina di regia del progetto del 27 dicembre 2018). Nel 2019 continuano ad essere assegnati ai beneficiari di Capacity i capitali di capacitazione per l'acquisto di alloggi di proprietà<sup>36</sup>.

Apprezzando i contenuti progettuali di Capacity, l'Amministrazione De Luca ha deciso così di dare piena continuità al progetto al contrario di quanto avvenuto con altre programmazioni strategiche cofinanziate da Fondi Strutturali.

<sup>35</sup> Come indicato nella Delibera di Giunta n.480 del 18/9/2018

<sup>36</sup> Si veda <http://www.strettoweb.com/foto/2019/01/messina-progetto-capacity-consegnati-due-nuovi-alloggi-foto/795934/>



## 4. COME CAMBIANO LE CONDIZIONI ABITATIVE: I RISULTATI PER I BENEFICIARI

LILIANA LEONE

### 4.1 Le opzioni sull'abitare: contributi per l'acquisto della casa o alloggio popolare

A fine dicembre 2018 vi erano complessivamente n.185 nuclei familiari residenti a Fondo Saccà o Fondo Fucile: la maggior parte erano in attesa di un'abitazione o in procinto di acquistarne una di proprietà e n. 27 beneficiari dei capitali personali di

capacitazione avevano già effettuato il rogito presso la sede del Comune di Messina ed erano in procinto di trasferirsi (Tab. 3). Da fine dicembre 2018 a fine settembre 2019 si registra quasi il raddoppio del numero dei nuclei che hanno concluso l'acquisto dell'abitazione grazie ai capitali personali di capacitazione erogati dal Comune di Messina che passano da n. 27 a n. 49. Ai 24 nuclei di Fondo Saccà che avevano effettuato il rogito entro il 14 dicembre 2018,<sup>1</sup> corrispondevano 87 persone tra cui 15 minorenni (7 tra 0 e 6 anni). In cinque casi si è trattato di nuclei numerosi con 5 membri o più che vivevano in spazi angusti di 40-50 metri quadrati. Le Azioni sull'abitare di Capacity sono proseguite in modo decisivo nel corso dei primi 9 mesi del 2019 interessando maggiormente anche Fondo Fucile (Tab. 4). Ai primi di ottobre del 2019 sono, infatti, n. 171 i nuclei familiari complessivamente interessati a tali azioni che hanno beneficiato o di un contributo per l'acquisto dell'abitazione in proprio o dell'assegnazione da parte del Comune di un alloggio popolare.

La gestione delle graduatorie si è rilevata molto complessa ed è stato necessario aggiornare e correggere diversi errori e unificare diversi elenchi che si basavano su requisiti diversificati di assegnazione dei benefici derivati dalle diverse normative regionali e nazionali riguardanti l'edilizia popolare<sup>2</sup> e la gestione delle emergenze abitative<sup>3</sup>. Si veda a tal proposito il capitolo 5 in cui si presentano gli esiti di alcuni pareri legali che hanno consentito il superamento di alcuni vincoli dettati dall'interpretazione ristretta della normativa riguardante l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

Le condizioni economiche di coloro che optano per l'acquisto dell'abitazione sono come previsto molto disagiate e in 1/3 dei casi si è trattato di nuclei familiari sono sotto la soglia ISEE di 6 mila euro, una soglia che nel 2018 consentiva di accedere alla misura di contrasto alla povertà denominata Reddito di Inclusione o Rel (valore medio dell'ISEE di 4.128 euro a fronte di un valore dei soggetti in graduatoria

<sup>1</sup> Nuclei con rogito presenti nella graduatoria con numeri: 1, 3, 6, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 46, 53, 54.

<sup>2</sup> Graduatoria definitiva "Fondo Saccà" approvata dal Dipartimento Politiche per la Casa con Det. Dir. N. 466 del 07/02/2018.

<sup>3</sup> Graduatoria DPR 1035/1972 Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica "Fondo Saccà" approvata dal Dipartimento Politiche per la Casa con Det. Dir. N. 1167 del 14/03/2018.

ancora minore e pari a 2.755 euro). Si noti tuttavia che il dato sulla situazione reddituale offerto dall'indicatore ISEE è presente solo nella metà dei nuclei. Mentre condizioni economiche misurate dall'ISEE tengono conto di vari fattori tra cui il reddito da lavoro 'regolare', nell'analizzare le condizioni economiche i partner del progetto hanno considerato anche i redditi da lavoro sommerso o da lavoro nero.

La percentuale dei nuclei che opta per l'acquisto in proprio dell'abitazione tramite il contributo un tantum del capitale personale di capacitazione è sensibilmente maggiore a Fondo Saccà (56% contro 13%) rispetto Fondo Fucile perché lì si sono concentrate inizialmente tutte le azioni di comunicazione e mediazione sociale del progetto.

I nuclei beneficiari dei capitali personali di capacitazione che hanno acquistato entro metà ottobre 2019 l'abitazione, in quasi la metà dei casi (23 su 49) casi hanno ricevuto un prestito dalla MECC Microcredito per l'Economia Civile e di Comunione che ha consentito la ristrutturazione di precedenti debiti e/o di anticipare le somme necessarie a stipulare la premessa di acquisto o l'accensione di un mutuo con Banca Etica o altra banca. Il sistema di finanza etica del programma Capacity è stato concepito "come un'infrastrutturazione economico-sociale del territorio vasto, finalizzata a promuovere e sostenere lo sviluppo locale e a favorire l'accessibilità a, e la creazione di, opportunità e alternative in ambito lavorativo." (Asse 2.2 Progettazione esecutiva Capacity). Da un punto di vista funzionale due sono state le aree operative del sistema: il microcredito e il venture capital etico.

La MECC, in quanto soggetto di finanza etica per l'attività di microcredito, con una *mission* specifica per la promozione dell'economia civile e l'amplificazione dell'efficacia delle politiche integrate di sviluppo locale, ha svolto un ruolo chiave nel trovare soluzioni flessibili e personalizzate per i beneficiari di Capacity. I finanziamenti che la MECC ha erogato anche a favore di persone fisiche con il cosiddetto 'microcredito sociale' (v. Art 111 comma 1 e comma 3 Testo Unico Bancario) avevano le seguenti caratteristiche: a) un ammontare non superiore a euro 25.000,00 anche a soggetti non assistiti da garanzie reali dei beneficiari (n.b. Per tale ragione è stato necessario istituire un Fondo di garanzia Fondo Capacity pari a 200 mila euro<sup>4</sup>); b) erogazione di finanziamenti in favore di persone fisiche esplicitamente orientati a rendere esigibili i diritti costituzionalmente dei soggetti più fragili e più esclusi (alla salute, l'abitazione, l'accesso alla formazione, affettività).

Senza una forte azione di consulenza finanziaria e di accompagnamento, per la maggioranza dei nuclei familiari sarebbe stato, infatti, impossibile acquistare l'abitazione.

*"Ci sono state situazioni in cui oltre all'anticipo piuttosto che fare richiesta di mutuo alla banca mancando le condizioni è intervenuta la MECC con ulteriore prestito. Ad esempio il signor xxx ha avuto due prestiti dalla MECC: uno per chiudere un debito con una finanziaria e l'altro finalizzato a dare l'anticipo per l'acquisto della casa. La MECC per il microcredito alle imprese può erogare da 25 a 35 mila euro, mentre quello a carattere sociale ha un tetto massimo di 10mila euro. Se un beneficiario ha la partita IVA si può fare.."* (Operatore MECC).

<sup>4</sup> Tratto da Progetto esecutivo Capacity dell'8/5/2018 p.4 5". Il 50% di tale fondo, immobilizzato tramite investimento ad alto rendimento etico nel campo delle rinnovabili, costituirà un fondo di garanzia a favore delle operazioni di microcredito erogate dalla MECC s.c. Il restante 50% sarà, invece, immobilizzato per partecipare al patrimonio di start up di SEFEA IMPACT SGR. La MECC s.c. e SEFEA IMPACT SGR si impegnano ad erogare a Messina, nell'ambito di iniziative collegate a Capacity, non meno di 1.000.000,00 di euro.

In un contesto fortemente caratterizzato da lavoro irregolare o nero per avere informazioni più attendibili abbiamo considerato altre informazioni sulle condizioni economiche raccolte durante le indagini dei partner finalizzate a giudicare la capacità dei nuclei di sostenere i debiti precedenti e contrarre un mutuo.

Per alcuni nuclei erano presenti diversi indicatori riguardanti la ricchezza e il reddito e dall'analisi emerge che non esiste alcuna correlazione tra indicatore dato dall'ordine di graduatoria, Isee dell'anno in corso e reddito complessivo stimato durante i colloqui con i partner del progetto per richiedere dei prestiti (questo dato è ritenuto il più attendibile) e comprende il reddito da lavoro regolare, lavoro irregolare, pensioni e pensioni di invalidità (Allegato 3 tabella correlazioni). Nel caso di un nucleo familiare di cinque persone che, ad esempio, aveva un Isee pari a 3.400 euro corrispondevano circa 3.750 euro mensili di reddito da lavoro, un secondo nucleo familiare composto da quattro persone con Isee pari a 6 euro disponeva di 1800 euro lordi mensili.

A Fondo Fucile nello stesso periodo, dove le attività di presentazione pubblica del progetto e di mediazione sociale si sono avviate più tardi, nel primo anno di attività si sono realizzati solo n.3 rogiti con Capitale personale di capacitazione (Nuclei in Graduatoria 25, 44, 69) e in un caso nel nucleo è presente anche un bambino di meno di 6 anni.

Dopo il censimento di settembre 2018 a Fondo Fucile i mediatori sociali hanno avviato delle verifiche su n.124 nuclei di cui 80 nella graduatoria ufficiale (redatta con i criteri della legge regionale 10/1990) e altri aventi diritto in quanto in condizione di emergenza abitativa.

I mediatori sociali a ottobre 2018 avevano avuto dei colloqui con 2/3 dei nuclei familiari presenti a Fondo Fucile e per la metà di essi è stata esclusa la possibilità dell'acquisto della casa a causa della completa indisponibilità economica che è particolarmente grave tra i baraccati di Fondo Fucile. In altri 4 casi vi sono precedenti penali e problematiche che impediscono l'opzione di scelta acquisto della casa (detenuto, riciclaggio). Erano 26 (il 21%) a fine ottobre i nuclei che avevano espresso il desiderio di acquistare la casa di proprietà e per i quali sono state avviate delle verifiche. Tutti gli altri nuclei hanno optato per la scelta alternativa e cioè la casa del Comune o dello IACP concessa in affitto.

#### *4.1.1 Il superamento dell'emergenza abitativa: risultati sull'Asse dell'abitare*

Di seguito si propongono due tabelle (Tab.3 e Tab.4) in cui sono sintetizzati alcuni dati relativi alle due fasi del progetto riguardanti il superamento della condizione di emergenza abitativa delle due aree di intervento con i relativi costi dell'operazione e con distinzione del tipo di misura adottata in ciascun contesto.



**Tabella 3** Risultati del progetto e spesa sostenuta per il contributo capitali di capacitazione e indicatore Isee nei due territori.  
Al 31/12/2018

Informazioni chiave	Fondo Saccà	Fondo Fucile
1° Verifica abitativa Polizia Municipale – Graduatoria iniziale	73 nuclei (3/3/2017) Sono presenti 64 Nuclei con 210 persone. Il 19,5% minore età	104 /125 Nuclei con 414 persone (25/2/2015). Minorenni n.64 di cui 20 sotto i 6 anni –pari al 18%
2° verifica polizia Municipale	127 persone ambito D (Rione Ferrovieri, Via Arbitrio dello Zuccherò e Via Lecce) di cui 4 sotto i 6 anni	325 persone Ambito E di cui 23 sotto i 6 anni
Nuclei familiari presenti in Graduatoria e quelli aventi diritto in quanto emergenze abitative da 2° Verifica abitativa Polizia Municipale	54 nuclei in graduatoria + 11 aventi diritto. Tot 65 nuclei	80 Nuclei graduatoria + 40 aventi diritto. Tot 120 nuclei
Scelta acquisto casa proprietà (Entro Dic 2018)	37 (57%)	26 (22%)
Abitazioni acquistate con Capitali di capacitazione –entro 31/12/2018	24	3
Spesa complessiva del Comune di Messina per capitali di capacitazione destinato ad acquisto abitazioni al 31/12/2018	euro 1.552.256	euro 210.000
Integrazione della Fondazione di Comunità con capitali 0-6 anni Progetto Ecologia Integrale per i diritti dei bambini	n. 7 nuclei	n.1 nucleo
Prestiti della MECC (acconti acquisto casa o ristrutturazione debiti con estinzione debiti finanziaria, spese gestione assoc, 2 ristrutturazione casa, 1 spese mediche, 1 start up impresa, 1 acquisto macchina)	n. 30 erogazione microcrediti di cui n.21 per acquisto casa (valore complessivo 208.300 euro)	n. 2 acconti per acquisto casa
Valore medio prezzo acquisto abitazione	77 mila euro (euro 807 a mq)	70 mila euro (euro 593 al mq)
Valore ISEE medio	Valore medio euro 2755 (Presente in n. 29 nuclei e in 6 è pari a "0")	Media euro 1813 (Presente in 26 nuclei e in 9 è pari a "0")

Nel 2018 il costo medio delle abitazione acquistate dai beneficiari del progetto nei due Fondi è stato di euro 752 a mq, con euro 702 a mq a carico dell'amministrazione comunale sotto forma di Capitale di capacitazione, a fronte di euro 1.150 a mq previsti nell'Avviso pubblico del Comune destinato all'acquisto di abitazione sul libero mercato.<sup>5</sup>

A Fondo Fucile si registra il doppio delle abitazioni acquistate in Categoria A/2 rispetto a quelle di Fondo Saccà dove prevalgono quelle in A/4: queste ultime tendono ad essere di pregio maggiore anche se di dimensioni più ridotte e tale ragione spiega l'importo medio del contributo una tantum del capitale personale di capacitazione simile, ed anzi leggermente inferiore, a fronte di una superficie lorda commerciale del 20 per cento maggiore (98 mq invece che 117).

<sup>5</sup> Sarebbe tuttavia utile, per un confronto più accurato, recuperare le informazioni dettagliate circa l'anno di costruzione delle abitazioni acquistate sul libero mercato dai beneficiari di Capacity e dal Comune stesso.

**Tabella 4** Risultati del progetto e spesa sostenuta per il contributo dei capitali di capacitazione.  
Aggiornamento Settembre 2019

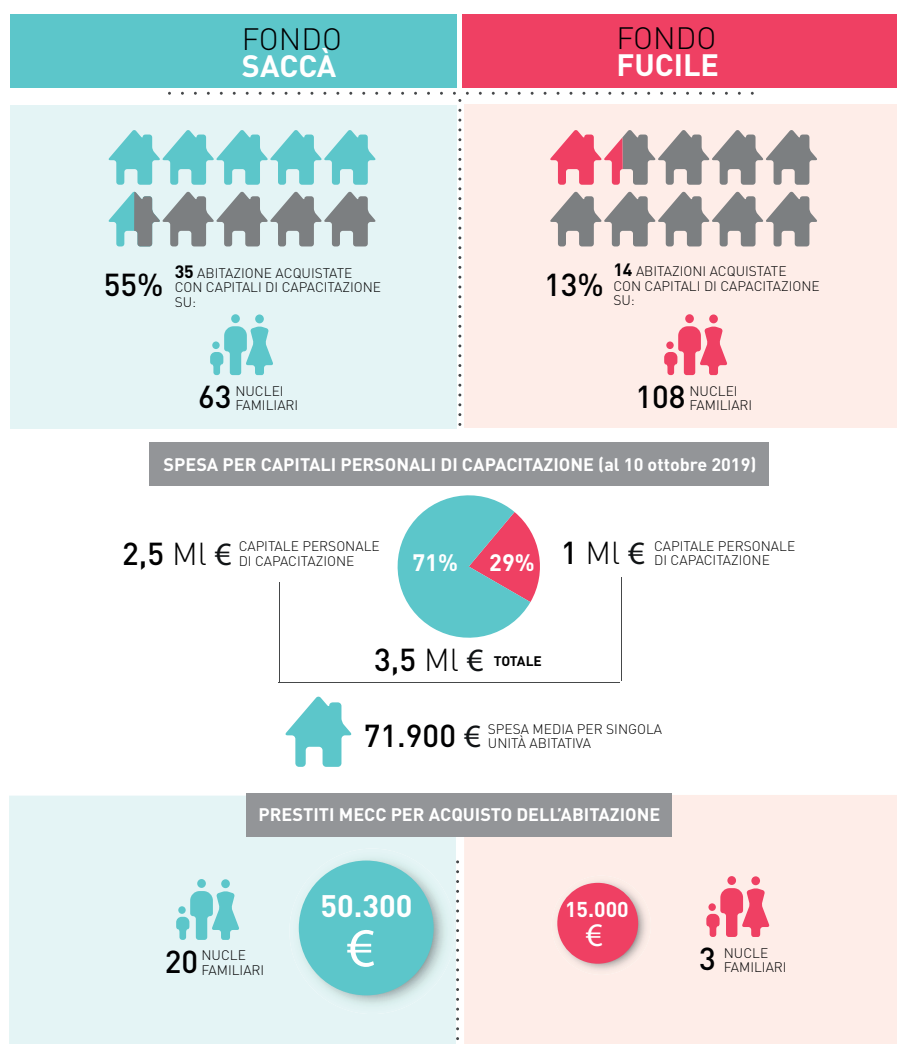
Informazioni chiave	Fondo Saccà	Fondo Fucile
Abitazioni il cui acquisto è realizzato o programmato grazie al contributo dei capitali personali di capacitazione entro 8/10/2019	35 (56% dei nuclei presenti in graduatoria)	14 (13% dei nuclei presenti in graduatoria)
Contributo capitale personale di capacitazione in corso di definizione	n. 4	n. 11
Alloggio edilizia residenziale del Comune	n. 24 (38,1% dei nuclei presenti in graduatoria)	n. 83 (76,9% dei nuclei presenti in graduatoria)
Totale alloggi Alloggio di edilizia popolare assegnati o contributi capitale personale di capacitazione	n. 63	n. 108
Importo medio del contributo del capitale personale di capacitazione	72.084	71.440
Spesa complessiva del Comune di Messina per capitali personali di capacitazione destinato ad acquisto abitazioni al 30/6/2019	2.522.939	1.000.167 Euro
Dimensione dell'abitazione acquistata dai beneficiari (Mq superficie lorda commerciale)	98 Mq	117 Mq
Erogazione microcrediti della MECC per acquisto abitazioni con capitale personale di capacitazione	n. 20 nuclei di cui n. 7 per prestiti in regolare ammortamento	n. 3 nuclei di cui n.1 per prestiti in regolare ammortamento
Integrazione della Fondazione di Comunità con capitali 0-6 anni Progetto Ecologia Integrale per i diritti dei bambini	n. 14 nuclei beneficiari dei capitali personali di capacitazione per Acquisto abitazione	n. 7 nuclei con bambini beneficiari dei capitali personali di capacitazione per Acquisto abitazione
Efficientamento energetico dell'abitazione con dispositivi domotici	n. 8 abitazioni	n. 1 abitazione

Come si evince dal confronto tra le tabelle 3 e 4, la spesa del Comune dedicata al contributo una tantum del capitale personale di capacitazione raddoppia e passa da 1,76 Meuro nel 2018 a 3,5 Meuro dell'ottobre 2019, con un valore medio del contributo una tantum per l'acquisto delle abitazioni di euro 71.900 pari a 702 euro a metro commerciale (euro 735 per beneficiari Fondo Saccà e euro 612 a Fondo Fucile).

La MECC ha erogato dei microcrediti ai nuclei beneficiari dei capitali personali di capacitazione per sostenere l'acquisto della prima casa per un valore complessivo di euro 165.300. In 8 nuclei su 23 l'erogazione dei micro-crediti ha riguardato dei prestiti di piccola entità (65mila euro complessivamente) per l'acquisto della prima casa negli altri casi si trattava di anticipazioni versate a titolo di acconto: a ottobre 2019 non si segnalano sofferenze creditizie e si registra un regolare ammortamento.

Parallelamente la messa a sistema di altre progettualità e iniziative di contrasto della povertà promosse dalla Fondazione di Comunità di Messina con risorse del Fondo per il contrasto della Povertà educativa<sup>6</sup>, ha permesso l'erogazione di micro Budget di capacitazione a favore anche di altri nuclei. In 21 nuclei erano presenti minorenni tra 0-6 anni che sono stati sostenuti dai contributi erogati dal progetto Ecologia Integrale, in genere compresi tra 1.500 e euro 7.000 euro, finalizzati al contrasto della povertà educativa dei bambini e, in questo caso, anche al miglioramento delle condizioni abitative.

<sup>6</sup> Grazie al progetto "Ecologia integrale per i diritti dell'infanzia" finanziato da impresa sociale Con i Bambini, Bando 0-6 anni Bando PRIMA INFANZIA (Seconda Fase) - Graduatoria B -Progetto: 2016-PIN-00125. Soggetto Responsabile: Fondazione di Comunità di Messina onlus



## 4.2 Meccanismi di capacitazione: scelta dell'abitare ed effetti

La chiave dell'approccio alle capacitazioni è l'aumento delle opzioni praticabili delle libertà di scelta. Nel caso della scelta sull'abitare abbiamo indagato nelle interviste con i beneficiari come si è sviluppata tale scelta e cosa ha comportato rispetto ad altre sfere dell'agire e alle aspettative per il futuro.

### 4.2.1 Il ruolo della fiducia e della pressione sociale nella fase iniziale di orientamento ed elaborazione della scelta

Un meccanismo chiave per spiegare l'acquisto in proprio delle abitazioni e i processi decisionali sviluppati grazie all'offerta delle tre opzioni di scelta è quello del superamento della sfiducia e di un atteggiamento collettivo di disillusione.

Per un approfondimento si rimanda il lettore al [Video Clip n. 2](#) che sintetizza alcune parti del documentario (Valtellina et al. 2019) offre una testimonianza di abitanti di Fondo Saccà sul ruolo della fiducia e della pressione sociale nella fase iniziale di orientamento ed elaborazione della scelta connessa all'abitare.

Nel luglio del 2017 viene organizzata una riunione pubblica nella chiesa di San Pietro e Paolo per presentare il progetto agli abitanti di Fondo Saccà. È seguito un confronto interno al proprio nucleo

familiare e tra vicini che ha spinto alcuni a superare la diffidenza iniziale, iniziare a cercare casa e informarsi meglio. Solo nel corso dei mesi avendo verificato gli esiti positivi riportati dai primi nuclei che si erano 'avventurati nel percorso dell'acquisto' si è rotto un clima di sfiducia che induceva a un immobilismo collettivo e modalità difensive. Alcune persone con ruolo di leader nella piccola comunità accolgono con ostilità la proposta di Capacity che lascia la libertà di scelte alle famiglie e di conseguenza riduce soluzioni collettive (es: si veda nelle testimonianze successive l'opinione di coloro che non possono optare per l'acquisto di un'abitazione) governate da pochi soggetti portatori dello status quo o di specifici interessi. Ricordiamo che tra gli abitanti esiste un numero sproporzionato di persone con precedenti penali o in condizione di detenzione (il 3,5% degli abitanti adulti a Fondo Saccà nell'ottobre 2018 risulta detenuto), che per dare segnali sono stati incendiati dei materiali a ridosso con il condominio ecosostenibile di recente costruzione a Fondo Saccà, che esiste il mercato della baracca e alcuni nuclei familiari anche di recente hanno acquistato delle baracche lasciate dai precedenti abitanti beneficiari di una casa popolare.

Gli sperimentatori che accettano il rischio di fidarsi della proposta di Capacity sono singoli nuclei familiari (outsider) che senza confrontarsi con i vicini decidono di acquistare in proprio la casa, provocando una frattura e un indebolimento delle reti sociali di 'dominio' - nell'accezione di Danilo Dolci - che governavano la comunità. I legami parentali e le reti primarie sono i canali privilegiati in cui viaggia l'informazione.

*"..fino a 30 anni ci speravo (nelle promesse dei politici riguardanti la casa popolare), poi non c'era serietà e tutti i politici promettevano. La molla è scattata per xx (Fondazione di Comunità di Messina FdC). Eravamo increduli su quanto ci proponevano nella prima riunione: non ci credevamo". (N3)*

Anche a Fondo Fucile la prima reazione seguente alla riunione pubblica<sup>7</sup> in cui la Fondazione di Comunità di Messina e il Comune hanno presentato le opzioni legate all'abitare del progetto, è stata di incredulità e diffidenza.

I mediatori sociali del progetto Capacity giocano un ruolo rilevante dopo la prima tappa di presentazione pubblica del progetto: sono loro a sostenere le speranze, rafforzare legami di fiducia, accogliere i dubbi e le paure, riportare le persone sul piano di realtà e spiegare più volte le complesse regole e i requisiti che avrebbero permesso di portare a termine l'operazione di acquisto, contribuendo a innescare nelle persone il desiderio di cambiamento.

*"All'assemblea c'è stato un momento di rivolta e non volevano esser divisi. Poi in privato dicevano che volevano fuggire e andarsi a fare una vita per i fatti loro. Dopo gli incontri formali siamo andati a trovarli in mezzo alle viuzze. Non c'erano rapporti forti ma solo formale buon vicinato. Un paio di persone erano molto lanciate (N3 e N30 in attesa che la banca deliberi il mutuo). Una signora moglie di xxx (N5) inizialmente ha fatto da leader negativa e spesso dava informazioni sbagliate ma in seguito ha fatto da gancio e ha permesso di recuperare il numero di telefono degli altri"* (Mediatore sociale)

La signora a cui si riferisce la mediatrice così commenta i primi momenti e il meccanismo di 'aggancio e superamento della diffidenza':

*"... queste persone quando iniziarono a parlare ci spiegarono cos'era il progetto Capacity. ...Non abbiamo creduto subito e ci sembrava un'utopia, una cosa impossibile. Eravamo perplessi e dubbiosi per un bel po'.*

<sup>7</sup> A Fondo Fucile il progetto è stato presentato in un'assemblea pubblica a palazzo Zampa presso il Comune il 4 ott 2017.

*Poi i mediatori non ci hanno mollato... spiegando tutti i nostri dubbi lei ci rispondeva a tutto, fino al tetto dell'80mila euro (...) e loro fanno parte di un microcredito a basso tasso di interessi per fare il compromesso e pagare la somma restante" (N5)*

*"Poi piano piano ci seguivano, specie xxx (mediatrice) ci ascoltava ci faceva stare bene. (...) Che vi costa vedere casa e poi se ne parla? diceva. Se la casa era inagibile non ti davano i soldi. Ci incontravamo nel quartiere e ci dicevamo: Che ti ha detto? A me ha detto che era inagibile...e ci è venuto lo sconforto Brava e buona la YYY (Architetto) che ci spiegava perché alcune case non andavano bene. Ho trovato persone bravissime; ...sembrava un padre di famiglia. Passando dei giorni acquistiamo fiducia, il quartiere è piccolo. Hanno parlato con alcuni di Fondo Fucile e gli hanno dato fiducia: "Giovanni vai pure tu." "Tu ci credi?"*

*Del mediatore avevamo fiducia e grazie a lui abbiamo creduto. Io ho detto: andiamo a provare pure con questi ...tanto di mio non perdo nulla. Io (la moglie) ci ho creduto subito e mi son messa al computer cercare le case. Io mi sentivo positiva. All'inizio alcuni temevano che ci fosse qualcosa sotto. (N3)*

#### 4.2.2 Motivazioni alla base della scelta

Vi sono diverse motivazioni 'esplicitate' durante le interviste ai beneficiari di Capacity alla base della scelta di acquisto di un'abitazione; spesso più motivazioni sono compresenti:

- vantaggio economico legato al cofinanziamento pubblico pari almeno al 75% (v. meccanismi del dispositivo amministrativo)
- investimento per i figli
- miglioramento delle condizioni di vita e salute
- realizzazione di propri obiettivi e desideri legati all'abitare, al lavoro, alle reti di relazione.

La prima motivazione è quella del vantaggio economico e viene espressa da molti intervistati:

*"Mio padre era in pensione e aveva una certa sicurezza così hanno realizzato il loro sogno pagando solo il 25% (N1 coppia anziana)*

*" Tutti i giorni telefoniamo.... conviene essendo che mi sono messa in regola mi conviene in 15 anni ... ho fatto tutto con loro, con la banca e stiamo aspettando il benessere per bloccare la casa e anche mia cugina l'ha comprata". (N27FF con 2 figli minorenni)*

Talvolta, viceversa, si percepisce uno svantaggio economico. Vi sono più componenti che contribuiscono a definire il sistema di preferenze delle persone, oltre a desideri e paure, fiducia e rassegnazione, occorre tenere in considerazione anche come vengono percepiti gli 'svantaggi'. Alcuni beneficiari dei Capitali di capacitazione che hanno scelto di 'rischiare' a ridosso dell'acquisto della casa si sono dichiarati più poveri e non più ricchi (v Test) perché, uscendo da condizioni di illegalità piuttosto diffuse, si dovranno far carico di spese per le utenze e per il condominio prima inesistenti.

La seguente testimonianza è di un nucleo familiare di 4 persone con due ragazzini minorenni che vive a Fondo Saccà da sempre e che ha molti parenti che vivono nel rione. La scelta è caratterizzata da spinte ambivalenti: da una parte il desiderio di allontanarsi.

*"Noi l'abbiamo guardata sotto diversi aspetti non solo sanitario, ma anche decidere di cambiare mentalità e punti di vista su certe cose in cui siamo cresciuti. Abbiamo deciso di comprare la casa perché non volevamo ricominciare negli alloggi popolari a ripetere la stessa cosa. Non vogliamo imbattere in certe situazioni ...se una famiglia che vive qui fa lo sfascia carrozze dentro casa a tal punto che danneggiano il pavimento non vorrei trovarmi..."*



La coppia genitoriale desidera un distacco dall'ambiente culturale in cui sono cresciuti:  
*"se vuoi migliorare vai dove decidi tu: con la casa dello IACP succede che avrebbero preso le stesse persone e non sarebbe cambiate nulla e non avrebbero avuto la volontà di cambiare"*

Dall'altra emerge il desiderio di mantenere i contatti con la zona e non allontanarsi troppo:  
*"Abbiamo preso casa a rione Ferrovia (a 500 mt in linea d'aria) perché sta nascendo il centro sociale e volevo rimanere nei pressi... sono affezionata a cugini e amici. Non mi sono fatta influenzare da nessuno nella scelta". La figlia di 12 anni aggiunge: "A me piace vivere qui!" (Intervista N 9)*

Talvolta le motivazioni alla base della scelta sono difficili da esplicitare, in particolare se vi sono problematiche complicate e connesse alla presenza di precedenti penali che ostacolano fortemente l'accesso al credito e la possibilità di cambiare vita, le persone riferiscono motivi più futili:

*"sarebbe problematico gestire a livello logistico i mobili per il periodo di costruzione della casa (è impensabile organizzare due traslochi), mentre l'acquisto faciliterebbe il trasferimento!" (Intervista N10 Nucleo di 5 persone)*

Per le coppie o le persone anziane in pensione la scelta ha anche una componente legata alla realizzazione del sogno di una vita e talvolta di rammarico per il tempo perso:

*"Sono contentissimo della casa che è sui 90 metri oltre al giardino e al ripostiglio: è il sogno di mia moglie. Prima di Capacity vivevo alla giornata... la mia vita è stata sempre sul filo della sopravvivenza." (Intervista N11)*

*"Emozione bellissima, avevo tanto desiderio di avere una casa ma se era prima era meglio ancora... tremavano le mani. Questa è stata un'opportunità senza la quale non acquistavo". (N15 vedova di quasi 80 anni)*

*"...la casa ci piaceva e qui abbiamo un bel giardino. Lei (la moglie) aveva la broncopolmonite; le dispiace aver lasciato dopo 50 anni ma vedeva solo il cielo e null'altro e li si sentiva carcerata" (N21 coppia di quasi 80 anni vissuta sempre a Fondo Saccà)*

*"La casa che ho comprato è una bomboniera ben divisa, mi parono mill'anni...(che devo attendere). È una bella cosa quella che hanno fatto" (...) "prima lavoravo e facevo tutto io e ora ...c'è mio figlio e fa tutto lui e fa di tutto, da spesa a pagamenti. Non dipende dalla casa il sentimento di incertezza ma dall'età. Due anni fa ero abbastanza sicura di me ora no. Ho meno speranze di prima... sarà per la vecchiaia non per altro" (N 17 Vedova anziana)*

#### 4.2.3 Come cambiano le prospettive verso il futuro e altre sfere di vita

La scelta della casa talvolta porta con sé l'aumento di opportunità su altre dimensioni e anche rispetto la sfera lavorativa. La Banca Popolare Etica nel seguente caso ha concesso un mutuo consistente di quasi 50.000 euro e ha consentito l'acquisto di un'abitazione con un appezzamento di terreno nei villaggi della periferia nord di Messina (a 40 Km dal centro):

*"Siccome io sono molto appassionato della terra e mi piacciono gli animali abbiamo trovato un terreno con casa per costruirci un futuro lavorativo" (N 12 con 3 figli minorenni)*

Il pensiero delle coppie con figli minorenni nella fase di scelta è generalmente legato al benessere dei figli e alla volontà di proporgli un contesto ambientale migliore sotto diversi profili: sicurezza, salute, possibilità di avere relazioni sociali senza sentirsi emarginati e contesto sociale che non rappresenti un costante rischio di coinvolgimento in attività devianti o criminali.

*"Cambia tutto per i figli. Se vogliono invitare qualche amica per fare una festicciola possono farlo, cambia dove stiamo adesso ci sono difficoltà: non si può perché qui ci sono 40 mq e anche per la zona in cui è la casa.... Cerchiamo di mantenerli più lontano possibili da quel contesto in cui sono cresciuti. So che cosa ti può portare stare in questa zona, cerchiamo di farli stare più impegnati sempre stare sopra a loro e farli crescere in un contesto più pulito dove possono fare esperienze in positivo non in negativo". (N 12)*

Nel caso di nuclei con bambini tra 0 e 6 anni la Fondazione ha messo a sistema Capacity con altri interventi e risorse aggiuntive derivate da un progetto cofinanziato dal Fondo per il contrasto della povertà educativa. Tali risorse aggiuntive vengono utilizzate dentro un progetto partecipato con le famiglie di Fondo Saccà o Fondo Fucile, in genere utilizzato per sostenere l'acquisto di un'abitazione, che viene concesso dopo aver siglato un patto socioeducativo finalizzato a promuovere lo sviluppo cognitivo e affettivo dei bambini. (V. Allegato 4. Patto)

In tal modo si rafforza una strategia destinata a favorire la rottura di meccanismi di povertà trappola per le nuove generazioni e influenzare le determinanti profonde che conducono alla trasmissione intergenerazionale della povertà e mantenere i cicli dello svantaggio (Franzini, Raitano 2007).

*"Il cambio di generazione può generare un cambio di paradigma"* afferma Giunta segretario generale della FdC di Messina - nel senso che la decisione di acquistare un'abitazione di proprietà e uscire dalle baracche è uno snodo che porta con sé, con meccanismi a cascata, una serie di cambiamenti che riguardano altre sfere dell'esistenza (sistema di relazione, identità sociale, modelli di consumo, obiettivi educativi), valori e preferenze oltre a consentire la costituzione di uno stock di capitale (il valore dell'immobile) che i figli ereditano.

Nelle famiglie allargate sono i nonni che partecipano all'educazione dei nipoti e anche l'acquisto dell'abitazione è influenzata da tale impegno educativo.

*"Volevamo cambiare aria e penso ci farà bene... ci stiamo abituando al cambiamento ci farà bene anche ai nostri nipoti. Cerchiamo di farli stare più lontani da quel contesto (Fondo Saccà) cercando di farli stare più impegnati dove possono fare esperienze in positivo" (N11)*

Le persone affermano di uscire da uno stato di rassegnazione e paura.

*"Non avremo più preoccupazione di allagamento in inverno e si inizierà una nuova vita. Cambieremo tutto: casa, posto, zona... Ci aspettiamo cose belle, è stata una cosa bellissima più che altro per mio marito che aveva questo sogno e voleva realizzarlo per i figli." "La bimba avrà la sua camera e potrà fare i compiti senza essere disturbata dalle sorelline. (...)" "nelle casette è brutto abitare - dice la sorella - restare nella casetta è preoccupazione per maltempo, topi" "e blatte" - aggiunge la figlia piccola. "Noi l'abbiamo fatto per i nostri figli, loro non vanno mai fuori da soli, li porto io al parco giochi, ....non si può uscire qui mi metto dietro di loro con pattini o bici ed è pericoloso."*

Quest'ultima famiglia ha avuto problemi di salute. Entrambe le figlie hanno il broncospasmo e anche durante l'intervista sono a casa per malattia. (N12 con tre figli minorenni)



#### 4.2.4 I timori per la salute

Abbiamo dedicato una sezione particolare al tema della salute perché rappresenta quasi sempre o una motivazione per l'allontanamento o un forte fattore di preoccupazione per coloro che rimangono in attesa della casa popolare e non hanno acquistato una casa di proprietà. Su questo tema si veda in

particolare il [Video clip n. 3](#) tratto dal Documentario della Fondazione di Comunità di Messina.

L'esposizione a fibre di amianto è costante per tutti gli abitanti: *"I bambini talvolta giocano dove c'è il campetto nelle case rotte dove sotto c'è l'amianto e se si rompe si sollevano particelle che respiriamo."* Si continua a parlare di inquinamento da fibre di amianto e del fatto che la contaminazione può portare a tumori anche a distanza di 20-30 anni; la signora afferma che il marito a ottobre 2018 ha fatto un controllo presso l'ASP Azienda Sanitaria Provinciale di Messina perché "ha qualcosa ai polmoni" (non indaghiamo oltre). *"Anche ai bambini faccio fare le analisi e*

*l'emocromo ogni anno nel timore che si ammaliano..."*(N29 Fondo Fucile)

Le traiettorie di vita sono state spesso influenzate dalle malattie dei figli e anche coloro che inizialmente avrebbero voluto cambiare casa si sono via via adattati e rassegnati rimanendo a Fondo Saccà in attesa dell'assegnazione di un'abitazione ERP da parte del Comune.

La signora intervistata si è trasferita a Fondo Saccà quando si è sposata a soli 16 anni:

*"... piangevo all'inizio (...) non conoscevo quella zona: ci è sembrato tutto diverso con persone che parlavano fuori e si bisticciavano tra comari. Mio marito voleva andarsene, la prima cosa comprata è stata la TV e poi ci siamo abituati... Avevamo pensato di comprare una casetta con l'aiuto dei genitori ma poi la bimba è stata male".* Per tale ragione, i pochi risparmi li hanno utilizzati per priorità contingenti senza investire in una soluzione abitativa o progetti a lungo termine. (N3)

Il seguente caso è forse quello più estremo ed è paradigmatico dell'atteggiamento di rassegnazione delle persone che vivono nelle baraccopoli ma anche della inefficacia dei sistemi di prevenzione sanitari. Una mappatura superficiale delle condizioni di salute della popolazione non può rintracciare situazioni estreme di nuclei che talvolta, per sfiducia, rassegnazione o timore di dover affrontare le conseguenze, arrivano a tener nascosta l'esposizione all'amianto pur consapevoli delle conseguenze per la salute. Le patologie cosiddette amianto correlate, non si limitano, infatti, al mesotelioma, il tumore maligno che colpisce la pleura che riveste i polmoni, e a patologie asbesto correlate (ispessimento della pleura, placche pleuriche e tumore laringe e faringe, tumore alle ovaie, cancro al colon retto e dello stomaco), ma la sostanza è indicata come fattore di rischio anche per molte altre patologie oncologiche tra cui il tumore al colon-retto<sup>8</sup> e in misura minore alcune patologie cardiovascolari e cardiocircolatorie.

La signora che intervisto, e che è sempre vissuta a Fondo Fucile, ha meno di 50 anni e vive con 4 figli minorenni e un compagno che è attualmente in carcere; non è nelle condizioni di contribuire all'acquisto della casa grazie ai Capitali di capacitazione e sta attendendo la 'casa del comune'. Tra i vari problemi di salute, legati secondo lei alle condizioni di disagio abitativo in cui vive, segnala che ha avuto una broncopolmonite durante la gravidanza e ha le valvole tricuspide e mitrale del cuore che non funzionano bene. Anche l'ultimo nato, di quasi due anni, ha lo stesso disturbo al cuore ed è rimasto ricoverato alla nascita per sospetta coartazione aortica e malformazione congenita cardiaca (valvola aortica bi-

<sup>8</sup> Osservatorio Nazionale Amianto. L'INAIL ha creato delle liste di malattie correlate all'esposizione all'amianto indicando anche il livello di rischio. <https://www.osservatorioamianto.com/patologie/tumore-al-colon/>

cuspidi). La prima figlia alla nascita presentava una anomalia uretrale, il doppio distretto renale, ed è stata operata e ora deve stare sempre sotto controllo; a 4 anni, inoltre, ha avuto la pubertà precoce ed è andata in cura. La letteratura scientifica suggerisce che anche gli squilibri ormonali possono dipendere dall'inquinamento ambientale (Es: forte esposizione a ftalati).

La donna aggiunge in merito alla propria condizione di salute: *"lo ho scoperto di questo fibrolipoma e ho pensato che era stato l'ambiente e l'amianto. I medici non me l'hanno domandato e non gli ho detto che venivo dalle baracche perché volevo uscire prima (dall'ospedale), e se no mi facevano rimanere di più."*

Il lipoma era cresciuto in modo eccessivo invadendo l'area del retto, per tale ragione – mi riferisce – i medici le hanno lasciato le radici perché era ancora giovane e a rischio di gravidanza che avrebbe causato un danno alla muscolatura con rischi di prolasso successivo. All'epoca dell'operazione aveva un figlio e ora ne ha 4 tutti partoriti con taglio cesareo.

Gli spazi della baracca sono molto angusti e vivono tutti in poco più di 30 metri quadri. La casa ha una sola stanza da letto, una cameretta da letto per la figlia più grande e una stanzetta che funge da camera da pranzo-cucina di soli 3 x 2,5 mt con un tavolino dove tutti si raggruppano. I bimbi escono molto poco da casa per evitare di calpestare calcinacci con residui di Eternit. Il piccolo è bellissimo e pallido, è molto anemico e la madre afferma di non conoscerne le ragioni. Il bimbo non esprime alcun lallamento ma mima le espressioni e mostra abilità motorie buone: si arrampica in equilibrio sul tavolo bevendo acqua direttamente da una bottiglia di 2 lt di plastica. Dietro al tavolo c'è un enorme televisore piatto a cristalli liquidi attaccato alla parete. L'educatrice che segue il figlio di 7 anni mi dice che il bambino non sa ancora scrivere in seconda elementare ma è estremamente interattivo e sveglio e usa un vocabolario ricco e atipico, probabilmente appreso dalla TV (N26FF).

#### 4.2.5 Una casa che risponde alle proprie esigenze: cosa significa per le persone e ruolo delle donne nei processi decisionali

Emerge costantemente l'importanza della scelta della casa sia riferita alle caratteristiche strutturali della stessa, sia al luogo in cui è situata e che permetterebbe di mantenere o talvolta, al contrario, recidere i precedenti legami sociali.

*"Abbiamo scelto di comprarcela la casa perché potevamo scegliere dove andare ad abitare, scegliere come volevamo la nostra casa. Noi l'abbiamo scelta più grande visto che siamo 6 persone. L'abbiamo presa vicina perché le abbiamo viste diverse.... questa aveva cortile adatto a far giocare i bambini abbastanza tranquilli, e anche per non fare allontanare i bambini dalla chiesa e dalle scuole che frequentano e perché sono vicini agli amici. Loro non vedono l'ora di andare via e il figlio (quello di 16 anni) si è messo a piangere dalla gioia..."* (N20 nucleo familiare con 4 figli)

Le reti sociali primarie hanno un ruolo determinante nell'orientare la scelta della zona dove acquistare la nuova abitazione anche perché il supporto sociale della famiglia allargata o degli amici intimi viene ritenuto essenziale in particolare dalle persone anziane che hanno bisogno del supporto dei figli.





*"Ho acquistato casa a Camaro San Paolo perché sono nativa di quella zona e lì ci abita mia madre e tutti i parenti e anche mio marito: ritorniamo come si suol dire all'ovile" (N BG Fondo Saccà).*

Una coppia di anziane signore così raccontano a proposito della scelta di acquisto e del loro legame:

*"Noi siamo state sempre insieme e abbiamo trovato queste case vicine per rimanere assieme e ...io la mattina vengo a prendere il caffè da lei, tutti i giorni la devo vedere, mi dà una carica immensa, stiamo sempre assieme". (N7 video)* *"Questa (indica dal balcone un piccolo parco sottostante) è la villa Dante e questo verde mi dà tanta serenità e gioia e quando non avevo la chiave andavo a villa Dante e mi guardavo il balcone di casa e adesso grazie a dio abbiamo avuto la fortuna che si è avverato questo sogno". (N6 video)*

Scegliere la propria abitazione significa poter tener conto delle esigenze dei figli. In diversi casi sono proprio le donne che esprimono maggiore progettualità e hanno orientato la scelta di acquisto della

casa sulla base di considerazioni che riguardano il benessere dei figli:

*"Cambia che una persona ha una casa sua. Questa è direttamente mia e mi hanno dato la possibilità di dare casa a miei figli.. cambia perché con la casa popolare devi aver per forza la residenza e con la casa che tu ti compri un domani i tuoi figli non saranno mai fuori, è un posto suo non finisce per strada... questo progetto è stato una cosa azzeccata. Un figlio pensa che una casa sia importante e oggi come oggi avere un tetto sulla testa è buonissimo." (N8 FF)*

*"Abbiamo deciso di rimanere in zona perché i bambini hanno le scuole vicino e tutte le comodità sono a passo di gamba. Io sono andata a vedere le case, a cercare su internet; siamo state noi donne ad andare avanti e fargli credere ai mariti che era un progetto valido. I bambini dove stiamo adesso sono quasi sempre malati e stiamo lavorando per una vita più sana. Alla casa ci sta lavorando mio marito e ci sta aiutando mio fratello. Più in là verrà la ditta a completare i lavori." (N20 video)*

Sul ruolo delle donne nei processi di scelta dell'abitazione si veda il [Video clip n.4](#) tratto dal Documentario della Fondazione di Comunità di Messina.

*"Cambia, ti senti orgoglioso - afferma il marito - perché senti che è una cosa tua. Molto cambia: sicurezza e orgoglio per un uomo e dare quella cosa, quel fiore ai suoi figli, una cosa gioiosa. Cambia... per la nostra stabilità emotiva. Cambia tanto scegliersela: la zona, la tipologia secondo la necessità. Una bella opportunità...Potere scegliere la casa implica una crescita di orgoglio ora parto da 101 invece che da 100 anche su altri aspetti della vita. Cambia non essere discriminati: quando ho iniziato a mandare i figli alla materna un po' sentivo l'impatto, perché facevano di tuttata l'erba un fascio. Siamo sempre stati etichettati e io solo da poco dicevo dove abitavo, prima dicevo che abitavo sulla provinciale e mi nascondevo. I bambini venivano messi da parte.. Anche lui (si riferisce al figlio) sentiva su di sé i pregiudizi su Maregrossò: chissà chi è questo dicevano! Maregrossò significa che abitano persone degradate perché hanno una vita diversa dalla nostra". (N5 Fondo Saccà)*



La casa propria viene scelta in base ai propri desideri, sogni, paure e può essere adattata ai propri gusti ed esigenze. Quasi tutti i nuclei familiari con attività di autorecupero hanno realizzato significativi lavori di ristrutturazione ordinaria e straordinaria degli immobili acquistati con capitali di capacitazione. La possibilità di riconoscere l'auto recupero permette di valorizzare competenze che i beneficiari non pensavano potessero contribuire a ottenere una casa di proprietà proprio perché vengono monetizzati dei processi economici di per sé non monetari.

*"Avere la casa bassa con il giardino è stato sempre il mio desiderio. Sono fissata con il giardino al primo piano perché non posso affacciarmi al balcone, mi gira la testa e che facevo se il comune mi dava una casa a un altro piano? E siccome non avevo la documentazione di questo fatto dovevo accontentarmi di quello che mi davano!"*(N8 Fondo Fucile)

*"Ho scelto di comprare casa qua perché sta nascendo il centro sociale dove ho intenzione di farlo usufruire dai miei figli per fargli vedere la rinascita del quartiere, perché dopo aver visto la parte buia del quartiere è giusto che vedano anche la parte fatta di luce. La mia nuova casa è diversa non è composta da sole 2 finestre, la mia nuova casa è composta da circa 7 finestre con il balcone e quindi entrerà la luce del sole e quella è la cosa importante. Qua (casa Fondo Saccà) è come se non succede niente, qua come è ora, che è sera, è uguale la mattina, qui si soffre di claustrofobia.. Poi voglio cambiare mentalità una mente che evolve e conosce cose nuove: sono fatta così!"* (N9)

#### 4.2.6 La percezione dello spazio: spazi comuni e spazio privato

Ci siamo chiesti: come convivono queste famiglie in uno spazio così ridotto? Come hanno gestito gli spazi comuni negli anni?

Lo spazio comune non esiste quasi ed è limitato a pochi metri quadri di rimpetto alla 'casetta'.

Non esiste uno spazio dove i figli possono giocare liberamente o dove possono farlo con tranquillità. Paradossalmente l'istituzione pubblica che ha abbandonato la propria *mission* e lasciato per decenni le persone in abitazioni fatiscenti e situazioni di alto rischio per la salute talvolta è intervenuta con ruolo sanzionatorio per futili motivi: *"...non parliamo poi dei disagi quando pioveva alluvioni a volte ci svegliavamo con l'acqua alle caviglie. Abbiamo perso molti mobili e abiti e dovuto rifare la fogna che prima era interna a casa (quindi straboccava internamente) poi hanno fatto il cammino fuori della tubatura. I vialetti davanti casa sono stati finanziati da noi che trovavamo degli accordi". (...)* "Il comune ci ha fatto la multa perché



*avevamo messo le panchine fuori la stradina. Via Potenza è la traversa più luminosa ci siamo messi d'accordo a non allargare le case per avere più spazio. L'abbiamo deciso noi dall'inizio e tutti l'hanno rispettato..."* (N5)

In questa traversa gli abitanti si danno delle regole, si mettono d'accordo per la manutenzione dell'angusto vicolo pulendo a turno il tombino di scarico della fogna.

Lo spazio delle baracche è innanzitutto il confine che separa parti diverse della società. I bambini lo percepiscono con chiarezza e quando crescono si sentono a disagio a varcare la soglia e, avendo subito costanti processi di etichettamento sociale nel corso degli anni, temono il confronto con l'esterno.

*"Il bambino di 7 anni vuole abbandonare subito la baracca - dice la madre - hanno fatto un laboratorio in cui hanno fatto un plastico che verrà esposto domani in cui i bambini indicavano come volevano Fondo Fucile. La ragazza invece (di 13-14 anni) pensa che non troverà più gli amici se lascia Fondo Fucile.*

Il bambino commenta: *"Gli altri compagni sono di Bordonaro ...io vado a casa loro perché non li fanno venire qui. Ci sono topi e blatte."* (N26 Fondo Fucile)



Lo spazio interno, per quanto quasi sempre assai ridotto, angusto umido con poca luce, con soffitti molto bassi e nessun rispetto delle norme igieniche ed edilizie, avvelenato dall'amianto, periodicamente inondato da alluvioni e infestato da insetti e topi, diventa il rifugio intimo per molte persone. Chi poteva permetterselo è sull'arredamento interno e sull'acquisto di elettrodomestici, enormi televisori di ultima La scelta di acquisto di una abitazione di proprietà avvia una modifica delle priorità e di conseguenza dei comportamenti di risparmio:

*"Nella povertà alla mia figlia non ho mai fatto mancare nulla" Anche lavorando fino a notte per 4 anni ho affittato anche una casa al mare" "La nostra vita con questo debito porterà a una più attenta (spesa) (...). I figli spostati sono costati circa 6.000 euro ... quella più grande costava di più*

*perché c'era il lavoro e gli ho comparto un vestito da sposa che valeva credo 5 milioni a Santa Teresa il miglior centro di abiti di sposa. Hanno studiato penso sino alle superiori al 3° superiore o una cosa del genere. C'era una soddisfazione immensa a fargli un matrimonio."* (N11).

Nelle baracche il processo di riduzione dello spazio si collassa sino a pochi metri quadri dove, in condizioni estreme, diversi membri familiari condividono degli spazi angusti e dove i bambini crescono sotto la sorveglianza continua delle madri, iper-controllati e apparentemente iper-protetti.

Lo spazio è asfissiante e si riduce senza considerare le esigenze vitali dei bambini: l'albero di Natale ha la priorità e prende il posto della striscia in cui dietro a una tenda era stato ricavato il posto dove mettere il lettino del figlio di 7 anni.

Il tema della prigionia dei figli emerge con chiarezza intervistando le madri a Fondo Fucile e a Fondo Saccà.

*"Qui i bambini non escono quasi mai!" "tu non mi fai uscire mai" - si lamenta la figlia con la madre. "Qua non puoi giocare perché se cade a terra (riferendosi al bambino) si combina uno schifo! C'è una guerra anche con mia figlia di 13 anni che vuole uscire ma la zona è quella che è..! Non ci sono attività, attività sportive non a pagamento e lei frequenta solo il dopo scuola".* (N26 Fondo Fucile)

Una signora racconta che tutti e tre i figli hanno problemi di cifosi alla schiena probabilmente a causa della scomodità dei luoghi dove devono studiare e della mancanza di spazi e opportunità per fare attività motoria. (N28)

*"Per quanto riguarda la zona non potevamo crescere i figli con la bici in giro e trasmettendo ansia ai ragazzi siamo stati carcerieri: c'era molto pericolo in questa ... come strade e strutture" "Non c'era spazio, non c'è un parco; andavano alla scuola Principe di Piemonte. Attività sportiva del comune non c'era; noi li portavamo a scuola di ballo e palestra. Sempre sotto sorveglianza dei genitori: sono stata carceriera dei miei figli. Poi li portavamo al mare e non abbiamo fatto mancare giochi e sport ma non potevano uscire da soli." (N5 Fondo Saccà)*

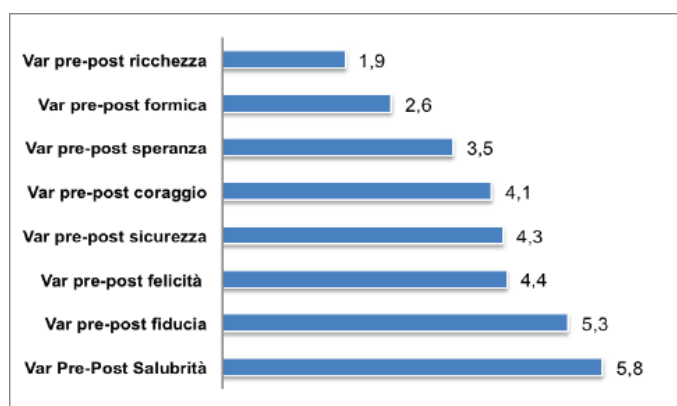
### 4.3 Come si modificano alcuni atteggiamenti e gli stati emotivi a ridosso della scelta di acquisto

Grazie all'analisi dei dati raccolti con il Test Clima Emotivo e Atteggiamento sui Consumi (CEAC) si è cercato di misurare l'intensità delle variazioni percepite rispetto il proprio stato emotivo o i propri atteggiamenti come nucleo familiare. È stato rilevato l'auto-posizionamento su ciascuna scala che si è tradotto in un punteggio da 1 a 10. Il test è stato proposto durante l'intervista a 19 soggetti (come singoli o coppia) che avevano acquistato la casa (18 test compilati).

Per ogni variabile compaiono nella tabella successiva il valore medio delle differenze tra la rilevazione precedente (pre), cioè riferita al 2016 e il giudizio sulle condizioni di vita post acquisto. I valori sono riferiti a una scala auto ancorata a dieci punti. Il valore assoluto dato dagli intervistati a ciascun item non è molto importante ai fini di ricerca valutativa in quanto vi possono essere tendenze e mode che portano a enfatizzare alcune posizioni o utilizzare in modo ripetuto certe modalità di risposta. Per questo motivo abbiamo calcolato le variazioni, gli scarti tra i punteggi riferiti al 2016 e quelli riguardanti la situazione attuale che ricordiamo essere sempre a ridosso del rogito notarile per l'acquisto della casa.

Per verificare la significatività delle variazioni osservate è stato utilizzato il test statistico t (t di Student)<sup>9</sup> che con la procedura dei campioni accoppiati consente di verificare la significatività delle variazioni delle due rilevazioni ripetute sullo stesso campione (Allegato 3). Coloro che acquistano la casa in proprio con capitale di capacitazione percepiscono delle differenze su tutte le otto dimensioni (v. seconda colonna della tabella) e tutte le differenze sono statisticamente significative con una possibilità di errore inferiore all'1,5%. Il seguente grafico (Graf.4) illustra i cambiamenti dei punteggi delle due rilevazioni (riferite al pre e al post) e cioè il valore medio delle variazioni tra giudizi riferiti alla situazione presente e giudizi riferiti al passato.

**Grafico 4** - Valore medio delle variazioni tra i due punteggi della Scala riferiti a due anni fa e a ridosso del rogito



<sup>9</sup> Si tratta di un test statistico di tipo parametrico con lo scopo di verificare se il valore medio di una distribuzione si discosta significativamente da un certo valore di riferimento. Differisce dal test z per il fatto che la varianza sigma è sconosciuta.

**Tabella 5** Differenze tra versione pre e post del Test sul Clima Emotivo e Atteggiamento sui Consumi (CEAC)

		Differenze accoppiate				Sign. (a due code)
		Media	Dev. std.	Intervallo di confidenza della differenza 95%		
				Inferiore	Superiore	
Coppia 1	Salubrita_pre - post	-5,8235	3,0667	-7,4003	-4,2468	,000
Coppia 2	Formica_pre - post	-2,5882	3,3738	-4,3229	-,8536	,006
Coppia 3	Coraggio_pre - post	-4,1176	3,9351	-6,1409	-2,0944	,001
Coppia 4	Sicurezza_pre - post	-4,2941	3,6872	-6,1899	-2,3983	,000
Coppia 5	Poverta_pre - post	-1,8824	2,8036	-3,3238	-,4409	,014
Coppia 6	Speranza_pre - post	-3,5294	3,9547	-5,5627	-1,4961	,002
Coppia 7	Fiduci_pre - post	-5,2941	3,7210	-7,2073	-3,3810	,000
Coppia 8	Felicita_pre - post	-4,3529	3,4449	-6,1242	-2,5817	,000

Il cambiamento più intenso tra come si viveva 'prima' - riferito a due anni fa - e la situazione attuale dunque post scelta di acquisto dell'abitazione, riguarda sicuramente le condizioni di salubrit  dell'ambiente in cui si vive (in media 5,8 punti di differenza tra i due punteggi su una scala di 10 punti). La salute risulta essere la prima preoccupazione ed   uno dei determinanti che, secondo gli intervistati, ha orientato la scelta delle persone.

Segue, quasi a parit  di punteggio, la fiducia nel prossimo: potremmo dire che aumenta il capitale sociale di queste famiglie (5,2 punti in media), aumentano le reti fiduciarie a maglia larga (cio  non quelle familistiche) e la fiducia nelle istituzioni che forse per la prima volta non 'fanno false promesse'. L'aumento del senso di felicit    quasi scontato ma   anch'esso importante dal momento che   controbilanciato dal senso di smarrimento che come vedremo dalle interviste coglie le persone che hanno vissuto per tutta la vita in una realt  ghetto, comunque fonte di identit . Lasciando la precedente abitazione ci si sente pi  sicuri oltre che perch  si percepisce maggiore stabilit  nella vita perch  il quartiere dove si va a vivere, viene ritenuto meno rischioso per la crescita dei figli in termini di minori rischi di devianza e criminalit 

Si riconosce a se stessi spesso con una punta di orgoglio di aver avuto coraggio a cogliere questa opportunit  data da Capacity. La variazione del senso di fiducia nei confronti degli altri (che in questo caso   sempre aumentato nella fase post acquisto) va di pari passo con la percezione di sentirsi pi  coraggiosi.

Meno intenso   il cambiamento percepito nei comportamenti di risparmio anche perch  la maggior parte degli intervistati afferma di aver sempre fatto delle economie. In ultimo un risultato inatteso: non ci si percepisce significativamente pi  ricchi (solo 1,9 punti in media) anche se, nei fatti, vi   stato un aumento della ricchezza, con aumento netto dei beni immobiliari, pari a 50-80 mila euro.

La parola povert    fonte di stigma e fa paura, non ci si autodefinisce mai poveri, almeno agli occhi di un altro, di un intervistatore estraneo, anche se in determinati periodi non si aveva la possibilit  di riempire un piatto di minestra per i figli. In parte esiste una sorta di rassegnazione e adattamento alle proprie condizioni di vita che spiega ci , ma in parte sono emerse reazioni di rifiuto e fastidio nei confronti del termine 'povero' in coloro che per decenni si sono sentiti additati e classificati come poveracci, baraccati, quelli di Maregrosso, quelli delle blatte e dell'amianto sui tetti, con i bambini sporchi e 'movimentati' a scuola. Il commento spesso   stato: "*a cosa si riferisce con 'povero'?...mi sono sempre sentito ricco dentro*".

#### 4.4 Scelta di acquisto ed emersione del lavoro irregolare

Si osserva una variazione dei modelli di consumo e di propensione al risparmio.

I consumi per beni durevoli di modesta entità (v.elettrodomestici) o le spese per feste rituali e matrimoni costituivano in precedenza gli unici desideri considerati realizzabili e su cui pareva logico investire risorse. La presenza assai diffusa di lavoro nero non ha permesso di accedere a mutui e allontanarsi dalle baracche, ma ha reso disponibili risorse economiche considerate importanti in certi periodi della vita sebbene instabili.

Un effetto connesso all'acquisto in proprio dell'abitazione è quello di modificare le priorità e i comportamenti di acquisto e per quanto consentito dalle ristrettezze economiche in cui vivono le persone, stimolare comportamenti dettati da obiettivi a lungo termine, orientare meglio gli acquisti e ridurre quelli non essenziali.

Ora...*"Possiamo rinunciare a tante cose se abbiamo un obiettivo"* (la casa) (N5 )

*"Ora mi sento che risparmio perché devo fare sacrifico e prima un pochettino quello che avevo li spendevo: meglio oggi che domani pensavo ....sono una che pensa che deve fare giorno per giorno. Ora sono costretta, prima mi sistemo la casa poi si campa a giornata e se posso spendo.*

*Devi pensare giorno per giorno ora sono costretta a risparmiare, ma oggi ci siamo e domani non si sa. È la cosa più bella giorno per giorno non si sa domani com'è. Prima avevo sfiducia ora me la sento addosso la fiducia e mi sento forte."* (N8 FF)

Una coppia con figli piccoli che ha stipulato un mutuo, della durata di 7 anni a 180 euro al mese per l'acquisto di una casa, così si descrive:

*"Cicale assai eravamo prima, se devi rimanere senza soldi è importante farli contenti i figli!"*

La figlia presente durante l'intervista così commenta ridendo: *".. quando ero piccola chiedevo qualcosa e poi lo ottenevano sempre, ad esempio l'overboard, il telefonino, la playstation.."* (N9)

Alcuni effetti indiretti, ma non secondari, del progetto Capacity e dell'opzione relativa all'acquisto di una abitazione di proprietà, sono stati quelli di spingere alla regolarizzazione lavorativa e all'emersione del lavoro irregolare e il rafforzamento di scelte di legalità e rottura dei legami con reti della criminalità.

*"Il soggetto è coinvolto in prima persona e probabilmente per acquistare si fa mettere in regola, c'è il coinvolgimento di un soggetto che prima era un beneficiario passivo e attendeva (...da quasi 100 anni) la casa. Nel momento in cui diventa una parte attiva, ha un vincolo di 10 anni e non può rivendere e sa che non può incorrere in reati di mafia,.. allora hai un risanamento culturale e non solo a livello edilizio* (Intervista RUP Comune).

*"La mia vita è cambiata nel 2010 e la ciliegina è stato il progetto. Adesso logicamente abbiamo un debito una responsabilità ... in compenso io ringrazio il Signore che ha messo YY sulla mia strada e si sono interessati al mio caso".(Intervistato Fondo Saccà N10)*

La testimonianza seguente è di un nucleo di 5 membri con precedenti problemi di fallimento che ha ottenuto un prestito consistente, di 25.000 euro, dalla MECC.

La moglie esprime la sua voglia di indipendenza e al contempo gratitudine verso il marito: ha presentato il proprio CV alla Posta per ottenere un contratto trimestrale. Ci dice che ha ottenuto il diploma di scuole superiori e la patente grazie al marito, di pochi anni più grande di lei, il quale ha sostenuto i suoi studi dopo la 'fuitina' avvenuta a 14 anni.

*"Non l'avevo mai fatto prima e ora voglio dare una mano ...ora paghiamo il mutuo ed è giusto pagare le spese".* (N10)



#### 4.5 Le reazioni delle persone non beneficiarie del 'Capitale di capacitazione'

Un aspetto rilevante riguarda le percezioni di coloro che non hanno optato, o non hanno potuto optare, per la scelta 'acquisto di un'abitazione' ma sono rimasti in attesa di assegnazione della casa popolare. Il quesito che ci poniamo è: queste persone hanno avuto l'opportunità sostanziale di scegliere o vi è stato un ripiego sulle altre opzioni per cause non derivate dalla propria volontà? Quali sono le conseguenze in termini di attese verso il futuro e di reti di relazione con i vicini che si stanno trasferendo nelle nuove abitazioni?

Sebbene la cifra necessaria a cofinanziare l'acquisto della propria casa fosse davvero modesta, in alcuni casi i nuclei familiari sono in condizioni di povertà così estrema che non sono in grado neanche con l'aiuto dei propri parenti e con l'accesso al credito agevolato della MECC, di recuperare le risorse mancanti.

Talvolta il problema del mancato accesso al credito non è risolvibile a causa di precedenti situazioni fallimentari che impediscono alle persone di acquistare dei beni o per la presenza di protesti.

In altri casi l'ostacolo è rappresentato non dalla carenza di risorse finanziarie ma dalla presenza di precedenti penali o dal coinvolgimento in attività criminose di stampo mafioso che impediscono il rispetto dei requisiti di accesso.

Come descritto in precedenza, il funzionamento del progetto Capacity si basa su un dispositivo amministrativo articolato che prevede anche un meccanismo deterrente per evitare che i benefici previsti per coloro che scelgono un percorso di inclusione sociale vadano a vantaggio di nuclei coinvolti nella criminalità organizzata e con precedenti reati di stampo mafioso. Coloro che sanno di essere indagati per reati di mafia non hanno espresso alcuna intenzione di acquistare una casa. Il vincolo efficace è stato quello sul futuro connesso al fatto che nei 10 anni successivi all'acquisto un'eventuale condanna per reati di associazione a delinquere di stampo mafioso causerebbe il recesso di tutti i benefici ottenuti, ivi compresa la proprietà del nuovo appartamento che rientrerebbe in possesso del Comune.

Di seguito riporto la testimonianza di una signora che non ha potuto acquistare la casa con capitale di capacitazione. La donna è agli arresti domiciliari, ha il marito e un figlio in carcere, ha altri figli minorenni a suo carico ed è in attesa che il Comune gli comunichi l'assegnazione di una alloggio in edilizia popolare. Lei stessa si mostra estremamente disponibile e chiede di raccontare la propria storia ed esprimere la propria opinione in merito al Progetto.

*"...io mi lamento perché per me Capacity è stato sbagliato: o ci davano una palazzina a tutti o nulla. Non trovo giusto che io che sono la più anziana di tutti non so dove vado a finire: volevo sapere che fine faccio e come dovevo fare per le scuole." "... sono del parere di avere un palazzo .....è sbagliato a separarli perché noi nascemmo qua sotto e poi non abbiamo soldi perché abbiamo dovuto spendere per queste case. È sbagliato che loro hanno dei soldi da parte (si riferisce ai vicini che hanno acquistato casa con il Capitale di capacitazione). (...) A tutti o nessuno... è una scelta che si fa in base all'unione della zona!"*

Dirà poi che se avesse avuto i soldi però anche lei avrebbe fatto quello che stanno facendo i suoi vicini e si sarebbe comprata casa.

*"Mio marito sta in carcere perché giustamente non aveva lavoro e dovevo aggiustare casa... perché l'ha fatta più bella." (N25)*

La signora è molto orgogliosa della propria casa sebbene si tratti delle stesse casette di Fondo Saccà oggetto del risanamento e mi fa vedere ogni stanza ben arredata e in ordine. Lo stile dei mobili è quello dell' arte povera: in legno scuro simil noce. Tutte le pareti sono rifinite con pietra a nudo e i soffitti sebbene molto bassi (circa 220 mt) sono rivestiti da strati di lastre sotto-soffitto lucide per coibentare la casa ed evitare infiltrazioni di acqua, fogne e polveri di amianto. La stanza da letto è stile quasi barocco con un letto a baldacchino, sovraccoperta di raso, pizzo e cuscini in perfetto ordine e un comodino ricolmo di ninnoli di argento e foto. (v. Foto Fondo Saccà)

Più tardi dirà che sta 'lasciando andare la casa' perché ha capito che dovranno buttarla giù e lei si è sentita sempre una regina in quella casa e, anche se agli arresti domiciliari con due ore di aria per accompagnare la figlia da casa a scuola, comunque nelle viuzze di Fondo Saccà e in quella casa non sente di essere prigioniera.

Le scende qualche lacrima dagli occhi e dice che il marito le rinfaccia quella scelta. Lui era un bravo muratore e se avessero voluto con i soldi impegnati in questa casa e nel mobilio, tra l'altro rifatto per tre volte a causa di inondazioni che li ha sommersi e fatti marcire, avrebbero potuto comprarsi un immobile da rimettere a posto.



## 5. COME AMPLIARE LE LIBERTÀ DI SCELTA LE PROCEDURE AMMINISTRATIVE PER L'UTILIZZO DEI BUDGET DI SALUTE E DEI CAPITALI PERSONALI DI CAPACITAZIONE

LILIANA LEONE

fini del nostro lavoro utilizzeremo un'accezione più ampia che comprende interventi assimilabili a quelli presenti in Spagna dove il modello si rivolge prevalentemente al segmento della proprietà dell'abitazione e dove il diritto all'abitare è garantito dalla stessa Costituzione.

Uno snodo fondamentale della strategia di rigenerazione urbana alla base del progetto Capacity, di cui abbiamo discusso nei precedenti capitoli presentando gli impatti intermedi connessi allo sgombero di due baraccopoli, è dato dall'utilizzo di un dispositivo tecnico-amministrativo denominato capitali personali di capacitazione. Per dare la possibilità di replicare anche in altri territori i meccanismi alla base del modello di *housing sociale*<sup>1</sup> sviluppato con Capacity, approfondiamo in questo capitolo il dispositivo dei capitali personali di capacitazione. Le questioni delle lunghe liste di attesa nell'edilizia residenziale pubblica (ERP), del disagio abitativo come anche quella delle emergenze derivate dalla gestione degli sgomberi di campi Rom, di immobili da decenni occupati e/o dovute a rischi per la sicurezza e la salute per la popolazione, rappresentano delle priorità per gli amministratori locali.

### Premessa

Le politiche di *social housing* nell'Unione Europea sono fortemente influenzate dalla regolamentazione specifica di ogni Paese che influenzano fortemente sia la natura delle misure pubbliche che i target degli delle categorie aventi diritto a tutele sull'abitare. Per tale ragione non è stata adottata una definizione unica di *housing sociale*. In Italia usualmente si intende "*la locazione convenzionata o agevolata*" (Cassa Depositi e Prestiti, 2014: 24) ma ai

<sup>1</sup> Con i termini edilizia sociale, dall'inglese social housing, edilizia popolare o edilizia residenziale pubblica, ci si riferisce comunemente a tre tipologie di operazioni edilizie che vedono l'attivazione della pubblica amministrazione statale, a livello nazionale e/o locale, per offrire ai consociati degli immobili abitativi in proprietà, in locazione o in superficie.

Dal rapporto conclusivo commissione di indagine bicamerale sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (Camera dei Deputati 14 dic 2017) si evince che: a) la popolazione che vive nelle aree urbane potrebbe aumentare sino a raggiungere il 66 per cento entro il 2050 (Camera dei deputati 17.7.2019 Allegato); b) tra le principali sfide da affrontare vi è proprio quella degli alloggi a costi accessibili.<sup>2</sup>

Nel presente capitolo, a partire dalla questione dell'emergenza abitativa e della copertura del fabbisogno abitativo a Messina e in alcune altre città metropolitane (Par. 1), approfondiamo alcune caratteristiche dello strumento capitale personale di capacitazione adottato nel progetto Capacity, confrontiamo i capitali personali di capacitazione di Capacity con precedenti sperimentazioni sviluppate in altre regioni italiane (Par. 2) e, infine, illustriamo i vincoli normativi e le procedure amministrative utilizzate nel caso di Messina e i pareri legali (Par. 3) che hanno consentito l'utilizzo del dispositivo capitale personale di capacitazione così come previsto nella progettazione esecutiva di Capacity.

### 5.1. L'emergenza abitativa: copertura del fabbisogno abitativo in alcune città metropolitane e a Messina

In Italia, l'inasprimento del disagio abitativo ha ragioni di lungo periodo, derivanti dalla progressiva contrazione negli ultimi decenni degli investimenti pubblici destinati alla casa e alle politiche sociali, e si è accentuato per gli squilibri indotti dalla recente e lunga crisi economica dal 2008 in poi ha favorito l'indebolirsi delle capacità dei governi locali di fornire risposte efficaci al disagio abitativo. Secondo Federcasa sono giacenti 650mila domande di famiglie in possesso di requisiti per accedere a una abitazione pubblica e nel frattempo sono 49 mila, pari al 6,4%, le abitazioni dell'edilizia residenziale pubblica occupate abusivamente (Camera dei Deputati p.14, 2017). Un terzo dei residenti nei capoluoghi metropolitani vive in quartieri in cui vi è una significativa presenza di famiglie con potenziale alto disagio economico. La periferia non è più identificabile come ambito urbano lontano da un nucleo storico identificabile geograficamente con il centro.

A livello nazionale sono stati previsti alcuni strumenti volti a ridurre il costo dell'abitare per le fasce più deboli. Il più recente Piano Casa varato del 2014 (Decreto Legge n. 47) costituiva un tentativo di messa a sistema di modalità diverse per la riduzione del disagio abitativo<sup>3</sup>: dagli interventi volti a sostenere l'affitto a canone concordato, a quelli destinati ad ampliare l'offerta di alloggi di Edilizia residenziale Pubblica (ERP) e a sostenere lo sviluppo dell' housing sociale. Nel Programma Nazionale Operativo Città Metropolitane (PON METRO) si afferma che lo scarto tra domanda e offerta di alloggi pubblici rimane rilevante, come si evince dalla dimensione delle domande di assegnazione tuttora inevase dalle municipalità, che a Milano ammontano a 23.380 unità, 15.917 a Napoli, 5.508 a Bologna, per un totale di

<sup>2</sup> Allegati all'OdG della seduta della Camera dei Deputati n. 210 di Mercoledì 17 luglio 2019: Mozioni concernenti iniziative in materia di politiche urbane e riqualificazione delle periferie. In cui si legge: "...dopo anni di inerzia e di sostanziale episodicità degli interventi sulle città, senza un quadro organico e coordinato, con la legge 28 dicembre del 2015, n. 208, articolo 1, è stato istituito un «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia» che ha segnato una significativa inversione di tendenza nelle politiche pubbliche nazionali a sostegno delle aree urbane; con DPCM del 6 dicembre 2016 è stata approvata la graduatoria dei progetti (n. 120), il cui valore finanziario complessivo ammonta a circa 3,8 miliardi di euro comprensivo dei cofinanziamenti (...). [https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=assemblea\\_allegato\\_odg&idlegislatura=18&anno=2019& mese=07&giorno=17](https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=assemblea_allegato_odg&idlegislatura=18&anno=2019& mese=07&giorno=17)

<sup>3</sup> Tra le misure ricordiamo: il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, il Fondo di garanzia per la prima casa per le giovani coppie o ai nuclei familiari monogenitoriali, il Fondo investimenti per l'abitare (FIA), il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, gli incentivi per l'immissione degli alloggi sfitti sul mercato a canone concordato. Inoltre, il Piano Casa prevede azioni per combattere l'occupazione abusiva degli immobili di ERP, il loro riscatto, e più in generale l'acquisto di alloggi sociali da parte dei locatari.

oltre 90.000 domande nel complesso delle 14 Città metropolitane del PON Metro (PON Metro 2014-2020 pp 13-14). A Roma si segnala una forte emergenza abitativa<sup>4</sup> a fronte di un parco immobili sfitto elevato con oltre 12 mila famiglie in lista di attesa per un alloggio ERP e oltre 10.000 occupanti abusivi di immobili o ospiti dei CAAT (Tratto da sito di Roma Capitale Dipartimento Politiche abitative). Per capire l'entità del problema si consideri inoltre che le richieste di esecuzione di sfratti presentate all'ufficiale Giudiziario su tutto il territorio nazionale nel corso del 2017 sono state oltre 132 mila e gli sfratti eseguiti con intervento dell'Ufficiale Giudiziario sono stati poco più di 32 mila (Ministero Interno 2017).

Messina è una città di 237 mila abitanti e utilizzare il termine 'disagio abitativo' sembra riduttivo alla luce della permanenza di migliaia di abitazioni fatiscenti risalenti al post-terremoto del 1908. Il Comune



ha identificato 6 ambiti territoriali di risanamento: A - Annunziata; B - Giostra, Ritiro, Tremonti; C - Camaro; D - Fondo Sacca; E - Bordonaro, Gazzi, Taormina; F - Santa Lucia, per una estensione complessiva di circa 230.770 mq.

Vi sono agglomerati con casette fatiscenti che a 110 anni dal terremoto continuano ad ospitare circa 6.400 individui suddivisi in 2.151 nuclei familiari (ultimo censimento Comune di Messina agosto 2018). Le aree di Fondo Sacca per una superficie di 4.235 mq e di Fondo Fucile, per una superficie di 13.110 mq, sono quelle interessate dal progetto Capacity. In alcuni casi si tratta di vere baraccopoli con coperture in amianto-cemento in cui, come abbiamo approfondito nel Cap 2.1, la vita

media delle persone che vi abitano è molto inferiore - 7 anni in meno - di quella degli altri messinesi. Un terzo degli abitanti delle due baraccopoli Fondo Saccà e Fondo Fucile nell'ultimo trentennio, 1990-2018, è morto prima dei 65 anni e il 3,7% dei decessi è avvenuto nel corso dei primi 3 mesi di vita.

Una caratteristica del disagio abitativo di Messina è che non si concentra in senso stretto in aree periferiche: l'area delle baraccopoli di Fondo Saccà ad esempio rappresenta una enclave, una città nella città, che dista solamente 1,3 km dallo stesso comune di Messina o da Piazza Dante che rappresenta una delle aree più ricche e centrali. A Messina, infatti, si registra il valore più elevato di popolazione che vive a stretto contatto con famiglie in condizioni di forte deprivazione sociale come si evince dal rapporto della Camera dei Deputati del 2017 (p.24).

L'accesso al bene casa e le dinamiche di segregazione sociale e spaziale sottese al disagio abitativo, hanno caratterizzato per decenni anche le dinamiche di potere della città. Come evidenziato da Gaetano Giunta *"Nel tempo, la 'casa' è andata configurandosi come merce di scambio sottendendo un doppio ricatto: da un lato quello politico-clientelare, dall'altro quello del 'baraccato' in attesa/pretesa di entrare in graduatoria. Assai spesso l'incontro fra domanda e offerta del bisogno abitativo molto sociale è stato gestito dalle mafie dei territori, che controllava gli accessi abusivi alle baracche abbandonate dalle famiglie a cui veniva assegnata la casa popolare, determinando così chi avrebbe maturato in futuro il diritto alla casa. Questi meccanismi spietati di controllo delle persone in condizioni di povertà e bisogno hanno strutturato negli anni dinamiche di dominio di poche famiglie mafiose sulle comunità che abitano questo*

<sup>4</sup> Il patrimonio residenziale pubblico (E.R.P.) a Roma è gestito da due grandi soggetti: il Comune ([https://www.comune.roma.it/pcr/it/dip\\_politicheabitative\\_pg.page](https://www.comune.roma.it/pcr/it/dip_politicheabitative_pg.page)) e la Regione ([http://www.regione.lazio.it/rl\\_casa/](http://www.regione.lazio.it/rl_casa/)). Il primo dispone di un patrimonio di circa 28 mila alloggi mentre il secondo ne possiede circa 48 mila.



*degrado strutturale, estremo*". (Giunta, 16-7-2018<sup>5</sup>)

Contemporaneamente alla realizzazione del progetto Capacity, diverse strategie sono state prospettate - e talvolta attuate - per gestire l'emergenza abitativa a breve e medio termine (Amadore 2018; Guzzone 2019<sup>6</sup>):

- interventi nelle baraccopoli con i finanziamenti della Protezione Civile;
- la strategia del "*project financing*" con il coinvolgimento di privati in cambio di una percentuale di alloggi da destinare agli aventi diritto;
- recupero di circa 150 alloggi costruiti e mai ultimati con i fondi della Legge 15/86;
- la modifica della data limite per la residenza anagrafica nelle zone di Risanamento che era stata posta al 31 dicembre 1995 come soglia temporale ultima per godere dei benefici della L.R. 10/90;
- istituzione dell'Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana Arismè<sup>7</sup> che consente di affrontare l'emergenza abitativa con misure eccezionali;
- acquisizione da parte dell'Agenzia Arismè di alloggi in proprietà o locazione di persone fisiche e giuridiche con fondi della LR 10/1990 e del PON Metro Asse 3 (Progetto Spazia 3.1.1) destinati a locazione abitativa di natura provvisoria (Del 12 del 23/3/2019)<sup>8</sup> per incentivare la messa sul mercato di parte delle 7000 abitazioni sfitte.

Dal 2018 con il progetto Capacity, con convenzione sottoscritta il 6 marzo 2017 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito del Programma Straordinario di Riqualificazione e Sicurezza delle Periferie Urbane e il Comune di Messina (Prot 119414 Municipio di Messina), si è avviata una complessa operazione di rigenerazione urbana e di sgombero delle 'baracche' di due delle aree più degradate della città. Tale operazione nel corso del secondo semestre 2018 - primi mesi del 2019 ha subito un'accelerazione grazie a un insieme di fattori:

- a) l'esperienza, conclusa con successo, di acquisto di abitazioni di proprietà realizzata da alcuni nuclei familiari tramite l'utilizzo dei primi Capitali personali di capacitazione ha contagiato anche gli altri abitanti ancora incerti. Ciò ha rafforzato fiducia nei confronti delle istituzioni e dei partner di Capacity, ridotto meccanismi di controllo sociale e dominio da parte di soggetti vicini ai clan della criminalità organizzata o con precedenti penali e stimolato processi decisionali con un aumento della propensione al rischio - in particolare delle famiglie con figli - sostenuta da speranze e aspettative circa la concreta possibilità di superare le proprie condizioni di deprivazione;
- b) il riconoscimento dello stato di emergenza tramite un'ordinanza del sindaco, emanata nell'agosto 2018<sup>9</sup>, sulla base di una situazione di grave rischio per la salute e l'incolumità per gli occupanti dispone lo sgombero di alcuni insediamenti abitativi e fa una previsione di impegno finanziario complessivo di 35 milioni di euro per la sola demolizione e smaltimento dei rifiuti (v. con bonifica

<sup>5</sup> Giunta Gaetano, Progetto CAPACITY: alternative alle baraccopoli, in: Comagazine.it 18 Lug 2018 <http://www.comagazine.it/2018/07/16/progetto-capacity-alternative-alle-baraccopoli/>

<sup>6</sup> Guzzone S. Baracche: 4 proposte per il Risanamento di Messina, oltre i fondi regionali 30 /4/2019 In: <http://www.strettoweb.com/2019/04/baracche-fondi-regione-proposte-risanamento-messina/833578/#PoLx0L1yri8VdRt5.99>

<sup>7</sup> Istituita con Delibera Municipale della città di Messina n.422 dell'agosto 2018 (come previsto da art. 62 della legge regionale n. 8 del 2018) dell'Agenzia Arismè quale ente strumentale del comune a cui sono state attribuite tutte le competenze attribuite al Comune e all'Istituto Autonomo case Popolari con contratto valido sino a fine 2020 <http://arisme.comunemessina.gov.it/wp-content/plugins/allegati-rev2/includes/download.php?id=139>

<sup>8</sup> <http://arisme.comunemessina.gov.it/wp-content/uploads/Del.n.12-del-23-3-2019.pdf>

<sup>9</sup> Ordinanza sindacale Città di Messina, contingibile e urgente n°163 del 6 agosto 2018, ex art.50 del Dlgs 267/2000, a causa della gravissima situazione igienico-sanitaria-ambientale e di sicurezza impiantistica, in diversi insediamenti abitativi. Il Sindaco Cateno De Luca ha disposto lo sgombero di circa 10.000 persone entro il 31 /10/2018 e l'eliminazione, mediante demolizione, entro il 31 /12/2018, delle strutture malsane in evidente stato di degrado. Con successiva nota 204115 del 13/8/2018, il Sindaco ha richiesto al Presidente della Regione di formulare esplicita richiesta al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi Dlgs n. 1/20108 art.24, di deliberazione dello stato di emergenza igienico- sanitaria-ambientale di rilievo nazionale. <https://www.tempostretto.it/news/provvedimento-cosa-prevede-delibera-dichiarazione-stato-d-emergenza.html#2vQF7xJTD30PW03.99>

- ambientale dell'amianto abbondantemente presente nei manufatti);
- c) il superamento di alcuni vincoli dettati dall'interpretazione ristrettiva della normativa riguardante l'edilizia Residenziale Pubblica;
- d) inoltre le quotazioni degli immobili nelle aree limitrofe a quelle interessate ad attività di sgombero dal 2009 al 2018 hanno subito delle forti variazioni riducendosi del 40% nell'ultimo decennio e favorendo in tal modo i nuovi acquirenti.<sup>10</sup>

## 5.2. Sviluppo e utilizzo dello strumento 'Capitale personale di capacitazione'

I **capitali personali di capacitazione** rappresentano un mix di soluzioni metodologiche e di procedure amministrative innovative che mutuano approcci e metodi in precedenza adottati in altri settori di intervento come la psichiatria per la presa in carico integrata delle persone con disagio mentale e la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, i servizi per la disabilità per garantire forme di de-istituzionalizzazione, o gli interventi per l'utilizzo di beni confiscati alla mafia per garantire il diritto all'abitare. In un certo senso il capitale personale di capacitazione rappresenta una estensione del **Budget di cura / Budget di salute** e dei PTRI piani terapeutici riabilitativi individuali sperimentati da anni nelle Regioni Friuli Venezia e Giulia, Campania (LR 11/2007) e in Sicilia a partire dalla chiusura dell'ospedale psichiatrico giudiziario (OPG) di Barcellona Pozzo di Gotto nel messinese.

L'elemento comune dei diversi strumenti sopra citati è dato dal modello teorico sottostante che si riferisce alla teoria dello sviluppo umano di Amartya Sen e all'approccio alle capacitazioni (Sen, 2001). Vi è qui un superamento dell'approccio prestazionale ai diritti che ha ispirato gran parte della declinazione dei LEP Livelli Essenziali delle Prestazioni come indicato dal legislatore dalla riforma del Titolo V della Costituzione (L.Cost 3/2001 Art .117 lettera m.). Le persone non sono intese solo come beneficiari di un insieme di interventi /prestazioni e servizi cristallizzati nel tempo ma titolari di diritti che su traducono in concrete libertà di scelta in ordine alla possibilità di soddisfare i bisogno essenziali su salute, istruzione, abitare, socialità.

Come sottolineato da Gaetano Silvestri, Presidente della Corte Costituzionale, in un contributo dedicato ai fondamenti costituzionali del Welfare di comunità, il principio di uguaglianza indicato in uno dei primissimi articoli della Costituzione italiana (Art.3) non si limita ad affermare che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge ma afferma: tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, e nel secondo comma prosegue, è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono in pieno lo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori e all'organizzazione politica economica e sociale del paese.

*"... il pieno sviluppo della persona umana è anche un prius rispetto alla piena partecipazione all'organizzazione politica e sociale. Non avremmo una democrazia, una vera democrazia partecipata (non solo una democrazia del voto e delle campagne elettorali) se non avessimo messo la persona umana nella condizione di potere esercitare in pieno il suo diritto di partecipazione. (...) ci stanno dentro l'istruzione, la salute, la socializzazione e tutte quelle che vengono chiamati diritti sociali, che consentono questa effettiva partecipazione".* (Giunta, Leone, Marino et al. 2014, pag.8).

Non è sufficiente l'attribuzione dei diritti, ma è necessario perseguire l'effettività degli stessi, cioè la possibilità concreta che vengano fruiti.

<sup>10</sup> Per un'abitazione civile tipo (piano terra 60mq calpestabili da ristrutturare senza balconi) in via La Farina, cioè a ridosso di Fondo Saccà il valori medi dell'immobile sono 71.325 nel 1° semestre del 2018 (Min-Max pari da 1.053 a 1.211 MQ), nel 2013 erano 89.804 e nel 2009 erano 116.590.

Gli individui non hanno uguali opportunità e di conseguenza è necessaria la personalizzazione delle politiche che rappresenta una opzione strategica assolutamente necessaria.

A tale proposito – osserva Gaetano Giunta "ricordiamo che Amartya Sen definisce funzionamento ciò che una persona può desiderare, ciò a cui una persona dà valore (dall'essere nutrito, all'essere curato, dal bisogno di partecipare a quello di socializzare, ecc.) e capabilities l'insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che ciascuna persona è in grado di realizzare. Le capacitazioni sono dunque una sorta di libertà sostanziale, libertà di mettere in atto più stili di vita alternativi (Sen 2001). L'espansione delle libertà reali è dunque il fine, ma anche il mezzo dello sviluppo. (...) non c'è dubbio che le capabilities su alcune aree dei funzionamenti possano spingere la sfera della scelta e delle aspettative reali verso i desideri e verso dinamiche di cambiamento anche in contesti ostili, anche rispetto ad equilibri socio-economici fortemente sperequati. (...) Nostro scopo è modellizzare paradigmi socio-economici capaci di porre le libertà delle persone più fragili e la sostenibilità ambientale come dei vincoli esterni alla logica di massimizzazione del profitto" (Giunta, Leone, Marino, et al. 2014).

È proprio con il progetto sperimentale Luce è Libertà, realizzato dalla Fondazione di Comunità di Messina assieme alla Azienda sanitaria provinciale, l'amministrazione comunale e una rete di partner (Giunta, Leone, Marino et al. 2014) nel periodo 2011-2014, che si sedimenta e sperimenta in modo più compiuto l'idea di poter innovare il sistema di welfare anche grazie al superamento di logiche di intervento basate esclusivamente basate su una spesa destinata a flussi di servizi. Vengono adottati meccanismi di spesa che utilizzano in modo decisivo **stock di risorse** da destinare in modo personalizzato, sotto forma di Budget personali di Capacitazione, a singole persone beneficiarie di un progetto.

Con la definizione '**Budget di salute**' (BdS) come indicato e approfonditamente illustrato nel testo di Angelo Righetti 'Il Budget di Salute e il Welfare di Comunità' del 2013, a cui rimandiamo il lettore per approfondimenti, si intende:

*"l'unità di misura delle risorse economiche, professionali e umane, necessarie per innescare un processo di capacitazione volto a ridare ad una persona un funzionamento sociale accettabile, alla cui produzione partecipano la persona stessa, la sua famiglia e la sua comunità. Questo strumento risponde alla domanda su quali e quante risorse professionali, umane ed economiche sono necessarie per restituire funzionamento sociale, diritti e prognosi positive a persone istituzionalizzate o a grave rischio di istituzionalizzazione, a causa o in modo concomitante a malattie croniche e/o cronico degenerative e disabilità sociale (processo di capacitazione)."*

Nella tabella successiva si delineano sinteticamente le principali caratteristiche dei due diversi strumenti.



**Tabella 6** Principali caratteristiche degli strumenti attuativi: Budget di salute e Capitale personale di capacitazione

Strumento	Budget di Salute	capitale personale di capacitazione
Finalità	Finanziano percorsi riabilitativi personalizzati per prevenire l'istituzionalizzazione e operano nelle aree che costituiscono i principali determinanti di salute: apprendimento - espressività, formazione -reddito/lavoro, casa - habitat sociale e affettività - socialità	Incrementare o costituire il capitale sociale del sistema socio-economico che dovrà garantire gli investimenti necessari per assicurare forme di reddito e/o di lavoro durevole. Incrementare il capitale necessario a creare reali opportunità sull'abitare o il lavoro.
Modalità di finanziamento	Flussi di servizi	Stock di risorse
Ambiti di utilizzo	Servizi sociosanitari settore salute mentale e disabilità, persone affette da malattie croniche e minori in istituto o sottoposti a misure alternative alla detenzione	Deistituzionalizzazione (es: psichiatria) Housing sociale Contrasto povertà educativa dei minori
Tempi	Mensile - annuale	Una tantum
Importi	2500 -3500 mensili o sistemi tariffari legati a livelli di intensità (alta, media, bassa (da 42 /die a 82/die in Campania su Linee guida PTRI e 6 livelli in Friuli Venezia Giulia)	Da 25.000 a 80.000
Caratteristica	Finanzia servizi integrati su progetti personalizzati	Fornisce parte del capitale necessario per consentire investimenti significativi (asse abitare, formazione/Cultura, occupazione, salute..)
Rapporto tra pubblica amministrazione e privati -TS	Cogestione di PTRI: il privato sociale fornisce occasioni attraverso la valorizzazione dei contesti, le famiglie e le relazioni. Non si codifica un set di prestazioni	Responsabilizzazione del privato su risultati a medio-lungo termine anche con assunzione del rischio, con la possibilità di fare ricorso a fondi Social impact e con condivisione di risorse finanziarie e conoscitive
La scelta del gestore	Iscrizione all'elenco dei cogestori. Regolamenti normativi contrattuali	Procedure evidenza pubblica e co-progettazione (es: ai sensi della riforma del TS e dell'art 65 DL 50/2017)
Strumenti amministrativi	Avviso pubblico per istituzione dell'Albo dei soggetti cogestori destinato a cooperative plurime o di tipo B <sup>2</sup> con sottoscrizione del regolamento normativo contrattuale (ASL, Partner privato, utente)	Gara e Convenzione <sup>3</sup> Concessione Creazione di un Fondo patrimoniale dedicato

Il BdS consente di realizzare i Percorsi Terapeutico Riabilitativi (PTRI) cioè i progetti individuali riabilitativi nelle aree che costituiscono i principali determinanti di salute: apprendimento - espressività, formazione - reddito/lavoro, casa - habitat sociale e affettività - socialità. Si noti che secondo tale modello anche i sistemi socio-economici locali possono rappresentare 'dei micro-climi, più o meno fecondi, per lo sviluppo delle suddette aree di libertà' e pertanto costituiscono un importante determinante di salute.

Già nel Piano Sanitario e Socio sanitario regionale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia anni 2006-2008, prevedeva che i progetti personalizzati, in particolare nelle aree ad alta integrazione sociosanitaria, avessero una componente economica del progetto denominata "budget individuale di salute" con "modalità innovative di gestione partecipata e condivisa dei servizi che valorizzino le forme di auto-organizzazione delle persone e delle famiglie e più in generale del terzo settore. In questo senso i BIS - si affermava - possono rappresentare un efficace strumento per realizzare un passaggio effettivo da un welfare dei servizi, dove gli utenti sono destinatari passivi, ad un welfare di comunità, dove le persone ri-acquistano un protagonismo possibile e dove le risorse messe in campo assumono un carattere di investimento sulla comunità e sullo sviluppo, anche economico, della stessa".

Come riportato nelle Linee guida della Regione Campania il modello di comunità solidale sotteso ai PTRI è in contrasto con quello che ha portato all'affermazione di modelli di accreditamento -voucher animati da una logica prestazionale (Monteleone, 2005): *"i Servizi Pubblici non devono delegare la gestione di una parte delle proprie competenze al privato, ma piuttosto ricercare partner per la costruzione/rimodulazione dei contesti ove intervenire sulle determinanti sociali "prodotti flessibili" predittivi delle prognosi positive che devono essere parte integrante del trattamento medico. Il ruolo del partner Privato non sarà quindi la produzione di un rigido (anche se articolato) set di prestazioni o di gestire strutture più o meno protette, ma di fornire occasioni di casa/habitat sociale, formazione/lavoro, socialità e apprendimento/espressività opportunamente modulate, per la cogestione di Progetti Terapeutico Riabilitativi Individualizzati. ...."* (DGR 433/2012 allegato Linee guida p. 5)

La scelta del cogestore avverrà da parte dell'amministrazione pubblica, terrà in considerazione la proposta/progettuale generale d'investimento e cofinanziamento presentata al momento della richiesta d'iscrizione all'elenco di cogestori promuovendo il consenso informato dell'utente o del civilmente obbligato. (p.12 Linee guida Regione Campania 2012). In tal modo si tenderà a una riqualificazione dei costi sostenuti per la presa in carico delle persone afferenti al sistema sanitario, sociale e sociosanitario e una maggiore efficacia dell'intervento. I regolamenti normativi contrattuali per la gestione dei budget di salute, costituiscono l'atto formale che regola i rapporti tra il servizio pubblico ASL/Comune, il partner privato e l'utente (o il civilmente obbligato).

Lo strumento del **capitale personale di capacitazione** rappresenta un budget a tantum mentre il Budget di Salute ha una durata solitamente annuale-biennale destinata a possibile rinnovo. Il capitale personale di capacitazione, utilizzato in modo compiuto nel caso del progetto Luce è Libertà per la de ospedalizzazione di 57 pazienti dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario (OPG), su cui è particolarmente centrata la ricerca valutativa del 2014 (Giunta, Leone, Marsico, Marino, et al. 2014), e nel caso del progetto di riqualificazione urbana Capacity, è finalizzato a incrementare o costituire il capitale sociale del sistema socio-economico che nel caso del progetto con pazienti psichiatrici (ma non in Capacity) doveva garantire gli investimenti necessari per assicurare forme di reddito e/o di lavoro durevole (almeno 10 anni).

Nel caso del progetto Capacity e del progetto Ecologia integrale per i diritti dei minori, cofinanziato nel 2017 da Impresa sociale Con i Bambini tramite il Fondo povertà educativa, l'utilizzo dei capitali personali di capacitazione ha consentito di sostenere una quota rilevante del costo di un'abitazione autonomamente acquistata dai nuclei beneficiari. Il superamento delle condizioni di degrado abitativo rappresentano in questo caso una delle leve centrali per la rottura di meccanismi di povertà trappola che, come abbiamo dimostrato nei precedenti capitoli dedicati alla valutazione del progetto, trainano con sé altri assi di intervento e sfere di capacitazione: la socialità, il lavoro. Il contributo massimo dei capitali personali di capacitazione per l'acquisto dell'abitazione è stato pari a un massimo di euro 80.000 a tale cifra poteva essere addizionato un capitale personale di capacitazione mediamente di modeste dimensioni diverse (euro 6.000) a valere sul Fondo povertà educativa e connesso al progetto Ecologia integrale per i diritti dell'infanzia (Bando Sez Interregionale 0-6 anni Con i bambini Impresa sociale) che opera a Messina e a Brescia non solo sugli assi dell'abitare, ma sui diversi assi connessi a un intervento strutturale di uscita dalla povertà: inclusione sociale, salute, formazione, lavoro e formazione, superamento condizioni degrado abitativo, superamento condizioni povertà energetica.

Molte regioni, e la stessa Protezione Civile nazionale, hanno previsto contributi a tantum e a fondo perduto per l'acquisto della prima casa e/o incentivi per l'acquisto della prima casa<sup>11</sup> con il mutuo a

<sup>11</sup> Decreto del Presidente della Regione Friuli Venezia e Giulia 104/2019 con modifiche al Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata di cui all'articolo 18 della L.R. 1/2016.



tasso di interesse agevolato. Tali contributi sebbene di importi talvolta rilevanti (40 milioni di euro) non hanno, tuttavia, quasi mai raggiunto l'importo erogato dai capitali personali di capacitazione del progetto Capacity. Solamente nel caso di misure urgenti per fronteggiare la fase post terremoto la Protezione civile ha previsto dei contributi a fondo perduto che coprono integralmente l'acquisto di una nuova abitazione in sostituzione dell'abitazione principale distrutta (Ordinanza Presidenza Consiglio dei Ministri Protezione Civile n. 3790 del 9 Lug 20109). I problemi connessi a tali misure riguardano da un lato il razionamento e dall'altro la mancanza di servizi di finanziari e di consulenza necessari ad accompagnare nuclei particolarmente fragili con problemi come quelli di accesso al credito ordinario. Ad esempio nella Regione Marche<sup>12</sup> le risorse regionali disponibili nel 2019 sono sufficienti a erogare n. 80 buoni casa in grado di coprire solo un decimo delle domande in graduatoria.

Questo tipo di intervento produce dei cambiamenti a carattere strutturale delle condizioni di vita delle persone e ha un costo per la società decisamente inferiore a interventi standard adottati, ad esempio nel caso di sgomberi di edifici occupati, in cui i nuclei con fragilità in mancanza di soluzioni più idonee (v. assistenza alloggiativa ex CAAT Roma Capitale)<sup>13</sup> vengono accolti da strutture ad hoc non assimilabili ad abitazioni autonome messe a disposizione da soggetti del terzo settore con costi pari a circa 40.000 anni per un nucleo di 4 persone. Inoltre tale soluzione ha le seguenti caratteristiche:

- natura provvisoria e temporanea dell'assistenza alloggiativa;
- non si evince un aumento delle libertà sostanziali di scelta dell'individuo /nucleo familiare che permane in una condizione di ricezione passiva con contrattualità assai limitata;
- sostanzialmente non si crea un deposito, uno stock di ricchezza trasferibile anche ai figli che permetterà a medio-lungo termine un salto su tutti gli assi delle capacitazioni e una rottura dei meccanismi di povertà trappola.

Nel caso del progetto Luce è Libertà è stato sperimentato un modello di welfare finanziato attraverso l'istituzione di capitali personali di capacitazione per generare negli anni le risorse necessarie per costruire i facilitatori in ambito socio-economico ed i micro-budget di salute integrativi, necessari nei casi in cui persista il bisogno di una protezione socio-sanitaria. Tecnicamente i capitali di capacitazione hanno costituito in tale progetto un fondo patrimoniale dedicato. La componente del budget investita è stata destinata a sostenere le economie inclusive sul lungo periodo:

- il rendimento netto finanziava quei *gap* necessari per porre le libertà delle persone sui principali funzionamenti umani (abitare, lavoro, cultura, socialità e partecipazione) come dei vincoli esterni agli equilibri economici ad esempio, finanziando tramite una forma di reddito di cittadinanza ante litteram ricavato dal rendimento economico del fondo il suo *gap* di improduttività economica. Questa metodologia intendeva garantire sia l'equilibrio economico della cooperativa e sia l'acquisizione piena del diritto al lavoro della persona beneficiaria del progetto, sul lungo periodo, permettendo l'accrescimento della produttività fino a diventare una risorsa lavorativa progressivamente più autonoma, o per sostenere i costi di affitto di una casa autonomamente scelta e colmare il gap economico.

<sup>12</sup> Regione Marche DACR n. 45 del 27.12.2016 linea di intervento B.3 che consiste nella concessione di €25mila <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Edilizia-e-Lavori-Pubblici/Programmi-Housing-Sociale/Buoni-casa-2019#Buoni-casa-2019---Requisiti>

<sup>13</sup> Determina Dirigenziale del 5/4/2019 Approvazione dell'Avviso Speciale Riservato n. 2 e del relativo allegato A, riservato agli assegnatari di Assistenza Alloggiativa Temporanea (CAAT), risultati esclusi a seguito dell'Avviso Speciale Riservato di cui alla Determinazione Dirigenziale n. EL/EL/1495 del 13/09/2017 per l'ingresso nel SASSAT (Servizio di Assistenza e Sostegno Socio Alloggiativo) in applicazione della DGC n. 164 del 27 luglio 2017 piano generale assistenziale alternativo ai CAAT ex art. 6, DGC n. 13 del 3 febbraio 2017 così come modificata dalla DGC n. 110/2018 [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Avviso\\_speciale\\_n\\_2\\_EL20190011587\\_Esecutiva\\_Determina\\_EL\\_435\\_2019.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Avviso_speciale_n_2_EL20190011587_Esecutiva_Determina_EL_435_2019.pdf)

- La parte patrimoniale, man mano che rientra anno dopo anno dagli investimenti effettuati, è stata destinata o ad integrare gli investimenti che si renderanno necessari per la competitività delle cooperative presso cui lavorano i beneficiari, o per sostenere investimenti di tipo immobiliare, per garantire forme di *housing* a basso costo, ecc.

Nel caso le persone avessero la necessità di una protezione socio-sanitaria (si stimava non oltre il 50% degli internati) al capitale di capacitazione *una tantum* va integrato un micro-budget di salute che potrà essere, a seconda della patologia e dello stato di salute delle persone, ad alta, media o bassa intensità.

I budget dei capitali personali di capacitazione nel caso del progetto Luce è Libertà erano così quantificati:

- Bassa intensità euro 12.000,00
- Media intensità euro 40.000,00
- Alta intensità euro 70.000,00

La possibilità di valorizzare tutte le capacità residue delle persone, ed anzi investire sull'espansione delle principali libertà strumentali dei soggetti e quindi il fatto di lasciar gravare sul welfare pubblico i costi di start up dei sistemi, gli eventuali gap di produttività e l'eventuale necessità di organizzare facilitatori socio-sanitari per sostenere l'abitare delle persone, determina un forte miglioramento in termini di efficienza e di efficacia.

Nel caso del Budget di salute, sperimentato in Friuli Venezia e Giulia (Azienda Sanitaria Integrata di Trieste)<sup>14</sup> e in Campania con l'adozione di specifiche Linee guida da parte della stessa Regione (DGR 483/2012)<sup>15</sup> e in particolare dalla ASL CE2) in sede contrattuale il co-gestore si impegnerà ad utilizzare l'apporto di capitale sociale del beneficiario per gli investimenti finalizzati all'inclusione formativo/lavorativa/abitativa del beneficiario. Il mancato investimento mirato da parte del co-gestore delle risorse trasformate in capitale sociale della compagine, determinerà l'immediata risoluzione contrattuale con conseguente rescissione anticipata da socio e restituzione dell'investimento all'Azienda Sanitaria che potrà utilizzarlo in partnership con altro co-gestore. I Budget di Salute annuali garantiscono le risorse aggiuntive necessarie per sostenere i PTRI qualora risultino utili ulteriori forme di sostegno e facilitazione del benessere e della salute delle persone e quindi delle comunità in cui vengono accolte.

I co-gestori sono i soggetti inseriti in un elenco a seguito di avviso pubblico. I co-gestori amministrano "la dotazione finanziaria così come sopra individuata, nei limiti fissati dall'intensità del progetto terapeutico individuale, assegnato ad un utente, da utilizzare per far acquisire allo stesso, innanzitutto, lo status di membro dell'organizzazione, o di altra organizzazione collegata alla stessa, e per coprire le spese necessarie al possesso degli strumenti, del capitale e dei servizi previsti per la realizzazione di effettivi percorsi concordati d'inclusione, abilitazione, emancipazione per la persona fruitrice, al fine di evitare l'istaurarsi di sistemi tendenti a perpetuare le condizioni di marginalità e di esclusione attraverso l'assistenza e la re-istituzionalizzazione". (Righetti, 2013)

Il coinvolgimento del co-gestore nella presa in carico si organizza sulle quattro aree contemporanee d'intervento apprendimento/espressività, casa/habitat sociale, socialità/affettività, formazione/lavoro, ferma restando la priorità assegnata a ciascuna di esse in sede di definizione del progetto terapeutico riabilitativo individuale.

<sup>14</sup> Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste, Regolamento I progetti terapeutico-Riabilitativi Personalizzati con Budget individuale di salute dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste, 2016 [https://asuits.sanita.fvg.it/export/sites/aas1/it/amministrazione\\_trasparente/allegati/012\\_sovvenzioni/2016\\_dcr-773\\_asuits\\_regol\\_progetti\\_pers\\_bds.pdf](https://asuits.sanita.fvg.it/export/sites/aas1/it/amministrazione_trasparente/allegati/012_sovvenzioni/2016_dcr-773_asuits_regol_progetti_pers_bds.pdf)

<sup>15</sup> DGR 483 del 21/9/2012 Disciplina e definizione dei progetti terapeutico riabilitativi individuali regionali sostenuti con budget di salute. Adozione linee guida ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 1/2012. <http://regione.campania.it/giunta-digitale/index.php?f=viewAtto&tn=1820>

"Il cofinanziamento, la co-programmazione e la co-gestione dei PTI deve avvenire da parte del servizio pubblico (ASP) e di soggetti del terzo settore, in ottemperanza a quanto richiesto dagli art. 3 e 5 della L.328/2000 e dell'art. 3 septies del D.Lgs. 229/99."

La scelta del co-gestore avverrà, attraverso forme negoziali (tenendo in considerazione la proposta/progettuale generale d'investimento e cofinanziamento presentata al momento della richiesta d'iscrizione all'elenco di co-gestori), con norme di diritto privato, ai sensi di legge, e promuovendo il consenso informato dell'utente o del civilmente obbligato.

### **L'utilizzo dei capitali Personali di capacitazione nel progetto Capacity di Messina**

La Giunta Comunale (Sindaco Accorinti) il 1/06/2018, con votazione unanime, approva una delibera (DGC n.326/2018) in cui si definiscono e integrano le procedure esecutive per l'istituzione e l'utilizzo dei Capitali Personale di Capacitazione. La variazione più rilevante rispetto ai precedenti atti riguarda il rafforzamento della dimensione della libera scelta della casa da parte dei beneficiari che non dovranno subire alcuna limitazione se non quella legata ai limiti quantitativi che derivano dalle regole di calcolo delle risorse messe a disposizione dai capitali personali di capacitazione tra le quali ricordiamo il non superamento del tetto massimo di €80.000.

Due mesi prima la Giunta comunale aveva, infatti, deliberato un atto di indirizzo riguardante i Capitali personali di capacitazione in cui tra i vincoli legati al contributo "una tantum" per l'acquisto della casa da parte dei beneficiari, si prevedevano alcune caratteristiche dell'alloggio tra cui il numero di vani tendenzialmente non inferiore al numero dei beneficiari e comunque non superiore a cinque, oltre al bagno e alla cucina, e una superficie netta "di norma non inferiore a mq.45 e non superiore a mq.110" (punto d. della DGC n.140 del 13/03/2018).

### **5.3. I quesiti legati all'attuazione del progetto e i pareri legali**

Lo strumento dei capitali personali di capacitazione, anche se per certi aspetti si pone in continuità con strumenti consolidati come quello dei Budget di salute o delle misure per l'emergenza abitativa emanate dalle regioni (v. agevolazioni, contributi a fondo perduto per l'acquisto della prima casa.), ha componenti piuttosto innovative, e per tale ragione solleva delle problematiche riguardanti la compatibilità con la normativa comunitaria dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) e la legislazione regionale sull'edilizia residenziale pubblica per la sua utilizzazione nelle politiche ordinarie.

Nella fase attuativa di Capacity è stata richiesta una consulenza legale specifica per risolvere alcuni dubbi interpretativi.

La Fondazione di Comunità di Messina nel marzo 2018, in qualità di partner privato del Progetto Capacity, si rivolge a uno studio legale per richiedere un parere legale in merito ai quesiti di seguito indicati:

- 1) Le famiglie non inserite nelle graduatorie ERP del Comune di Messina, che vivono nella Baraccopoli di Fondo Saccà e di Fondo Fucile, hanno diritto ai benefici di Capacity?
- 2) Il secondo quesito riguarda la sussistenza di un vincolo di non alienazione degli immobili di origine acquisiti attraverso le graduatorie di edilizia residenziale pubblica e successivamente riscattati dagli assegnatari, che ne sono pertanto divenuti proprietari.
- 3) Le famiglie non inserite nella graduatoria ERP del Comune di Messina, che attualmente vivono nelle Baraccopoli di Fondo Saccà e Fondo Fucile, hanno diritto ai benefici di Capacity?

L'11 aprile 2018 lo studio dell'avvocato Antonino Pracanica consegna alla Fondazione di Comunità di Messina il parere legale degli avvocati Nicolo Bozzo e Antonino Pracanica sulla fase attuativa del progetto

Capacity che sul piano amministrativo risolvono definitivamente alcuni dubbi relativi all'utilizzo dei capitali personali di capacitazione e che il comune assume e fa proprio (v. Delibera di Giunta n. 326 del giugno 2018 "Integrazioni e modifiche delibera G.M. n. 140 del 13/03/2018 Atto di indirizzo politico capitale personale di capacitazione").

La ratio su cui si basa il progetto Capacity, ripresa nel parere legale, è data dall'approccio alle capacitazioni che si differenzia dai tradizionali approcci su cui si fondano le politiche a favore del diritto all'abitare e, più in generale, *"i modelli di welfare orientati all'erogazione dei servizi e delle prestazioni più che sulla valorizzazione di specifiche abilità e forme di coinvolgimento e responsabilità individuale, che costituiscono certamente beni di pregio costituzionale"*.

Si tratta di un atto amministrativo fondamentale che in alcuni passaggi ribadisce la centralità dell'approccio alle capacitazioni con l'ampliamento delle libertà di scelta dei beneficiari, in particolare:

- laddove si precisa (punto 5) che "nella libera scelta della casa da parte dei beneficiari non esiste alcuna limitazione che il Comune possa porre se non i limiti quantitativi relativi al calcolo del capitale personale di capacitazione, così come previsto nel documento di progettazione esecutiva". In precedenza, infatti, erano state mutate le stesse regole dell'edilizia residenziale pubblica e la scelta di acquisto della abitazione da parte dei beneficiari di Capacity era stata soggetta agli stessi vincoli inclusi i parametri minimi e massimi della metratura (45-110 mq) e del numero di vani che in precedenza dovevano essere non inferiori al numero di componenti del nucleo familiare e non superiori a cinque, oltre ad accessori.
- e laddove si ridefiniscono alcune procedure esecutive per l'istituzione dei capitali personali di capacitazione (punto 6) riportandole a quanto deliberato in sede di progettazione esecutiva in modo tale da permettere l'accesso al credito ai beneficiari che hanno scelto di acquisire un'abitazione di proprietà. Nel caso il beneficiario abbia bisogno di accendere un mutuo al contratto di mutuo parteciperà anche il Comune di Messina: il mutuo potrà essere garantito da ipoteca decennale, sottoscritta in 1° grado a favore del finanziatore, in 2° grado a favore del comune di Messina a garanzia del capitale di capacitazione. In tal modo in caso di insolvenza del beneficiario, l'Istituto finanziatore si impegna a retrocedere al comune l'esubero sul recupero.

Si elimina in tal modo la condizione, che era stata posta in precedenza (DGC n.140 del 13/3/2018 punto i), secondo cui il Comune poteva partecipare al contratto di mutuo solo se avesse ritenuto esistenti le condizioni di solvibilità e stabilità del reddito del mutuatario. Inoltre il Comune in precedenza veniva garantito da un'ipoteca di 1° grado invece che di 2° grado.

Rispetto al secondo quesito il parere legale ribadisce che qualunque compressione della libera disponibilità dell'immobile da parte del proprietario costituirebbe un palese vulnus del diritto di proprietà ed esplicitamente conclude: "una volta che siamo trascorsi i dieci anni e sia dimostrato che lo IACP e i loro Consorzi non abbiano esercitato il diritto di prelazione, non sussistono più obblighi, vincoli o divieti alla iena capacità di godimento e di disponibilità del bene."

Una motivazione addotta dai legali riguarda il carattere vincolante dell'accordo di programma, che costituisce un contratto pubblico o ad oggetto pubblico, e della progettazione esecutiva che originariamente non includeva limiti stringenti alla libertà di scelta attribuita ai beneficiari dell'intervento.

Relativamente al terzo quesito si osserva che il titolo per l'accesso alle prestazioni di welfare non può essere rintracciato nella condizione di ipotetico destinatario degli strumenti tradizionali di gestione dell'emergenza abitativa, e quindi identificato dalla normativa sull'edilizia pubblica sovvenzionata o convenzionata, in quanto cambiano i presupposti.

Il parere legale osserva che sulla materia del governo del territorio insistono livelli di regolazione diversi. Il potere di pianificazione urbanistica del territorio rappresenta, infatti, una delle materie con potestà legislativa concorrente tra stato e regioni (v. Titolo V L. Cost 3 del 2010 ex art 117 comma3) e il ruolo del Comune non può limitarsi alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale e nel disporre limiti per l'edificabilità, ma deve realizzare anche finalità economico sociali della comunità locale in modo armonico considerando anche l'interesse di altre comunità e dei diversi livelli di governo (cfr Sentenza di stato sez. IV del 10 maggio 2012, n. 2710).

Il titolo per l'accesso alle prestazioni di welfare progettate e accolte con la progettazione operativa di Capacity sottoscritta da un accordo di programma tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e amministrazione comunale (e quindi giuridicamente vincolante), non può quindi consistere "nella condizione di ipotetico destinatario dei tradizionali strumenti di gestione dell'emergenza abitativa" e quindi con quanto previsto dalla normativa sull'ERP sovvenzionata o convenzionata. Tale titolo è piuttosto da rintracciarsi nella complessiva condizione sociale, di cui il disagio abitativo rappresenta l'elemento di maggiore emersione, "il punto di riferimento di una regolazione di interessi differenziati che assumono la nozione complessa di 'territorio' e che non possono essere ricompresi nella tradizionale disciplina d'uso dei suoli propria della materia urbanistica (v. Cerulli Irelli 1985). Se così non fosse si altererebbe l'unità degli interventi che sono funzionali alla presa in carico della deprivazione sociale ed esistenziale dei beneficiari alla base del progetto. Ipotizzando un contrasto tra criteri per l'accesso alle graduatorie ERP e la condizione 'legittimante' gli interventi previsti dal progetto di riqualificazione urbana, è stato considerato prevalente il secondo sistema di criteri il cui impianto normativo, con competenze a livello statale, avrebbero reso recessive e incompatibili altri difformi riferimenti normativi (Bozzo 2018)

Queste sono in estrema sintesi le motivazioni che hanno indotto a rispondere positivamente al terzo quesito consentendo alle famiglie non inserite nella precedente graduatoria ERP del Comune di Messina, ma che vivevano nelle Baraccopoli di Fondo Saccà e Fondo Fucile, di avere diritto a tutti i benefici previsti nel progetto di riqualificazione urbana Capacity, capitali personali di capacitazione inclusi. Ricordiamo tra l'altro che per consentire il risanamento completo delle due aree era necessario l'eliminazione completa di tutte le precedenti abitazioni/baracche e che:

- anche la permanenza di alcune di esse sarebbe stata di impedimento per la bonificazione dall'amianto presente nelle costruzioni e in alcuni terreni adibiti a discarica;
- che nel settembre 2018 era stata emanata un'ordinanza sindacale (OS 7/9/2018 n.222) che prevedeva lo sgombero e la demolizione di "tutte le strutture abitative" che insistono negli ambiti di risanamento per motivi di igiene e sanità pubblica, motivazione avallata dalla stessa ASP azienda sanitaria Provinciale di Messina;
- che sarebbe bastata l'opposizione forte di alcuni nuclei familiari o azioni ritorsive nei confronti dei nuovi manufatti ecocompatibili di Fondo Saccà ostacolando o seriamente ritardando tutte le operazioni di sgombero;
- che a Fondo Saccà sono state edificate tramite il progetto Capacity (Asse 4) circa 1000 mq di infrastrutture a basso impatto ambientale con basso consumo di suolo e destinate a infrastrutturare l'area anche con servizi socio educativi per la prima infanzia. Inoltre dall'autunno 2019 sarà realizzata un'azione di *housing sociale* a basso impatto ambientale cofinanziata da diverse Fondazioni tra cui la Fondazione Cariplo tramite il Bando Housing Sociale (Notaro 2019) destinata a 14 persone in condizioni di disagio sociale e nuove opere.



Tra i benefici del progetto era compresa la possibilità di accedere ai capitali personali di capacitazione che hanno consentito ad alcuni abitanti di acquistare la prima casa di proprietà senza necessariamente utilizzare l'offerta di case in ERP del Comune stesso.

I criteri per accedere al Capitale Personale di capacitazione di fatto non sono stati legati a parametri ISEE o numero di anni in graduatoria ERP, ma hanno potuto beneficiarne (Del.Giunta Comunale Messina n.140/2018) sia le persone inserite nelle graduatorie definitive, nel rispetto della normativa antimafia e dei principi generali previsti dalla normativa vigente, sia altri soggetti a patto che fossero presenti negli elenchi degli abitanti di Fondo Saccà e Fondo Fucile (v. censimenti del Comune recenti) e fossero rispettate le seguenti condizioni contenute nell'atto notarile di compravendita dell'abitazione:

- inalienabilità per 10 anni dell'immobile e comunque per un periodo non inferiore alla durata del mutuo eventualmente contratto;
- in caso di sopravvenuta condanna per reati di mafia in tale periodo (v. sopra) la proprietà stessa passerebbe al Comune di Messina;
- capacità di attivare il cofinanziamento dell'abitazione dal momento che il contributo a tantum capitale personale di capacitazione poteva avere un valore pari al 75% del prezzo lordo di acquisto della casa, incluse spese d'acquisto e onorari notaio e il riconoscimento di eventuali lavori di autorecupero, ristrutturazione ed efficientamento energetico con un massimale di 80 milioni di euro;
- il contratto di acquisto deve essere sottoscritto per conto del Comune di Messina beneficiario del finanziamento ministeriale di Capacity e nel caso il beneficiario abbia necessità di accendere un mutuo ipotecario il Comune partecipa anche al contratto di tale mutuo solo se riterrà presenti le condizioni di solvibilità.



## 6. CONCLUSIONI E LEZIONI PER L'INNOVAZIONE NELLE POLITICHE DI HOUSING SOCIALE

LILIANA LEONE

### 6.1 Introduzione

Il progetto di riqualificazione urbana di Messina Capacity nei primi due anni e mezzo ha raggiunto i risultati previsti e permesso la conclusione del processo di sbarcamento di Fondo Saccà, la riqualificazione dell'area circostante le ex 'casette' in cui è stato costruito il condominio ecologico (n. 4 alloggi) e l'infrastrutturazione con servizi socio-educativi.

Si è inoltre avviato il processo di risanamento di Fondo Fucile. Tutti i 171 nuclei familiari (più di quelli previsti), hanno optato per una delle tre soluzioni abitative e alla data del 2 ottobre 2019 n.49 avevano potuto acquistare una propria abitazione grazie ai contributi una tantum dei capitali personali di capacitazione, pari a una spesa di circa 3,5 milioni di euro. In media in ciascun nucleo vivono 3,3 persone, stimiamo quindi che a termine del progetto i beneficiari saranno circa 550. Per tutti i restanti nuclei è stata prevista dal Comune di Messina una soluzione abitativa in un alloggio popolare<sup>1</sup>.

Sono diversi gli elementi fortemente innovativi, in termini di strategia, dispositivi tecnici ed amministrativi e di modello di governance del partenariato pubblico-privato sociale, che hanno consentito di ottenere un risultato tanto eccezionale e quasi insperato se teniamo conto che da oltre un secolo Messina è gravata da un forte disagio abitativo e dalla presenza di vere e proprie baracche in alcuni casi simili agli slum che troviamo nei Paesi in via di sviluppo.

Le riprese effettuate nella fase pre-post sbarcamento, presentate rispettivamente nel [Video Clip n.1](#) e nel [Video Clip n. 5](#), mettono in evidenza quanto sia stata radicale la trasformazione del territorio di Fondo Saccà che in verità rappresenta una situazione addirittura migliore e più vivibile di quella caratterizzante la realtà del secondo territorio, Fondo Fucile, in cui le azioni di sbarcamento nel momento in cui scriviamo sono ancora in corso.

L'approccio metodologico complessivo ha permesso di coniugare molteplici dimensioni e interessi: la riqualificazione urbana, le strategie di lotta alla povertà e rottura dei circuiti di trasmissione inter-generazionale della stessa, il modello di sviluppo umano che garantisce la crescita delle libertà intese

<sup>1</sup> Elenco graduatorie del Dipartimento politiche per la casa del Comune di Messina approvate con DD 466 del 7/2/2018 e DD1167 del 14/3/2018

come opzioni effettive di scelta degli esseri umani sulla sfera dell'abitare, della salute, della socialità, la sperimentazione di meccanismi per spezzare i processi di controllo della criminalità organizzata sulle comunità, la sostenibilità ambientale e la riduzione/sospensione del consumo di suolo pubblico a vantaggio della valorizzazione di beni comuni (v. aree adibite a spazi pubblici).

## 6.2 Riduzione del consumo di suolo pubblico: acquisto sul libero mercato e riqualificazione edilizia

Capacity consolida e getta le basi per una diffusione significativa di una scelta compiuta anni addietro dall'amministrazione comunale di Messina che decise di optare per l'acquisto sul libero mercato delle abitazioni da destinare ad edilizia residenziale pubblica piuttosto che continuare a consumare suolo pubblico.

Il Dirigente comunale che ha svolto la funzione di RUP di progetto sino a novembre 2018 descrive l'iter che hanno dovuto compiere per convincere la Regione Siciliana che fosse possibile trovare soluzioni alternative ed evitare di costruire case popolari nel rispetto della norma e afferma:

*"Nel 2014 andai in regione per comprare le case e non per costruirle, per rompere il grande business... che costruisce e consuma suolo" (...) "con parametri assurdi dovuti all'inefficienza spaventosa .."* (Dirigente Comune ME)

Il tema dell'edilizia residenziale pubblica va separato da quello dell'abitare. Messina, infatti, pur avendo un gravissimo problema sull'abitare ha numero di vani di molto superiore alle sue necessità come tantissime altre realtà italiane.

*".. perché Messina si è dotata di piani regolatori che hanno sovradimensionato l'offerta abitativa. Il piano regolatore vigente era stato dimensionato per 500 mila abitanti poi è stato ritarato a 280 mila ab. Me nella sua storia Messina non ha mai superato 240 mila abitanti ....!"* (idem)

Nel 2001 (Censimento Istat) a Messina risultava esservi un patrimonio edilizio di 119.241 abitazioni e secondo quanto indicato nel PRG (DG 197 del 10 aprile 2018) le abitazioni non occupate risultavano essere 16.621 per un totale di stanze libere pari circa al 16% dell'intero patrimonio edilizio. Nel frattempo il volume edilizio in termini di metri cubi "si è certamente incrementato in misura notevole" (p.10 PRG) e per tale ragione il Piano Regolatore Generale si pone l'obiettivo di limitare decisamente la crescita edilizia residenziale nei prossimi anni e ogni forma di edificazione che possa incrementare il consumo di suolo.

## 6.3 La sostenibilità del modello e la riduzione dei costi per l'amministrazione pubblica

Il costo medio delle 27 abitazioni acquistate nel 2018 con capitali di capacitazioni dai beneficiari di Capacity è stato piuttosto basso e pari a 72.630 mila euro per ciascuna, cioè complessivamente 1,96 milioni, con un costo medio per metro quadro commerciale pari a 752 euro. La quasi totalità delle abitazioni acquistate nel 2018 (24 su 27) grazie ai capitali di capacitazione riguardano gli abitanti di Fondo Saccà che hanno acquistato abitazioni di un valore leggermente superiore, in termini assoluti e in relazione al costo per metro quadrato, a quello dei beneficiari di Fondo Fucile (Allegato 2).

Complessivamente n. 46 nuclei sono stati seguiti con servizi di accompagnamento a carattere finanziario e alcuni di essi, 6 a Fondo Saccà e 7 Fondo Fucile sono in attesa del rogito per l'acquisto dell'abitazione nei primi mesi del 2019.

Come accennato nel paragrafo dell'introduzione, il progetto Capacity è stato cofinanziato dalla Fondazione di Comunità Messina anche tramite la messa a sistema delle diverse progettualità ricadenti sul territorio e destinate allo stesso target di nuclei familiari in condizioni di forte disagio sociale ed economico.

Il progetto multiregionale Ecologia Integrale per i diritti dell'Infanzia, finanziato dall'impresa sociale Con i bambini SRL, soggetto gestore del Fondo per il contrasto della povertà educativa, inizialmente prevedeva a Messina l'erogazione di n.25 capitali di capacitazione a favore di nuclei svantaggiati con bambini di 0-6 anni (v. Tab. 5 Contributi Progetto Ecologia Integrale). Gli assi di intervento su cui sono stati costruiti

i progetti personalizzati avviati grazie a tali capitali di capacitazione sono stati: l'abitare, la socialità, l'accompagnamento tecnico-finanziario, l'accompagnamento all'auto-recupero dell'abitazione, l'efficientamento energetico o il sostegno economico finalizzato.

A fine dicembre 2018 i nuclei con bambini di 0-6 anni beneficiari di capitali di capacitazione del progetto Ecologia Integrale per interventi che mirano a interrompere il circuito della povertà sono stati n.20 (2 erano in fase di determinazione e verranno riportati nel 2019) di cui dodici per un importo unitario pari a circa 25 mila euro e i restanti con importi più ridotti. In 8 casi i contributi hanno sostenuto il diritto alla casa di bambini tra 0-6 anni complementando quanto previsto dal progetto Capacity. Complessivamente il valore dei capitali di capacitazione messi a disposizione nel 2018 è stato di 350 mila euro che si aggiunge e integra le risorse messe a disposizione dal progetto Capacity.

Si tenga conto che, con poche eccezioni, tutti i beneficiari hanno acquistato la propria casa in quartieri popolari della città di Messina dove il prezzo medio di un trilocale di circa 90-100 metri quadri nello stesso periodo oscillava da 700 a 900 euro per metro quadro commerciale.

Dalle perizie immobiliari giurate redatte da architetti

periti di EcosMed risulta che (V. dati tratti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare) le stime del valore dell'immobile in zona centrale, variano nel corso del 2018 da euro 1.237 (Via Napoli accanto Piazza Dante) a euro 1.000 (Rione ferrovieri in posizione più periferica a sud di Fondo Saccà).

Il costo messo a bando dal Comune di Messina (Bando Agosto 2017)<sup>2</sup> per l'acquisto di unità abitative di 95 metri quadri sul libero mercato, ricadenti nelle zone di Fondo Saccà e Fondo Fucile, da destinare all'edilizia residenziale pubblica, è stato pari a 1.350 euro<sup>3</sup> e con i ribassi è prevedibili che oscilli intorno a euro 1.150. Il costo medio a metro quadro delle abitazioni acquistate nel progetto Capacity nel corso

<sup>2</sup> Bando Agosto 2017 per acquisto di unità immobiliari Asse 4 4.1 Servizi di mediazione socioculturale a Fondo Saccà. Il prezzo unitario di vendita non potrà eccedere l'importo di Euro 1.350 a mq. Come da costi indicati per edilizia sovvenzionata dal decreto Assessorato alle Infrastrutture della Regione Siciliana pubblicato nella Gazzetta Uff. n. 55 del 31/12/2015 e successive Circolari esplicative con abbattimento dei costi da calcolarsi per immobili non nuovi in funzione del gradi di vetustà.

<sup>3</sup> La seconda alternativa per l'acquisto diffuso di appartamenti da assegnare ai legittimi beneficiari consiste nell'acquisto da parte del Comune di Messina di unità abitative di 95 m<sup>2</sup> medi al prezzo lordo (comprensivo di tutti i costi - tasse, spese notarili e spese accessorie) di euro 1.350 al m<sup>2</sup>.



della seconda metà del 2018 è stato di 752 euro: il costo di un immobile acquistato sul libero mercato dal Comune è quindi sensibilmente superiore – circa il 50% in più – di quello acquistato dai beneficiari di Capacity anche grazie all'ammortizzazione dei costi dovuta ad azioni di autorecuperato (n.b. la manutenzione ordinaria viene fatta in economia dai proprietari).

Secondo il dirigente del Comune di Messina RUP del progetto Capacity *"il progetto pilota andrebbe esteso a tutti i soggetti e tutti i Comuni perché il sistema canonico determina un enorme patrimonio e una difficoltà nella gestione degli immobili (con problemi legati) all'incasso dei canoni di affitto. Le entrate per il Comune – che corrispondono al canone di affitto – sono considerate irrisorie rispetto ai costi di manutenzione e gestione"*.

Lo IACP di Messina anche nell'ultimo rendiconto dell'ente conferma questo problema. Alcune abitazioni nella baraccopoli di Fondo Saccà che hanno quasi 100 anni sono proprietà dello IACP e sono in condizioni fatiscenti; come vedremo in seguito alcune palazzine a due piani pur essendo state valutate a rischio crolli e non avendo ottenuto da decenni l'abitabilità da parte dell'istituto stesso sono tuttora abitate.

La mancanza di fondi e di entrate legate ai canoni di affitto non consente agli enti di fare le manutenzioni necessarie.

*"...questo comporta una difficoltà di gestione e una protesta da parte dell'assegnatario dell'alloggio che deve fare degli interventi di manutenzione straordinaria su un immobile che non è di sua proprietà. Capacity ha invertito il principio, permettendo che l'alloggio sia acquistato (...) se questo concetto viene anticipato dando il capitale che consente di comprarsi la casa, improvvisamente tutti gli enti pubblici che concorrono al sistema (IACP, Comune..) ...si trovano sgravati. La sostenibilità dipende dagli investimenti che lo Stato può fare. Tuttavia tutto il fabbisogno abitativo a mio parere non può essere soddisfatto solo dal mercato a causa delle caratteristiche previste per gli alloggi (v. richiesta di alloggi non di lusso che non si discostano troppo da edilizia residenziale pubblica classe catastale A2 e A4)." (Intervista Comune RUP)*

Inoltre il meccanismo concepito dalla Regione Siciliana e la divisione di competenze tra IACP e comuni, viene considerato troppo farraginoso e alla base del mancato utilizzo dei fondi destinati negli anni al risanamento urbano in Sicilia.

*"All'istituto IACP sono state date le funzioni di stazione appaltante (sino a realizzazione degli immobili) e al comune la funzione di ente proprietario dell'alloggio e assegnatario dell'abitazione sulla base delle graduatorie. Spesso i due enti hanno dialogato con difficoltà"*. (Intervista Comune RUP)

A Messina lo IACP, proprietario di alcuni terreni di Fondo Saccà e di alcuni degli immobili fatiscenti da abbattere, sta trasferendo la proprietà dei terreni ad altri soggetti tra cui la Fondazione di Comunità di Messina a cui ha dato i terreni utilizzati per supportare la sperimentazione del condominio pilota di Capacity e partecipando alle sperimentazioni tecniche di ingegneria e architettura sostenibile.





*Una politica innovativa di riqualificazione urbana*

Il progetto Capacity intercetta e modifica i pattern di segregazione urbana (Bucheli, 2016) che per molti decenni nella città di Messina hanno pesantemente influenzato la distribuzione di ricchezze, opportunità lavorative, opportunità educative e di vita in salute di migliaia di persone. Basandosi su un approccio alle capacitazioni come base per lo sviluppo del benessere delle persone, sono stati proposti interventi place-based basati su misure che sostanzialmente hanno aumentato le opzioni di scelta percorribili.

Pur trattandosi di un rapporto di valutazione intermedio che ha potuto analizzare i risultati del progetto di risanamento urbano emersi nel corso del primo biennio del progetto, è stato possibile rendere conto dei primi effetti sui beneficiari di Fondo Saccà e identificare alcuni meccanismi d'implementazione e dinamiche di sviluppo urbano. Il progetto sta producendo effetti di anti-segregazione modificando le decennali dinamiche spaziali a cui si deve il consolidamento di gravi forme di marginalità e di etichettamento sociale.

L'aumento delle opzioni di scelta effettivamente praticabili (n.b. non basta che queste siano a disposizione e previste dal programma) per i nuclei familiari, cioè le libertà sostanziali delle persone, si associa a significativi cambiamenti delle progettualità e dei valori che orientano anche la genitorialità e gli stili educativi, a cambiamenti delle prospettive di vita con ricadute sulla dimensione della socialità e, infine, per alcuni casi anche a percorsi di regolarizzazione ed emersione del lavoro sommerso.

Come evidenziato dal test che rileva gli atteggiamenti dei nuclei familiari beneficiari nella fase pre e post acquisto dell'abitazione, si modificano in senso positivo, e in modo statisticamente significativo (Allegato 3. Test CEAC), la speranza nel futuro, il senso di sicurezza e la propensione ad assumere il rischio delle scelte (v. item coraggio-paura), la fiducia verso le istituzioni e gli altri, come pure cambiano le intenzioni intese come impegni rispetto gli stili e le priorità dei futuri consumi e la propensione al risparmio.

Gli abitanti delle baraccopoli sono quasi sempre considerati non bancabili dagli istituti finanziari tradizionali. La possibilità di accesso al credito e a prestiti bancari con tassi regolari, sostenuta dall'Azione di accompagnamento e consulenza finanziaria del progetto e dal lavoro congiunto con la MECC di Messina<sup>4</sup>, ha permesso nella metà dei casi una ristrutturazione dei debiti e laddove necessario l'accensione per la prima volta nel corso della vita di un mutuo per l'acquisto di un'abitazione. L'accesso al credito ha rappresentato uno degli stimoli fondamentali per la riorganizzazione delle priorità familiari e l'uscita da condizione di insicurezza e marginalità.

Per comprendere la sostenibilità di questa operazione e la capacità di solvenza dei nuclei familiari, nei prossimi rapporti di valutazione del progetto Capacity saranno riportati i dati di monitoraggio riguardanti i mutui e i prestiti della MECC. Saranno inoltre monitorati gli effetti sulla sostenibilità ambientale in termini di riduzione dei consumi energetici e cambiamenti di atteggiamento dei nuclei familiari nelle cui abitazioni sono state installati dei dispositivi domotici che permettono il controllo dei consumi.

Le persone parlando dei propri vissuti nel corso degli ultimi due anni affermano che a seguito dell'acquisto dell'abitazione con il contributo una tantum del Capitale di capacitazione, si percepiscono non solo meno paurose nei confronti del futuro e meno preoccupate per le condizioni di non salubrità dell'ambiente, ma anche più felici e spinti da speranze. Gli stati emotivi come la felicità, come anche le variabili di reddito e ricchezza, se analizzati isolatamente non sono considerati nell'approccio alle

<sup>4</sup> La MECC è il nuovo strumento di finanza etica della Fondazione di Comunità di Messina. Essa nasce in forma cooperativa dalla relazione della Fondazione con il Movimento Italiano dell'Economia di Comunione e con il Movimento della Finanza Etica Europea. La MECC è costituita ai sensi dell'Articolo 111 del T.U.B. Il suo obiettivo specifico sarà quello di promuovere l'economia civile sui territori di riferimento delle reti etiche italiane a partire da quelle siciliane e toscane.

capacitazioni come indicatori validi e sufficienti per misurare l'accresciuto benessere delle persone e delle comunità. Essi sono tuttavia ritenuti molto importanti se connessi alla sfera dei funzionamenti dei soggetti in quanto forniscono un'indicazione per comprendere i valori delle persone e i vissuti derivati dall'aumento delle libertà e alle scelte concrete ad esse connesse.

Il contesto e la zona dove le persone hanno scelto di acquistare casa ha, infine, una forte valenza sulla dimensione della 'socialità'. Mentre nessun intervistato ha mai fatto riferimento a dati che riguardano il valore di un immobile come l'anno di costruzione, tutti hanno però messo in evidenza il significato dato allo spostamento o al mantenimento in un quartiere limitrofo all'area oggetto di riqualificazione urbana. La possibilità di scelta dell'abitazione per tutti i nuclei intervistati ha avuto un impatto sulla dimensione della socialità e sulla libertà di scegliere la zona dove vivere che implica una ricaduta sulla qualità delle relazioni primarie e sui network di supporto sociale.

La questione del lavoro sommerso viene citata in questo rapporto (Paragrafo 4.1) per due ragioni:

- a) in primo luogo rappresenta un elemento che altera e rende inique le modalità di allocazione delle risorse messe a disposizione dalle politiche di contrasto alla povertà, di redistribuzione della ricchezza o anche di accesso alle abitazioni dell'ERP, introducendo parametri che non riflettono correttamente le condizioni di disagio economico delle persone e dei nuclei familiari;
- b) in secondo luogo conferma che il problema del contrasto alla povertà estrema e delle condizioni di marginalità connesse al vivere in contesti degradati come le baraccopoli di Messina, non è sovrapponibile al solo problema di carenza di reddito e/o povertà economica. Nel caso del progetto Capacity, dalle testimonianze dei beneficiari e dalle stesse verifiche a carattere finanziario compiute dalla MECC per valutare la possibilità di erogare dei mutui o dei prestiti, è emerso che almeno la metà dei nuclei familiari sono in grado, se opportunamente supportati, e sarebbero stati in grado almeno in una certa misura anche negli anni passati, di produrre dei risparmi e investire delle risorse economiche per l'acquisto di beni durevoli.

L'assenza di progettualità a lungo termine e di investimenti in beni durevoli da parte degli abitanti delle due baraccopoli risulta fortemente legata all'incertezza dei redditi spesso derivati da lavoro sommerso o da contratti a tempo determinato, ma anche in modo rilevante dalla condizione di attesa passiva e dalla 'speranza', alimentata negli anni dalle diverse Amministrazioni, di entrare un giorno in possesso di una 'casa popolare'.

## 6.4 Conclusioni intermedie

Dai dati illustrati, riguardanti la prima fase del progetto Capacity, emerge il carattere di forte innovatività delle politiche per l'abitare insita nella struttura complessiva del progetto. L'opzione che prevede l'acquisto in proprio di un'abitazione con il dispositivo dei Capitali di capacitazione è stata molto apprezzata dagli amministratori e dai beneficiari ed è stata preferita alla usuale pratica dell'amministrazione pubblica di acquisto (o costruzione) e messa a disposizione di alloggi di edilizia residenziale pubblica con affitti agevolati. In sintesi a distanza di due anni dall'avvio del progetto Capacity il 37% dei nuclei familiari delle due baraccopoli di Fondo Saccà e Fondo Fucile, pari a 163 abitanti, possono affermare di avere una casa di proprietà scelta da loro.

Dalla valutazione intermedia emergono i seguenti risultati.

- I. Sostegno delle Amministrazioni e continuità della policy. Dopo una prima fase di incertezza è stata compresa e apprezzata dagli abitanti di Fondo Saccà che per primi si sono confrontati con il progetto Capacity e a progetto avviato è stata sostenuta anche dall'Amministrazione entrante (Sindaco Cateno

De Luca succeduto a seguito delle amministrative del giugno 2018 a Renato Accorinti). La forte *governance* garantita dall'autorevolezza della Fondazione di Comunità di Messina e dalla rete del Distretto Sociale Evoluto, assieme a una *vision* ampia, una solida teoria del programma ben comunicata e una strategia finanziaria articolata con messa a sistema di più progettualità cofinanziate da soggetti diversi, ha consentito al programma di consolidarsi nel tempo riducendo i rischi di rigetto.

II. Completamento delle azioni di supporto all'abitare e avvio dello sgombero a Fondo Saccà. A luglio 2019 il risanamento dell'Area di Fondo Saccà era in fase di completamento. A Ottobre 2019 a Fondo Saccà su 56 nuclei familiari in graduatoria a ben 35 di essi il Comune di Messina - Dipartimento politiche per la casa ha concesso, o sta per deliberare (4 casi), un contributo per l'acquisto di una propria abitazione. In tutti gli altri casi il Comune ha provveduto con l'assegnazione di un 'alloggio popolare' o sta per provvedere. Possiamo affermare che dopo oltre un secolo questa enclave di ter-

ritorio a ridosso della costa, dove le onde del maremoto del 1908 raggiunsero i 6 metri, sta subendo mutazioni sostanziali con un potente ri-orientamento dei percorsi di vita delle persone. A Fondo Fucile si è avviato successivamente il processo di riqualificazione urbana e a ottobre 2019 quasi un quarto dei nuclei in graduatoria, cioè 25 su 108, ha acquistato un'abitazione (14 nuclei) o è in procinto di ottenere il contributo per acquistarla (11 nuclei); occorrerà quindi una proroga del progetto per ottenere i risultati ottenuti a Fondo Saccà.

III. Prevenire fenomeni di ghettizzazione e stigmatizzazione.

Il processo di rigenerazione urbana adottato da Capacity impedisce, o limita fortemente, i meccanismi di ghettizzazione e la creazione di aree dove si concentra la marginalità sociale. In entrambe le opzioni, acquisto di proprietà o casa del comune, non vi è una pre determinazione di aree territoriali in cui andranno a trasferirsi i nuclei familiari che anzi attivamente hanno cercato di evitare i contesti a più elevato grado di degrado urbano.

IV. Infrastrutturazione socioeconomica. È stata creata un'agenzia di sviluppo dell'economia sociale e solidale, per promuovere imprese inclusive, l'occupabilità e percorsi di fuori-uscita dal sommerso e dal lavoro nero. L'Agenzia di Sviluppo ha potuto usufruire di servizi di co-progettazione, counseling e tutoraggio e servizi di microcredito e di fondi a impatto sociale. Nel corso del 2019 lo spazio liberato dalle abitazioni fatiscenti e insalubri è diventato un *common*, un piccolo parco tematico ed educativo sui temi: dell'architettura e dell'ingegneria sostenibile con sperimentazione di percorsi didattici ed educativi sui diversi elementi di innovazione che caratterizzano l'intervento abitativo e percorsi di educazione botanica. Tra le ricadute positive si segnala l'apertura a ridosso delle casette fatiscenti del nuovo Centro commerciale Maregrossa, su sei piani con un'area di mq. 12180 di vendita. Nei locali del condominio ecologico sviluppato a Fondo Saccà, nella primavera del 2019 si è avviato un centro con servizi educativi 'Piccoli spassi' e 'Tempi per le Famiglie, rivolti a bambini di diverse fasce di età che svolgono a titolo gratuito attività educative e di animazione.

V. Riduzione della spesa pubblica e maggiore efficienza delle politiche di *housing* sociale. Il dispositivo 'capitale personale di capacitazione' ha comportato una riduzione immediata dei costi medi di acquisto dell'abitazione sul libero mercato pari al 35% rispetto all'acquisto degli immobili con Avviso pubblico da parte del Comune o dello stesso Istituto Autonomo Case Popolari (IACP). Grazie



all'acquisto diretto dell'abitazione da parte dei beneficiari dei capitali personali di capacitazione si eliminano le spese per la manutenzione e i costi amministrativi connessi alla gestione del parco immobili di proprietà dello IACP e del Comune di Messina destinati a edilizia sociale. Si consideri che i canoni di locazione nel solo parco abitazioni dello IACP nel 2018 ammontavano a n.7.669<sup>5</sup> unità. Tra i costi vanno considerati anche quelli per il recupero, la rateizzazione delle morosità degli inquilini e le spese legali,<sup>6</sup> la liquidazione delle quote di competenza degli amministratori dei condomini IACP, il monitoraggio delle condizioni degli immobili, le coperture assicurative degli immobili, la realizzazione di opere di manutenzione straordinaria e i costi fissi per il personale pari a 143 unità.<sup>7</sup> Va infatti *evidenziato* che il patrimonio abitativo dello IACP di Messina *"necessita di interventi manutentivi straordinari che assorbono, quasi integralmente, le risorse finanziarie dell'Ente..."* (IACP Messina, Piano delle performance 2018-2020, p.3).

VI. Valorizzazione economica delle attività di auto-costruzione e riqualificazione di immobili vetusti. Tale formula sostiene coloro che effettuano una riqualificazione dell'immobile con il riconoscimento e la valorizzazione economica e professionale delle attività di manutenzione ordinaria o straordinaria realizzate dagli stessi beneficiari. In tal modo si riqualificano gli immobili presenti sul libero mercato altrimenti soggetti a fatiscenza.

VII. Sostenibilità ambientale. Il progetto, inoltre, elimina la necessità di consumo di suolo pubblico implicita nelle azioni di edilizia residenziale pubblica basate sulla costruzione di nuovi immobili. Le politiche di edilizia residenziale sono ancora fortemente centrate su modelli che prevedono il consumo di suolo pubblico. Infatti, nell'anno 2018 lo IACP di Messina ha deliberato interventi riguardanti la costruzione di nuovi edifici con 161 alloggi<sup>8</sup> nel solo Comune di Messina, oltre ad alcune botteghe e opere di urbanizzazione.

VIII. Accesso al mercato del credito da parte di soggetti non bancabili. Metà dei nuclei familiari in precedenza considerati 'non bancabili' accedono al mercato creditizio (v. in particolari grazie ai prestiti e microcrediti erogati dalla MECC di Messina al 53% dei beneficiari che hanno acquistato casa con capitale personale di capacitazione) ottenendo un duplice risultato: accedono a consulenza finanziaria per la ristrutturazione di debiti pregressi e a crediti a tasso agevolato con riduzione dei rischi di affidarsi a un mercato con interessi usurari. Si noti che a oggi in nessun caso si è registrata un credito in sofferenza.

IX. Uno Stock di risorse economiche e relazionali per il contrasto della povertà e della trasmissione intergenerazionale. Infine, un terzo dei nuclei beneficiari dei capitali di capacitazione che hanno acquistato casa hanno, nei fatti, aumentato il capitale che saranno in grado di trasferire ai propri figli o ai loro nipoti. Come dimostrato anche da recenti studi (D'Alessio, 2018), le eredità sono un fattore sempre più importante per spiegare l'origine della ricchezza delle famiglie italiane. I trasferimenti



<sup>5</sup> Pag. 3 [http://www.iacpmessina.it/notizie/bandi/download/DELIBERA\\_23\\_2018\\_ALLEGATO\\_2.pdf](http://www.iacpmessina.it/notizie/bandi/download/DELIBERA_23_2018_ALLEGATO_2.pdf)

<sup>6</sup> Si vedano le numerose determinazioni del settore amministrativo dello IACP di Messina nell'anno 2018 [http://www.iacpmessina.it/trasparenza/determineAM18\[4\].htm](http://www.iacpmessina.it/trasparenza/determineAM18[4].htm)

<sup>7</sup> Le risorse umane in organico allo IACP della provincia di Messina sono pari a 143 unità di cui 4 con ruolo dirigenziale (v. File delibera 23/2018 p.5) e quelle effettivamente in servizio nel 2018 risultano essere n.75 (compresi 3 dirigenti)[http://www.iacpmessina.it/notizie/bandi/download/DELIBERA\\_23\\_2018\\_ALLEGATO\\_1.pdf](http://www.iacpmessina.it/notizie/bandi/download/DELIBERA_23_2018_ALLEGATO_1.pdf)

<sup>8</sup> Delibere IACP numeri 2,3 12 e 15 del 2018 [http://www.iacpmessina.it/trasparenza/delibere18\[4\].htm](http://www.iacpmessina.it/trasparenza/delibere18[4].htm)



di ricchezza sono positivamente correlati con il trasferimento di capitale umano e sembrano essere uno (anche se non il principale) dei canali di trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza.

## 6.5 Prospettive, sfide e lezioni

*L'utilizzo dell'approccio alle capacitazioni nelle politiche ordinarie: un'opzione desiderabile e possibile*

Nel corso del testo il tema dell'approccio alle capacitazioni è stato trattato in più punti: laddove si descrive la struttura generale del progetto di riqualificazione urbana (Cap.1), successivamente dove si spiega la Teoria del programma e l'utilizzo fatto nel definire i quesiti e i metodi di valutazione (Cap.2). Sono stati indagati i meccanismi che si attivano a ridosso della scelta compiuta dai beneficiari connessa alle tre possibili opzioni sull'abitare (Cap.4) e analizzate le procedure amministrative che hanno consentito tramite l'utilizzo dei capitali personali di capacitazione di rispondere in modo personalizzato al fabbisogno degli abitanti e superare le condizioni di emergenza abitativa (Cap.5).

Abbiamo illustrato come i modelli e le metodologie di intervento basate sull'utilizzo del Budget alla persona/ Budget di salute o dei capitali personali di capacitazione, e ispirati all'approccio delle capacitazioni di Amartya Sen, siano stati adottati in una pluralità di settori analizzandone aspetti di efficacia a medio lungo termine e maggiore efficienza rispetto alle soluzioni standard.

*La questione della base informativa e delle regole di accesso*

Alla luce di quanto emerso nel corso dell'analisi valutativa in termini di giustizia sociale emergono alcune domande: come giudichiamo la scelta di includere tra i nuclei beneficiari dei capitali personali di capacitazione di Capacity anche coloro che non erano inclusi nelle graduatorie ERP di alcuni anni addietro?

In tal modo non si stanno considerando i comuni criteri utilizzati per accedere ai servizi a domanda individuale o benefici nell'edilizia sociale connessi a termini e date di presentazione di una domanda all'EELL né una graduatoria basata sul parametro della ricchezza economica (v. Indicatore ISEE). Non c'è quindi il rischio di arbitrarietà eccessiva da parte del decisore pubblico? Quali sono i dati che utilizziamo per individuare nuovi criteri per l'eleggibilità dei soggetti?

Nel 1999 durante la premiazione il nobel per l'economia nel suo discorso (Sen, 1999) affrontò precisamente questo dilemma; nel discutere il tema delle informazioni su cui si basano le analisi sul benessere sociale, e in particolare gli studi sulla povertà, evidenziò i limiti di un approccio centrato sulla conta delle teste di coloro cioè il cui reddito ricade sotto o sopra la linea di povertà. La povertà viene invece concepita da Amartya Sen come seria deprivazione di una serie di capacitazioni di base, una mancanza di opportunità per vivere una vita accettabile che sono influenzate da una serie di fattori contingenti – incluso il reddito familiare – che consentono la conversione del reddito in soddisfacimento dei bisogni e possibilità di vivere una vita accettabile. Sen (op.cit. pag 360) cita almeno quattro tipi di fonti di variazioni che riconduciamo a deprivazioni che abbiamo osservato e descritto anche nel caso di Messina: (1) eterogeneità personale (Es: predisposizione alle malattie che non hanno colpito tutti i nuclei familiari con la stessa intensità o differenze nel reddito da lavoro evidenziate tra Fondo Saccà e Fondo Fucile), (2) diversità ambientali (Es: vivere in aree con forti rischi ambientali come baracche o casette senza adeguate infrastrutture fognarie, spazi angusti fuori norma e costruite con componenti di amianto), (3) variazioni nell'ambiente sociale (es: forte incidenza di soggetti condannati per crimini



legati alla criminalità organizzata) e (4) differenze nei modelli di consumo e deprivazione relativa che riducono la possibilità di prendere parte alla vita della società (es: forte isolamento sociale e processi di esclusione e ghettizzazione connessi alla pessima fama e bassa reputazione del quartiere in cui si vive).

Nel caso del progetto Capacity non sempre la mancanza di reddito ha rappresentato un fattore sufficiente a spiegare la permanenza dei nuclei familiari in condizioni di degrado per decenni e giustificare la permanenza in un'abitazione fatiscente che ha compromesso in molti casi la propria salute e quella dei figli. In tal senso allargare i benefici a tutti gli abitanti delle due baraccopoli, a prescindere dalle sole graduatorie ERP, risponde maggiormente a criteri sostanziali di giustizia sociale anche in considerazione delle diverse dimensioni che concorrono alla trasmissione intergenerazionale della povertà.

Cosa ci manca, ci chiediamo ora, per un'adozione più consistente di tale approccio nelle politiche ordinarie?

Ai fini valutativi, come anche ai fini gestionali, un aspetto centrale è proprio quello della **base informativa** utile alla comparazione interpersonale **che adottiamo per esprimere giudizi** e un fattore di ostacolo, strettamente connesso al precedente, deriva dalla povertà della base informativa usualmente adottata nell'implementazione di misure di welfare.

Ogni approccio è caratterizzato da una sua base informativa: in quello utilitarista è l'utilità la base informativa che nella versione classica viene identificata come soddisfacimento di bisogni. Sen propone un approccio alternativo ai giudizi di valore che è centrato sulle libertà intese come capacitazioni individuali di fare cioè le cose che una persona ha motivo di apprezzare. *"Alla resa dei conti, la base informativa dei funzionamenti è pur sempre una base per la valutazione della qualità della vita e del progresso economico molto più raffinata di varie alternative usualmente raccomandate, come le utilità individuali o il possesso di merci"* (Sen 1992:80 La diseguaglianza) *...quando si deve fare una scelta o esprimere un giudizio di valore entrano in gioco le basi informative che possono rendere decisiva una scelta oppure un'altra"* (Sen 2001).

Come abbiamo osservato nei capitoli 4 e 5 il processo di scelta che ha condotto a una delle tre opzioni sull'abitare, e quindi in alcuni casi all'utilizzo dello strumento capitali personali di capacitazione, non aveva una base informativa semplificata ma si è sviluppato in diversi step in cui a partire dai dati dei censimenti e delle graduatorie di edilizia residenziale pubblica, per predisporre dei progetti personalizzati di presa in carico da parte dei partner del progetto venivano considerate una pluralità di altre informazioni tra cui: caratteristiche del nucleo familiare ed età di eventuali minorenni a carico, tipo e luogo dell'abitazione, disponibilità e fonte dei redditi da lavoro formale e informale, condizioni lavorative ed eventuali supporti per la regolarizzazione, capacità di risparmio e stili di consumo, tipo di occupazione, situazione debitoria, eventuale supporto dei familiari in grado di sostenere il nucleo per l'accensione di un mutuo, condizioni di salute dei familiari, precedenti penali, desiderata e motivazioni alla base della scelta, caratteristiche delle abitazioni individuate per l'acquisto, stima della congruenza del valore e stima per eventuali lavori di ristrutturazione.

Uno delle indicazioni che possiamo trarre dalla sperimentazione di Capacity è che opportuno e possibile incorporare nelle procedure di scelta alla base delle politiche pubbliche delle opzioni che ampliano le libertà delle persone. Come indicato da Sen le **decisioni dovrebbero essere sensitive alle ineguaglianze di benessere e opportunità** (Sen 1999:357), dovrebbero evitare misure di comparazione basate su stati mentali di felicità e benessere, ma piuttosto guardare al benessere individuale inteso come ampliamento delle libertà e opportunità sostanziali di scelta delle persone.



*Sfide e prospettive*

Alcune delle sfide a cui il progetto di riqualificazione urbana Capacity deve ancora rispondere riguardano il completamento dell'intervento a Fondo Fucile, dove le condizioni di disagio e la commistione con aree di illegalità sono più severe di quelle descritte nel primo caso di Fondo Saccà, con la bonifica dell'area, l'effettiva eliminazione delle baracche e lo smaltimento in tempi congrui dei manufatti con cemento amianto fonte di inquinamento ambientale.

La seconda sfida, altrettanto stimolante, riguarda l'area del progetto dedicato al contrasto della povertà economica e agli impatti dei dispositivi domotici per il risparmio energetico e la mutualizzazione dell'energia la cui installazione nelle abitazioni è già stata definita.

Ai fini della innovazione delle politiche di *housing* sociale occorre anche l'innovazione dei processi amministrativi. Sarebbe auspicabile, ad esempio, una maggiore conoscenza e l'utilizzo del dispositivo dei capitali personali di capacitazione nei programmi finanziati da Fondi Strutturali e di Investimento Europei (v. Cap. 5) e il superamento di modelli standardizzati e spesso assai più costosi, di lotta alle disuguaglianze e di superamento delle emergenze abitative.

Infine, rimandiamo il lettore a un prossimo appuntamento. Ci interessa valutare gli impatti sulle famiglie e verificare se, come ipotizzato, la capacitazione sull'abitare, intesa come aumento di opportunità di scelta in una delle sfere più rilevanti della vita umana, è in grado di innescare cambiamenti delle traiettorie di vita, modificando le aspettative, le speranze delle persone e le scelte a medio termine anche sulle altre sfere. In particolare intendiamo indagare la dimensione della conoscenza, quella che riguarda il benessere e l'istruzione dei figli, che potrebbe interrompere la catena di deprivazione e intrappolamento che ha condizionato gli abitanti di questi luoghi per decenni.

Alcune delle sfide a cui il progetto di riqualificazione urbana Capacity deve ancora rispondere nel secondo biennio sono:

- il completamento dell'intervento a Fondo Fucile e la bonifica delle aree;
- attivazione dei dispositivi domotici per il risparmio energetico installati nelle abitazioni e la mutualizzazione dell'energia;
- promuovere con l'agenzia di sviluppo dell'economia sociale e solidale le imprese inclusive, l'occupabilità e percorsi di fuori-uscita dal sommerso e dal lavoro nero e verificare se a medio termine si modificano le traiettorie di vita, con ricadute su altre sfere: lavoro, istruzione dei figli.

Tali aspetti saranno oggetto di attenzione del rapporto finale di valutazione di impatto.

## 7. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Alesina R, Rodrik D, Distributive politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 1994, 109(2):465-490. DOI: 10.2307/2118470

Alkire S, *Briefing note. Capability and Functionings: Definition & Justification*, Human Development and Capability Association, Boston

Alkire S, *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002

Alkire S, Subjective quantitative studies of human agency, <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Alkire-Subjective-Agency.pdf>

Alkire S, Measuring the freedom aspects of capabilities. Paper Global Equity Initiative, Harvard University, 2005

Aoki M, *Modeling aggregate behavior and fluctuations in economics*, Cambridge University Press, 2002

Arbaci S, Tapada-Berteli T, Social inequality and urban regeneration in Barcelona city centre: Reconsidering success. *European Urban and Regional Studies*, 2012, 19(3):287-311

Atkinson R, The evidence on the impact of gentrification: new lessons for the urban renaissance? *International Journal of Housing Policy*, 2014, Vol 4(1), <https://doi.org/10.1080/1461671042000215479>

Atkinson AB, *Inequality. What can be done?* Harvard University Press, London, 2015

Babic B, Graf G, Germes Casdro O, The Capability Approach as a framework for the evaluation of child and youth care. *European Journal of Social Work*, 2010, 13(3):409-413

Berke P, Manta Conroy M, Are we planning for sustainable development? An evaluation of 30 comprehensive plans. *Journal of the American Planning Association*, 2000, 66(1): 21-33

Biolcati-Rinaldi F, Leone L, La valutazione realista (Cap 5). In: Marchesi G, et al. *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Dipartimento Politiche di Sviluppo Ministero dello sviluppo economico SNV, Materiali 2012, n.22

Bucheli J F, Placing capability in urban spaces: The capability Approach to residential segregation. Paper presented at the annual conference C HDCA Conference, Tokyo 2016

Camera dei Deputati, Relazione sull'attività svolta 25 Nov 2016- 14 dic 2017, Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, 2017 <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/12/Relazione-sullattivit%C3%A0-svolta.pdf>

CARITAS Roma, Le chiavi di casa, 2019 Link [http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/02/F1\\_REF4\\_GuidaLeChiavidiCasa.pdf](http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/02/F1_REF4_GuidaLeChiavidiCasa.pdf) Cannari L, G. D'Alessio, Intergenerational Transfers in Italy, in Household wealth in Italy, (a cura di L. Cannari, G. D'Alessio e G. Marchese), Banca d'Italia, 2008

Cassa Depositi e Prestiti, Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: Focus sull'edilizia sociale. Report monografico 03, 2014

Chan E, Lee GKL, Critical factors for improving social sustainability of urban renewal projects, *Social Indicators Research*, 2008, 85(2):243-256

- Chiappero-Martinetti E, Social Innovation and the capability Approach. Introduction to the special issue, *Journal of Human Development*, 2017, 18:2, 141-147, DOI: 10.1080/19452829.2017.1316002
- Città di Messina, Delibera Giunta Comunale n.326 del 1 giugno 2018 "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni progetto "Capacity" integrazione e modifiche della delibera G.M. n.140 del 13/3/2018 atto di indirizzo politico capitale personale di capacitazione"
- Cornelius N, Wallace J, Cross-Sector Partnerships: City Regeneration and Social Justice, *Journal of Business Ethic*, 2010, 94, 71-84. DOI 10.1007/s10551-011-0780-6
- D'Alessio G, Trasferimenti intergenerazionali e disuguaglianza di ricchezza: alcune evidenze per l'Italia. Presentazione al seminario I numeri e i luoghi delle disuguaglianze, *Forum Diseguaglianze e Diversità*, Roma 22 maggio 2018 <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2018/05/DAlessio-Forum-DD.pdf>
- Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, Presidenza del Consiglio dei Ministri I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Roma. Marzo 2017
- Egan M, Lawson L, Kearns A, Conway E, Neary J, Neighbourhood demolition, relocation and health. A qualitative longitudinal study of housing-led urban regeneration in Glasgow, UK. *Health & Place*, 2015, 33, 101-108 <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2015.02.006>
- Egan M, Katikireddi SV, Kearns A, Tannahill C, Kalacs M, Bond L, Health Effects of Neighborhood Demolition and Housing Improvement: A Prospective Controlled Study of 2 Natural Experiments in Urban Renewal, *American Journal of Public Health*, 2013, 103(6):e47-e53
- European Commission (2013), EVALSED sourcebook. Method and techniques.
- Forum Diseguaglianze e Diversità, 15 proposte per la giustizia sociale. Ispirate dal programma di Azione di Anthony Atkinson. Marzo 2019. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/03/15-proposte-per-la-giustizia-sociale.pdf>
- Franzini M, Granaglia E, Raitano M. *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le disuguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo*. Il Mulino, 2014
- Franzini M, Raitano M, La trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze di reddito, in Pizzuti F.R. (a cura di) *Rapporto sullo stato sociale Anno 2008*, UTET, Torino.
- Giunta G, Leone L, Marsico F, Marino D, Motta G, Righetti, *A Sviluppo è coesione e libertà: il caso del Distretto Sociale Evoluto di Messina*. HDE Civil Economy, Messina, 2014a
- Giunta G, Giunta G, Leone L, Marino D, Motta G, Righetti A and Marino D, A Community Welfare Model Interdependent with Productive, Civil Economy Clusters: A New Approach. *Modern Economy*, July 2014b. DOI10.4236/me.2014.58084
- Ho SY, Evaluating Urban Regeneration Programmes in Britain. *Evaluation*, 1999, 5(4): 422-438. DOI10.1177/135638999400830084
- Ho SY, *Evaluating British urban policy: Ideology, conflict and compromise*. 2003, Aldershot, UK: Ashgate
- Kahneman D, *Economia della felicità*, Il Sole 24 Ore, 2007
- Kearns A, Tannahill C, Bond L. Regeneration and health: conceptualising the connections. *Journal of Urban Regeneration Renewal*. 2009, 3(1):56-76
- Kramer D, Lakerveld J, Stronks K, Kunst A, Uncovering How Urban Regeneration Programs May Stimulate Leisuretime Walking among adults in deprived areas: A Realist Review. *International Journal of*

- Health Services*, 2017, 47(4), 703-724. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.11.050>
- Kuznets S, Economic Growth and Income Inequality, *The American Economic Review*, 1955, 45, 1-28.
- Kuznets S, Economic Growth and Income Inequality, *The American Economic Review*, 1955, 45, 1-28.
- Istat, Audizione parlamentare Sicurezza e stato di degrado delle città e delle loro periferie. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, 24 /1/2017 e Cartogrammi del Comune di Messina, 31 maggio 2017
- Leone L, Cap.4 Evoluzione ed effetti del capitale sociale del Distretto Sociale Evoluto di Messina. In: Giunta G, Leone L, Marsico F, Marino D, Motta G, Righetti A, Sviluppo è coesione e libertà: il caso del Distretto Sociale Evoluto di Messina. Mesogea Edizioni, Messina 2014
- Jenkins S, Siedler T, The intergenerational transmission of poverty in industrialized countries, CPRC Discussion Paper 693, Berlin, 2007. [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.59966.de/dp693.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.59966.de/dp693.pdf)
- Mehdipanaha R, Manzano A, Borrell C et al. Exploring complex causal pathways between urban renewal, health and health inequality using a theory-driven realist approach. *Social Science & Medicine*, 2015, 124, 266-274
- Millard J, Weerakkody V, Missi F, et al. *Social Innovation for Poverty Reduction and Sustainable Development: Some Governance and Policy Perspectives*. Conference: the 9th International Conference. March 2016. DOI10.1145/2910019.2910079
- Ministero dell'Interno, Ufficio centrale di statistica Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti - Anno 2017
- Monteleone R. La contrattualizzazione nelle politiche socio-sanitarie: il caso dei voucher e dei budget di cura. In: Bifulco L. (a cura di), *Le Politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, 2005.
- Notaro A, Nel quartiere degradato nascono gli eco-appartamenti più belli della città. L'interessante esempio di housing sociale a Maregrossio di Messina, *Il Redattore Sociale*, 22 marzo 2019 [https://www.redattoresociale.it/amp/article/notiziario/nel\\_quartiere\\_degradato\\_nascono\\_gli\\_eco-appartamenti\\_piu\\_belli\\_della\\_citta](https://www.redattoresociale.it/amp/article/notiziario/nel_quartiere_degradato_nascono_gli_eco-appartamenti_piu_belli_della_citta)
- Nussbaum M, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2011
- Pawson R, *Evidence-based policy: a realist perspective*, Sage, London, 2006
- Person T, Tabellini G, Is Inequality Harmful for Growth, *The American Economic Review* 1994,84, 600-621.
- Pittini A, Gheklère L, Dijoi J, Kiss I, *The State of Housing in the EU 2015*. Housing Europe. European Federation for Public, Cooperative and Social Housing, Brussels, 2015
- Pomponi F, *Transforming Challenges into Opportunitities in Social Housing: A Case Study from Italy*, Conference paper PLEA Edinburgh, 11 Jul 2017 (Disponibile su piattaforma Researchgate.net )
- Righetti A., I Budget di Salute e il Welfare di Comunità, Centro per l'Autonomia (CpA) umbro, 2013 [http://www.cpaonline.it/carica/seminarifish/righetti\\_budget\\_salute\\_welfare\\_comunita](http://www.cpaonline.it/carica/seminarifish/righetti_budget_salute_welfare_comunita)
- Robeyns I, The Capability Approach in Practice, *The Journal of Political Philosophy*, 2006, 14(3): 351-376
- Robeyns I, The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction. Revised vers. 9 December 2003 [http://commonweb.unifr.ch/artsdean/pub/gestens/f/as/files/4760/24995\\_105422.pdf](http://commonweb.unifr.ch/artsdean/pub/gestens/f/as/files/4760/24995_105422.pdf)
- Sen A, *La diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna 2010



- Sen A, Lo sviluppo è libertà. Mondadori, 2001 Trad. *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford
- Sen A, The possibility of social choice, *The American Economic Review*, 1999, Vol 89, n.3 [https://www.uzh.ch/cmsssl/suz/dam/jcr:fffff-df42-7cac-0000-00006e1201f6/Sen\\_5.pdf](https://www.uzh.ch/cmsssl/suz/dam/jcr:fffff-df42-7cac-0000-00006e1201f6/Sen_5.pdf)
- Sen A, *Inequality Reexamined*. Harvard University Press, 1995
- Stame N, Theory-based Evaluation and Types of Complexity. *Evaluation*, 10(1), 2004
- Stern E, *La valutazione di impatto*. Una guida per committenti e manager preparata per Bond. Franco Angeli, 2016
- Thomson H, Thomas S, Sellstrom E, Petticrew M. The health impacts of housing improvement: a systematic review of intervention studies from 1887 to 2007. *American Journal of Public Health*, 2009;99(suppl 3):S681-S692
- Urbani P, L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali, *Istituzioni del Federalismo* 3 /4, 2010:249-270.
- Weiss C H, Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. In: J Connell, A Kubisch, L B Schorr, & C H Weiss (Eds.), *New approaches to evaluating community initiatives*, 1995, Vol. 1. Concepts, methods, and contexts , (pp. 65-92)
- Zheng W, Quiping Shen G, Wang H, A review of recent studies on sustainable urban renewal. *Habitat International*, 2014, 41:272-279

## ALLEGATO - I VIDEO CLIP DEL DOCUMENTARIO

Di seguito troviamo titoli e link che rimandano a brevi spezzoni di un documentario sul progetto Capacity che testimonia l'esperienza degli abitanti di Fondo Saccà a Messina con riprese del 2018-2019.

Il materiale filmato è stato prodotto per la Fondazione di Comunità di Messina da Alberto Valtellina, Luigi Polimeni, Massimo Barilla e Giacomo Farina nel 2018 e nel 2019.

[Video Clip 1](#) - La fase 'PRE risanamento': il contesto della baraccopoli di Fondo Saccà (*Link Par 3.2*)

[Video Clip 2](#) - Testimonianza tematica: Il ruolo della fiducia e della pressione sociale nella fase iniziale di orientamento ed elaborazione della scelta (*Link Par 4.2*)

[Video Clip 3](#) - Testimonianza tematica: Motivazioni alla base della scelta e timori per la salute (*Link Par 4.2.4*)

[Video Clip 4](#) - Testimonianza tematica: il ruolo delle donne (*Link Par 4.2.5*)

[Video Clip 5](#) - La fase 'POST risanamento': Fondo Saccà risanata nel 2019 (*Link Par 6.1*)

[Video Clip 6](#) - Documentario completo su progetto Capacity 10 ottobre 2019 (*Link Par 1.3.1*)

## ALLEGATO 1. SOGGETTI INTERVISTATI

### Comune Messina

1. Assessore Urbanistica **De Cola Sergio**, Comune di Messina, Giunta Accorinti (Giu 2018)
  2. Assessore politiche per la casa **Sebastiano Pino**, Comune di Messina, Giunta Accorinti (Giu 2018)
  3. Assessore politiche sociali **Nina Santisi**, Comune di Messina - Giunta Accorinti (Giu 2018)
  4. **Giovanni Bruno**, Dirigente Responsabile Unico Procedimento, RUP Progetto Capacity
  5. **Michele Bertino** Ufficio vice segreteria generale, Funzionario Comune e RUP2
  6. **Sara Tornesi** Assistente Sociale
- 

### Mediatori sociali e operatori:

7. **Nicola Currò**, Associazione Hic et Nunc
  8. **Rosetto Aiello Antonella**, Lavoroperazione Assoc
  9. **Valeria Sofia**, Mediatrice Lavoroperazione Assoc
  10. **Carmela Cacciola** (Carmen) Mediatrice soc Coop Liliun
  11. **L. Piraino** Lavoroperazione Assoc
  12. **Maria Rita Giordano** Coop Liliun, ora assunta da Comune ME
  13. **Maria Laura Soblone** Asso Lavoroperazione e Liliun
  14. **Giuppi Sindoni**, Architetto EcosMed coop. sociale
- 

### MECC /EcosMed)

15. **Nando Centorrino**, Direttore
  16. **Tiziana Morina**, mediazione finanziaria con banca Etica, Dipendente di EcosMed
- 

### Altri testimoni

17. **Siracusano Enrico**, Notaio di Messina
18. **La Falce Mirella**, Operatrice Oratorio Don Guanella Partner

### Nuclei beneficiari con acquisto in proprio dell'abitazione

1. **Puleo Francesco** e **Talluto Iole**
  2. **Tripodi Domenico** e **Bonsignore Concetta**
  3. **Mundo Andrea** e **Triolo Tindara**
  4. **Bonaffini Benedetto** e **Oliveri Iris**
  5. **De Leo Domenico** e **Barbuscia Giuseppa**
  6. **De Luca Giovanni** e **Alessio Angelo**
  7. **Fusco Elisabetta**
  8. **Urbino Angela** **Bellantoni**
  9. **Sciuto Rosina**
  10. **Ciraolo Giuseppe**
  11. **Pagano Dritto**
  12. **Castagnolo Giuseppe**
  13. **Rao Salvatore** e **Palermo Patrizia**
  14. **Gangemi Gaetano** e **Bosignore Antonina**
  15. **Bellantoni Vincenzo** e **Previti**
  16. **Catalano Annunziata**
  17. **Boemi Domenica**
  18. **Russo Nicola**
  19. **Bonaffini Fanni** e **Samule Emanuele**
  20. **Mundo Ernesto** e **Saccà Lina**
  21. **Condello Carmelo** e **De Luca Marina**
  22. **Condello Giuseppina** e **Maggio Giacomo**
  23. **Condello Teresa** e **Gemelli Carlo**
- 

### Nuclei Senza acquisto destinatari di abitazione Edilizia Residenziale Pubblica

1. **Irrera Carmela** **Puleo**
2. **Portogallo Concetta**
3. **Ferro Lombardo** **Rosalba**
4. **Occhino Francesca** e **Fisichella Pasquale**
5. **Amato Giovanna**
6. **Currò Tindara**

## ALLEGATO 2. BENEFICIARI DEI CAPITALI PERSONALI DI CAPACITAZIONE E CARATTERISTICHE ABITAZIONI ACQUISTATE ANNI 2018-2019

Nella seguente tabella vengono indicati alcuni dati riguardanti i nuclei familiari beneficiari di Capacity a Fondo Saccà e Fondo Fucile. Sono indicate le opzioni sull'abitazione, e alcune informazioni aggiuntive riferite a coloro che hanno optato per l'acquisto della casa in proprio con capitale di capacitazione: numero della determina dirigenziale del Comune di Messina, membri del nucleo familiare e presenza di persone di minore età, prezzo di acquisto, valore dell'importo una tantum, e metratura dell'abitazione stessa, presenza di dispositivi per il risparmio energetico e contributi aggiuntivi. Il nucleo familiare beneficiario del progetto è indicato con il numero della graduatoria e le iniziali del nome (prime due colonna a sinistra).

### Opzioni sull'abitare Periodo 2018/ Ott 2019

Graduatoria definitiva "Fondo Saccà" approvata dal Dipartimento Politiche per la Casa con Det. Dir. N. 466 del 07/02/2018

RIF. POS. GRAD	Età referente Nucleo al 31/12/'18	N° Membri Nucleo con CPC	CONTRIBUTO CONCESSO	CONTRIBUTO IN ITINERALE	ALLOGGIO POPOLARE	RIFER. DETER. DIRIG. IMPEGNO SPESA	IMPORTO CONTRIB. UNA TANTUM	Mq	Cat A2	Erogazione Microcredito MECC s.c.	Contributo Ecologia Integrale
1	37	6	X			N. 4669 DEL 27/09/2018	€ 80.000,00	126		€ 9.200*	7.000
2	42				X						
3	58	6	X			N. 4045 DEL 13/08/2018	€ 62.816,60	87		€ 6.500*	7.000
4	66				X						
5	54				X						
6	45	5	X			N. 5151 DEL 18/10/2018	€ 73.451,58	115		€ 10.000*	
7	48				X						
8	62	2	X			N. 2972 DEL 09/05/2019	€ 65.592,62	89			
9	48				X						
10	63			X							
11	46				X						
12	52				X						
13	52				X						
14	39	3	X			N. 4450 DEL 17/09/2018	€ 80.000,00	90		€ 10.000	10.350
15	40	4	X			N. 3987 DEL 09/08/2018	€ 79.876,60	92		€ 6.000	
16	61				X						
17	40				X						
18	65				X						
19	35	5	X			N. 1110 DEL 20/02/2019	€ 80.000,00	123		€ 3.000	
20	66	4	X			N. 5139 DEL 18/10/2018	€ 74.099,77	90		€ 4.000	
21	64	2	X			N. 1233 DEL 19/03/2018	€ 80.000,00	95		€ 4.500	
22	76	2	X			N. 4046 DEL 13/08/2018	€ 63.294,50	87			
23	79	1	X			N. 5140 DEL 18/10/2018	€ 48.675,21	68			
24	65				X						
25	65	2	X			N. 4007 DEL 18/06/2019	€ 80.000,00	111	1		
26	55				X						
27	54	2	X			N. 6582 DEL 05/12/2018	€ 67.196,94	91		€ 3.000	
28	57				X						
--	--										

34	67				X							
35	83	2	X			N. 6799 DEL 17/12/2018	€ 79.667,19	99	1			
36	42	5	X			N. 5056 DEL 16/10/2018	€ 79.782,76	112	1			5.500
37	51	4	X			N. 5137 DEL 18/10/2018	€ 77.723,01	102	1	€ 5.000		
38	55	7	X			N. 4132 DEL 29/08/2018	€ 77.403,10	110		€ 9.000*		7.000
39	51	4	X			N. 6584 DEL 05/12/2018	€ 79.970,00	137	1	€ 4.000		
40	61				X							
41	66	3	X			N. 4047 DEL 13/08/2018	€ 80.000,00	114	1			
42	57	5	X			N.1111 DEL 20/02/2019	€ 64.695,39	113	1			
43	54	3	X			N. 5145 DEL 18/10/2018	€ 80.000,00	100		€ 9.500*		
44	38	2	X			N. 4205 DEL 03/09/2018	€ 62.935,56	65				
45	78	1	X			N. 4206 DEL 03/09/2018	€ 56.854,35	62	1	€ 8.000		
46	72	3	X			N. 5142 DEL 18/10/2018	€ 71.530,84	100		€ 5.000		7.000
47	55				X							
48	68				X							
49	52				X							
50	55				X							
51	83				X							
52	64	3	X			N. 1337 DEL 05/03/2019	€ 72.200,00	66		€ 5.000		
53	66	2	X			N. 4207 DEL 03/09/2018	€ 50.057,26	71		€ 2.300		
54	74	1	X			N. 5161 DEL 18/10/2018	€ 58.104,98	76		€ 4.000		

ELENCO GRADUATORIA DPR 1035/1972 "Fondo Saccà" approvata da Dipartimento Politiche per la Casa con DD. N. 1167 del 14/03/2018

RIF. POS. GRAD .	Età al 31/12/2018	N° Membri Nucleo con CPC	CONTRIBUTO CONCESSO	CONTRIBUTO IN ITINERE	ALLOGGIO POPOLARE	RIFER. DETER. DIRIG. IMPEGNO SPESA	IMPORTO CONTRIB. UNA TANTUM	Mq	Cat A2	Erogazione Microcredito MECC s.c.	Contributo Ecologia Integrale
CD	54			X							
CS	51	4	X			N. 4410 DEL 02/07/2019	€ 77.541,37	117			
CL	70				X						
DLD	36	5	X			N. 3167 DEL 16/05/2019	€ 79.994,26	126		€ 10.000*	7.000
GG	53	6	X			N. 3166 DEL 16/05/2019	€ 76.349,45	113		€ 10.000*	
MG	51	3	X			N. 4008 DEL 18/06/2019	€ 80.000,00	120	1		
OR	48			X							
RN	48	4	X			N. 5577 DEL 22/08/2019	€ 71.688,33	92		€ 5.000	
BS	40				X						

Graduatoria definitiva "Fondo Fucile" approvata dal Dipartimento Politiche per la Casa con Det. Dir. N. 466 del 07/02/2018 ed inoltrata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito del Progetto "Capacity"

RIF. POS. GRAD .	Età al 31/12/2018	N° Membri Nucleo con CPC	CONTRIBUTO CONCESSO	CONTRIBUTO IN ITINERE	ALLOGGIO POPOLARE	ALL. POP. GIÀ ASSEGNATO	RIFER. DETER. DIRIG.	IMPORTO CONTRIB. UNA TANTUM	Mq	Cla sse A2	Erogazione Microcredito MECC s.c.	Contributo Ecologia Integrale
1	58				X							
2	47				X							
3	60				X							
4	57					X						
5	37					X						
6	33					X						
7	59					X						
8	54				X							
9	52				X							
10	39	4	X				N.1112 DEL 20/02/2019	€ 79.993,90	137	1		
11	42				X							
12	54	4	X				N. 1478 11/03/2019	€ 46.655,95	150			7.000
13	44				X							



14	51				X								
15	60				X								
16	41				X								
17	49				X								
18	58				X								
19	41				X								
20	53				X								
21	56				X								
22	42				X								
23	42				X								
24	56				X								
25	64	3	X				N. 6586 05/12/2018	€ 77.999,74	151	1			
26	42				X								
27	31				X								
28	55				X								
29	63				X								
30	58				X								
31	29				X								
32	47				X								
33	72				X								
34	60				X								
35	32				X								
36	51				X								
37	32				X								
38	67				X								
39	30				X								
40	61				X								
41	68				X								
42	63				X								
43	55				X								
44	31	2	X				N. 6588 DEL 05/12/2018	€ 79.905,20	121			1500	
45	60				X								
46	37				X								
47	78				X								
48	69				X								
49	50				X								
50	47				X								
51	29	1	X				N.1113 DEL 20/02/2019	€ 79.582,56	120	1			
52	50				X								
53	57	5	X				N. 5573 - 22/08/2019	€ 63.082,98	108	1			
54	59				X								
55	65				X								
56	55	4	X				N. 4006 -18/06/2019	€ 78.607,47	110	1			
57	50				X								
58	64	2	X				N. 5575 22/08/2019	€ 61.753,13	120	1	€ 3.000		
59	54				X								
60	50				X								
61	57				X								
62	63				X								
63	49				X								
64	70				X								
65	36				X								
66	42	4	X				N.4855 DEL 18/07/2019	€ 77.047,19	92		€ 3.000		
67	53				X								
68	68	3	X				N. 5575 - 22/08/2019	€ 79.978,09	100				
69	67	3	X				N. 5165 - 18/10/2018	€ 60.385,85	87		€ 9.000*		
70	60				X								

71	59	3	X			N. 5574 -22/08/2019	€ 80.000,00	100	1		
72	43			X					1		
73	61				X				1		
74	61				X						
75	63				X						
76	64				X						
77	73				X						
78	65			X							
79	52				X						
80	66				X						

**ELENCO GRADUATORIA DPR 1035/1972 "Fondo Fucile" approvata dal Dipartimento Politiche per la Casa con Det. Dir. N.1167 del14/03/2018 -**

RIF. POS. GRAD.	Età al 31/12/'18	N° Membri Nucleo con CPC	CONTRIBUTO CONCESSO	CONTRIBUTO IN ITINERE	ALLOGGIO POPOLARE	ALL. POP. GIA' ASSEGNATO	RIFER. DETER. DIRIG.	IMPORTO CONTRIB. UNA TANTUM	Mq	Classe A2	Erogazione e Microcredito MECC s.c.	Contributo Ecologia Integrale
1	63				x							
2	52				x							
3	84				x							
4	60				x							
5	40				x							
6	38				x							
7	27	3	X				N. 5572 - 22/08/2019	€ 55.174,98	68			
8	46				x							
9	33				x							
10	32				x							
11	39				x							
12	55				x							
13	37				x							
14	52				x							
15	55				x							
16	20			X								
17	29				x							
18	36				x							
19	42				x							
20	39				x							
21	32				x							
22	60				x							
23	49				x							
24	42				x							
25	44			X								
26	49				x							
27	37				x							
28	56				x							
29	45				x							
30	52				x							
31	43				x							
32	54				x							
33	38				x							
34	49			X								
35	77				x							
36	50				x							
37	33	3	X				N. 2546 - 23/04/2019	€ 80.000	121	1		1500

\* Erogazione microcredito in regolare ammortamento. Negli altri casi il prestito, erogato a titolo di anticipo, è stato restituito all'atto del rogito

## ALLEGATO 3. ANALISI DEI DATI

## B) Tavola correlazioni Indicatori pre-post variazione e Test CEAC e statistiche Test t

## Statistiche campioni accoppiati

		Media	N	Deviazione <u>std.</u>	Media errore standard
Coppia 1	Salubrita_pre	3,824	17	2,9418	,7135
	Salubrita_Post	9,647	17	1,2217	,2963
Coppia 2	Formica_pre	6,706	17	3,0159	,7315
	Formica_oggi	9,294	17	,9852	,2389
Coppia 3	Coraggio_pre	5,471	17	3,6762	,8916
	Coraggio_Post	9,588	17	,7123	,1728
Coppia 4	SicurezzaPre	4,882	17	3,3890	,8220
	Sicurezza_Post	9,176	17	1,2862	,3120
Coppia 5	Poverta_pre	4,941	17	2,6332	,6386
	Poverta_Post	6,824	17	2,3779	,5767
Coppia 6	Speranza rassegnazione_pre	6,294	17	3,7710	,9146
	Speranza_Post	9,824	17	,3930	,0953
Coppia 7	Fiduci_pre	4,412	17	3,4652	,8404
	Fiducia_Post	9,706	17	,5879	,1426
Coppia 8	Felicità_Pre	5,471	17	3,2233	,7818
	Felicità_Post	9,824	17	,5286	,1282

## Test campioni accoppiati

	Differenze accoppiate					t	gl	Sign. (a due code)	
	Media	Deviazione <u>std.</u>	Media errore standard	Intervallo di confidenza della differenza 95%					
				Inferiore	Superiore				
Coppia 1	Salubrita_pre - Salubrita_Post	-5,8235	3,0667	,7438	-7,4003	-4,2468	-7,830	16	,000
Coppia 2	Formica_pre - Formica_Post	-2,5882	3,3738	,8183	-4,3229	-,8536	-3,163	16	,006
Coppia 3	Coraggio_pre - Coraggio_Post	-4,1176	3,9351	,9544	-6,1409	-2,0944	-4,314	16	,001
Coppia 4	SicurezzaPre - Sicurezza_Post	-4,2941	3,6872	,8943	-6,1899	-2,3983	-4,802	16	,000
Coppia 5	Poverta_pre - Poverta_Post	-1,8824	2,8036	,6800	-3,3238	-,4409	-2,768	16	,014
Coppia 6	Speranza rassegnazione pre - Speranza_Post	-3,5294	3,9547	,9592	-5,5627	-1,4961	-3,680	16	,002
Coppia 7	Fiduci_pre - Fiducia_Post	-5,2941	3,7210	,9025	-7,2073	-3,3810	-5,866	16	,000
Coppia 8	Felicità_Pre - Felicità_Post	-4,3529	3,4449	,8355	-6,1242	-2,5817	-5,210	16	,000

C) Analisi tabelle di contingenza età morte per classi di età

• Tabelle di contingenza

Le seguenti analisi sono state effettuate sui dati di mortalità a partire dall'anno 1990 sino al 2018 della popolazione residente nel Comune di Messina (Fonte: Anagrafe Comune Messina- Ufficio Statistico, 20-1-2019). Per l'analisi dei dati è stato utilizzato il software SPSS (vers 12)

Nel database sono inclusi 72.216 casi di persone residenti a Messina e morte a Messina dal 1990 al 2018 compreso; i decessi di residenti a Fondo Saccà e Fondo Fucile corrispondono in questo periodo a 135 persone. In colonna poniamo la variabile "Residente a Fondo Saccà (Cannamele) o a Fondo Fucile zona Baracche": quindi con selezione delle vie di Fondo Fucile dove sono ubicate le baracche interessate alle attività di riqualificazione urbana del Progetto Capacity e indicati nelle graduatorie del Comune (es: Via 26/A, Via 38/A e Via 37/B). I codici Via selezionati nel database per delimitare l'area delle baracche di Fondo Fucile sono i seguenti: 4021, 3330, 0012, 3306, 3874, 3929.

Tavola di contingenza Classe Età Morte \* FondoFucile\_Sacca

		FondoFucile_Sacca		Totale	
		NO	SI		
Classe Età Morte	0 anni	Conteggio	668	5	673
		% del totale	0,9%	3,7%	0,9%
da 1 a 17 anni	Conteggio	246	0	246	
	% del totale	0,3%	0,0%	0,3%	
da 18 a 50 anni	Conteggio	2984	16	3000	
	% del totale	4,1%	11,9%	4,2%	
da 51 a 65 anni	Conteggio	7739	23	7762	
	% del totale	10,7%	17,0%	10,7%	
oltre 65 anni	Conteggio	60444	91	60535	
	% del totale	83,7%	67,4%	83,8%	
totale		Conteggio	72081	135	72216
		% del totale	100%	100%	100,0%



Misure direzionali

			Valore	Errore std. asintotico <sup>a</sup>	Appross. T <sup>b</sup>	Appross. Sign.
Ordinale per ordinale	D di Somers	Simmetrico	-,004	,001	-3,907	,000
		Classe Età Morte dipendente	-,172	,042	-3,907	,000
		FondoFucile_Sacca dipendente	-,002	,001	-3,907	,000

a. Non assumere ipotesi null.

b. Si sta utilizzando l'errore standard asintotico presumendo l'ipotesi null.



Misure simmetriche

		Valore	Errore std. asintotico <sup>a</sup>	Appross. T <sup>b</sup>	Appross. Sign.
Ordinale per ordinale	Tau-b di Kendall	-,020	,005	-3,907	,000
N. di casi validi		72216			

a. Non assumere ipotesi null.

b. Si sta utilizzando l'errore standard asintotico presumendo l'ipotesi null.

## D) ANALISI SOPRAVVIVENZA

## Analisi di sopravvivenza di Kaplan-Meier

Tabella vita													
Controlli di primo ordine	Età decesso (inizio intervallo)	N° di entrati nell'intervallo	N° di rimossi nell'intervallo	N° di esposti al rischio	N° di eventi terminali	Proporzio ne di terminazione	Proporzio ne di sopravvivenza	Proporzio ne di sopravvivenza cumulativa al termine dell'intervallo	Errore Stand. proporzio ne di sopravvivenza cumulativa al termine intervallo	Densi tà probabi lità	Errore stand. di densità probabi lità	Tasso di rischio	Errore standar d di tasso di rischio
NO	0	72081	0	72081,00	738	.01	.99	.99	.00	.002	.000	.00	.00
Aktive zone	5	71323	0	71323,00	42	.00	1,00	.99	.00	.000	.000	.00	.00
ckrà no	10	71281	0	71281,00	43	.00	1,00	.99	.00	.000	.000	.00	.00
fondo	15	71238	0	71238,00	141	.00	1,00	.99	.00	.000	.000	.00	.00
Fuclle	20	71097	0	71097,00	200	.00	1,00	.98	.00	.001	.000	.00	.00
fondo	25	70897	0	70897,00	214	.00	1,00	.98	.00	.001	.000	.00	.00
Sacca	30	70683	0	70683,00	290	.00	1,00	.98	.00	.001	.000	.00	.00
	35	70393	0	70393,00	397	.01	.99	.97	.00	.001	.000	.00	.00
	40	69996	0	69996,00	593	.01	.99	.96	.00	.002	.000	.00	.00
	45	69403	0	69403,00	947	.01	.99	.95	.00	.003	.000	.00	.00
	50	68456	0	68456,00	1495	.02	.98	.93	.00	.004	.000	.00	.00
	55	66961	0	66961,00	2172	.03	.97	.90	.00	.006	.000	.01	.00
	60	64789	0	64789,00	3405	.05	.95	.85	.00	.009	.000	.01	.00
	65	61384	0	61384,00	5393	.09	.91	.78	.00	.015	.000	.02	.00
	70	58991	0	58991,00	7428	.13	.87	.67	.00	.021	.000	.03	.00
	75	48563	0	48563,00	10251	.21	.79	.53	.00	.028	.000	.05	.00
	80	38312	0	38312,00	13265	.35	.66	.35	.00	.037	.000	.08	.00
	85	25047	0	25047,00	13038	.52	.48	.17	.00	.056	.000	.14	.00
	90	12009	0	12009,00	8458	.70	.30	.05	.00	.023	.000	.22	.00
	95	3551	0	3551,000	3006	.85	.15	.01	.00	.008	.000	.29	.00
	100	845	0	845,000	496	.91	.09	.00	.00	.001	.000	.33	.01
	105	49	0	49	49	1,00	.00	.00	.00	.000	.000	.40	.00
SI	0	135	0	135,000	5	.04	.96	.96	.02	.007	.003	.01	.00
	5	130	0	130,000	0	.00	1,00	.96	.02	.000	.000	.00	.00
	10	130	0	130,000	0	.00	1,00	.96	.02	.000	.000	.00	.00
	15	130	0	130,000	0	.00	1,00	.96	.02	.000	.000	.00	.00
	20	130	0	130,000	0	.00	1,00	.96	.02	.000	.000	.00	.00
	25	130	0	130,000	4	.03	.97	.93	.02	.006	.003	.01	.00
	30	126	0	126,000	2	.02	.98	.92	.02	.003	.002	.00	.00
	35	124	0	124,000	1	.01	.99	.91	.02	.001	.001	.00	.00
	40	123	0	123,000	4	.03	.97	.88	.03	.006	.003	.01	.00
	45	119	0	119,000	2	.02	.98	.87	.03	.003	.002	.00	.00
	50	117	0	117,000	9	.08	.92	.80	.03	.013	.004	.02	.01
	55	108	0	108,000	7	.06	.94	.75	.04	.010	.004	.01	.01
	60	101	0	101,000	8	.08	.92	.68	.04	.012	.004	.02	.01
	65	93	0	93,000	6	.06	.94	.64	.04	.009	.004	.01	.01
	70	87	0	87,000	16	.18	.82	.53	.04	.014	.006	.04	.01
	75	71	0	71,000	16	.23	.77	.41	.04	.024	.006	.05	.01
	80	55	0	55,000	22	.40	.60	.24	.04	.033	.006	.10	.02
	85	33	0	33,000	17	.52	.48	.12	.03	.025	.006	.14	.03
	90	16	0	16,000	13	.81	.19	.02	.01	.019	.005	.27	.06
	95	3	0	3	3	1,00	.00	.00	.00	.004	.003	.40	.00

Tempo di sopravvivenza mediano

Controlli di primo ordine	Tempo	Anni
FondoFuclle_Sacca	NO	80,8562
	SI	76,0938



E) Test t differenza tra le medie delle due popolazioni: Fondo Saccà e Fondo Fucile contro resto della città

Abbiamo selezionato la popolazione deceduta dal 1990 al 2018 nel Comune di Messina pari a 72.216 persone avendo escluso in precedenza 555 persone decedute all'estero a seguito trasferimento.

	Zona città	N	Media	Deviazione std.	Media errore standard
ETA' morte	SI) Fondo Fucile e Sacca	135	69,6815	21,55128	1,85484
	NO) Resto città	72081	77,0233	15,60645	,05813

Test campioni indipendenti

		Test di Levene per l'eguaglianza delle varianze		Test t per l'eguaglianza delle medie						
		F	Sign.	t	gl.	Sign. (a due code)	Differenza media	Differenza errore standard	Intervallo di confidenza della differenza 95%	
									Inferiore	Superiore
ETA morte	Presumi varianze uguali	30,833	,000	-5,456	72214	,000	-7,34185	1,34558	-9,97918	-4,70453
	Non presumere varianze uguali			-3,956	134,263	,000	-7,34185	1,85575	-11,01214	-3,67157

## ALLEGATO 4. PATTO SOCIO-EDUCATIVO

### Patto socio-educativo fra la Fondazione di Comunità di Messina o.n.l.u.s

la famiglia di GGxxxx e BAyyyy

La Fondazione nasce per promuovere nella città di Messina sviluppo umano.

In coerenza con la Carta Costituzionale, che unisce tutti i cittadini italiani, la Fondazione promuove eguaglianza e senso di comunità, ed insieme, inscindibilmente, libertà e dignità di tutti i cittadini a partire dai bimbi più piccoli. La Fondazione riconosce i bambini come creature complesse, cittadini pieni, coscienti, stupiti, a volte terrorizzati dall'immensità dell'avventura che già vivono e che non capiscono appieno. Bastano poche cose, fatte soprattutto di rispetto, per infondere loro sicurezza e fiducia. Essi sentono, infatti, la gentilezza, la tenerezza, il contatto dolce e affettuoso.

Un'infanzia più capace di scambiare fiducia e di amare la bellezza, più colta e più coesa è il presupposto perché il cambio di generazione nella città segni l'avvio di un processo di liberazione e di speranza per tutti.

Con questa convinzione la Fondazione di Comunità di Messina ha scelto di sostenere quelle persone, quelle famiglie e quelle organizzazioni sociali, culturali ed economiche che credono ancora possibile avviare sul territorio dinamiche di trasformazione, di cambiamento e di liberazione integrale.

Recentemente, in collaborazione con l'impresa sociale Con i Bambini, la Fondazione ha istituito un fondo per promuovere lo sviluppo completo dei bambini da 0 a 6 anni che vivono nel III Quartiere della città.

La Fondazione e la famiglia di GGe BA, condividendo le premesse sopra esplicitate, stringono un patto di amicizia finalizzato a sostenere la crescita armonica dei loro nipoti Giulia e Gabriel.

La Fondazione si impegna a:

- sostenere negli anni futuri la famiglia nella sfida educativa dei bambini;
- donare euro 7.000,00 per rendere possibile l'attuazione del sogno di andare a vivere in una casa di proprietà, dignitosa, salubre da loro scelta;
- installare a proprio carico nella nuova casa i sistemi domotici prototipali per il risparmio energetico.

Da parte loro, i signori GG e BA, nonni della piccola Eliana, nata a Messina il 15 settembre 2015, e di Gabriele, nato a Messina il 6 dicembre 2017 si impegnano a favorire in tutti i modi lo sviluppo cognitivo e affettivo dei figli e a sostenere negli anni futuri la loro scolarizzazione. Essi si impegnano, inoltre, ad utilizzare le risorse liberate grazie al contributo ricevuto dalla Fondazione, per coltivare al meglio i talenti dei figli.

Messina, 26 ottobre 2018

GGxx e BAyy  
Il Segretario Generale

Gaetano Giunta

# ALLEGATO 5. TAVOLE PROGETTO CAPACITY

TAVOLA 1 - INQUADRAMENTO URBANO E SOCIO-ECONOMICO

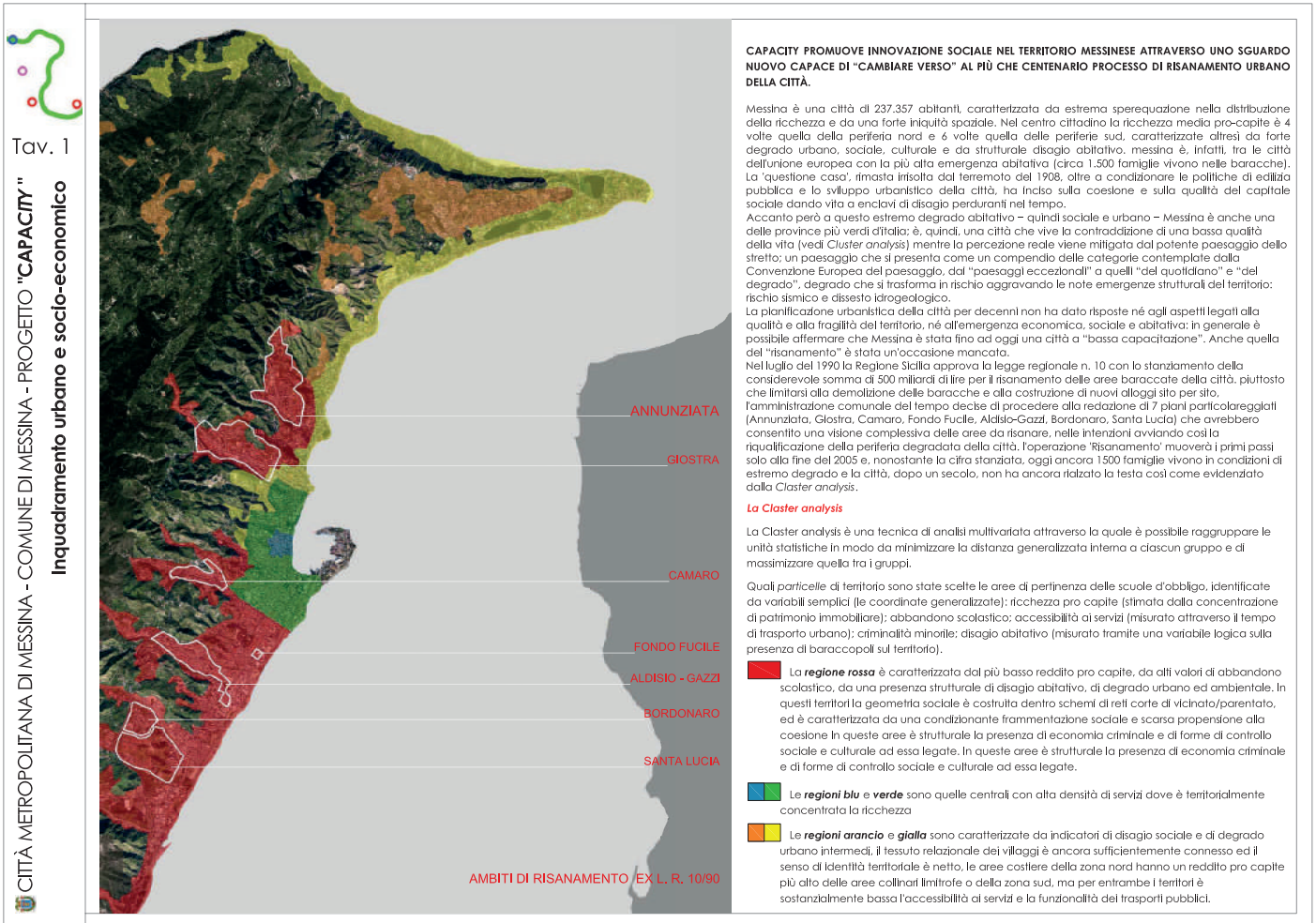


TAVOLA 2 - AZIONI DI CAPACITAZIONE POLARITÀ SPAZIALI DI PROGETTO

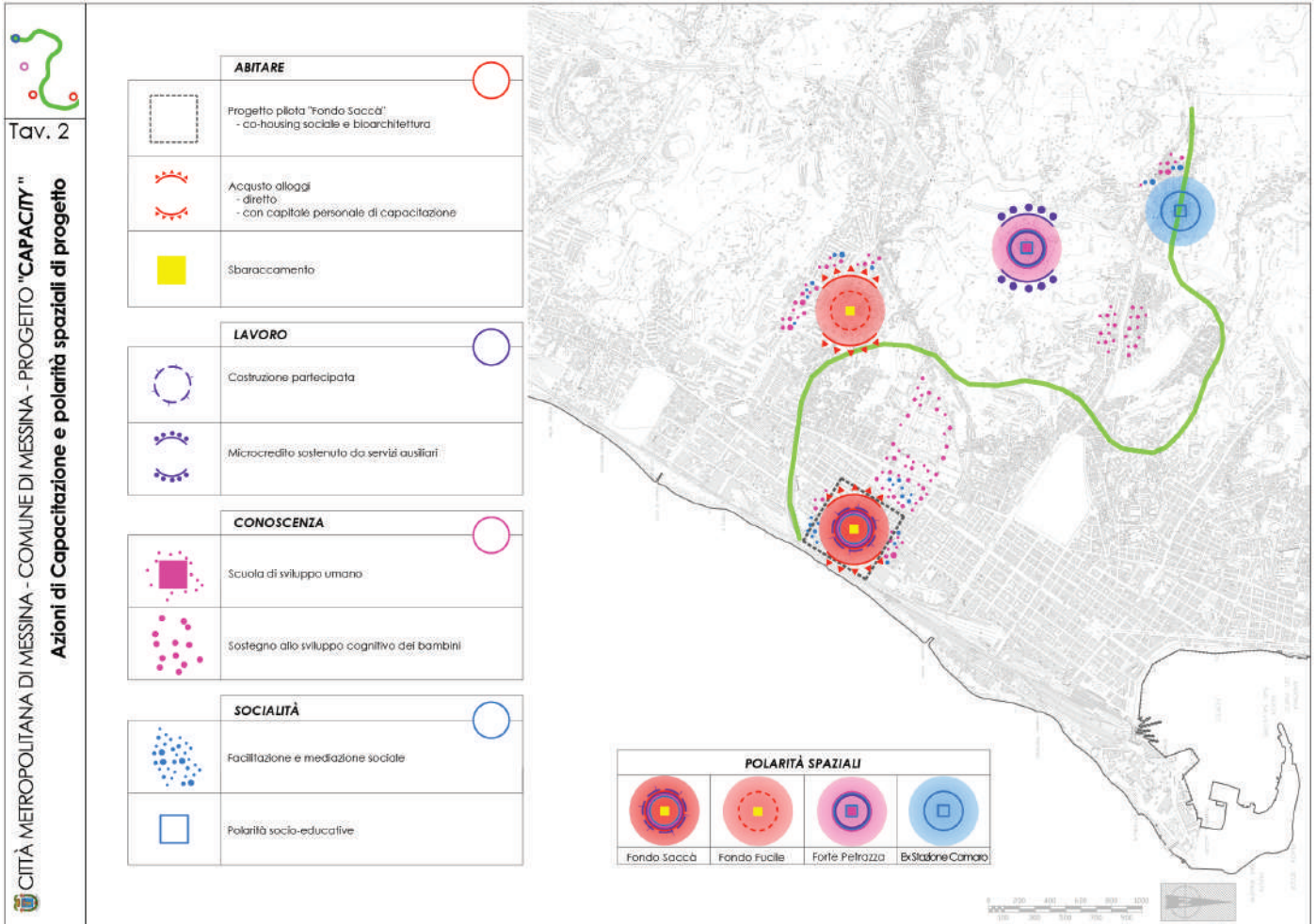
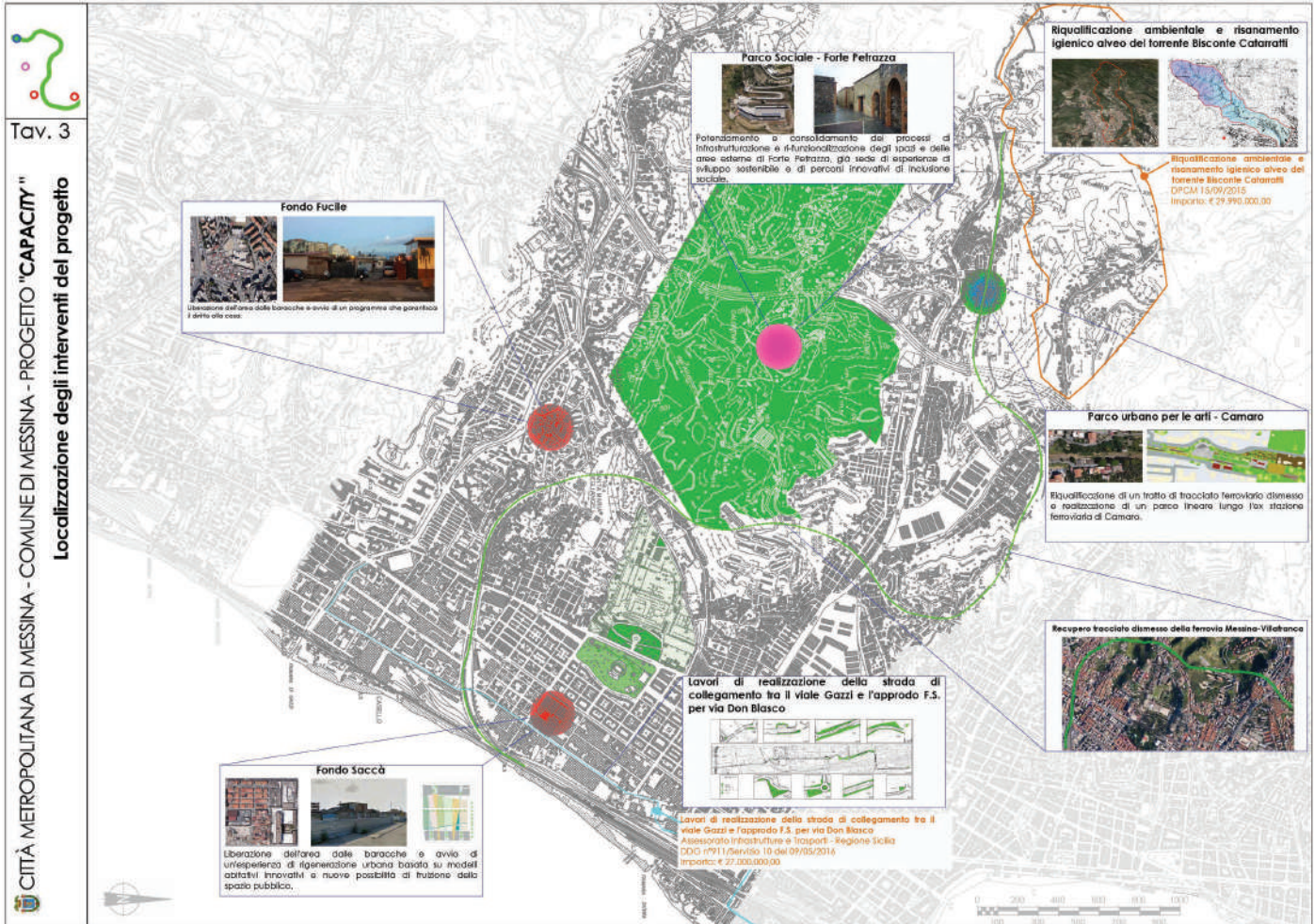




TAVOLA 3 - LOCALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL PROGETTO







*Presidenza del Consiglio dei Ministri*





ISBN 978-88-98973-04-0



9 788898 973040