

# Rigenerazione urbana e approccio alle capacitazioni

## Il caso di studio del progetto Capacity

Gaetano Giunta, *Fondazione di Comunità di Messina*  
Liliana Leone, *CEVAS Centro di Ricerca e Valutazione*

### Abstract

Le politiche di social housing e di rigenerazione urbana hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nell'ambito dell'agenda politica italiana individuando negli enti del terzo settore dei partner irrinunciabili. L'articolo presenta il caso di un intervento sistemico di rigenerazione urbana e di lotta alla povertà realizzato nella città di Messina con il progetto *Capacity*, grazie a processi di coprogrammazione tra ente locale e il terzo settore in cui la Fondazione di Comunità di Messina ha svolto un ruolo di governance centrale. La policy multidimensionale adottata da *Capacity* (che include servizi tecnici e finanziari, innovazione tecnologica, mediazione sociale ecc.), coerentemente con il *Capability Approach* (Sen, 2000), ha mirato alla generazione di alternative sugli aspetti più importanti della vita delle persone (abitare, lavoro/reddito, socialità, conoscenza) e all'espansione delle libertà sostanziali di scelta degli abitanti, rispettando al contempo criteri di sostenibilità ambientale. Grazie ad una valutazione di impatto sono stati analizzati gli effetti e la sostenibilità sociale, economica e ambientale delle strategie di rigenerazione urbana adottate da *Capacity*. I principali risultati raggiunti entro dicembre 2021 sono stati: (a) il risanamento di due baraccopoli di circa 17.000 mq con 151 nuclei familiari sotto la soglia di povertà che hanno ottenuto un'abitazione, tra cui 66 di proprietà; (b) la sperimentazione di sistemi domotici per il risparmio energetico, la ristrutturazione del patrimonio edilizio cittadino attraverso criteri di sostenibilità ambientale e senza consumo di suolo; (c) la restituzione al territorio di *commons* (area verde e servizi socioeducativi). Nell'articolo si analizzano poi alcune pratiche trasferibili basate sull'utilizzo di un originale dispositivo tecnico amministrativo denominato *Capitale di Capacitazione* e si discutono le implicazioni per gli attori del terzo settore nelle politiche di rigenerazione urbana.

**Keywords:** coprogrammazione, housing sociale, rigenerazione urbana, sostenibilità, finanza etica, povertà

DOI: 10.7425/IS.2022.02.08

### Introduzione

Questo articolo è strutturato in tre sezioni: nella prima descriviamo a grandi linee le caratteristiche del progetto di riqualificazione urbana della città di Messina *Capacity*, finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, descrivendo il ruolo strategico giocato da un cluster dell'economia sociale. Vengono presentate la teoria del programma perseguita dalla Fondazione di Comunità di Messina – partner cofinanziatore del progetto – la logica che presiede l'interconnessione tra le diverse azioni e la struttura della rete di implementazione. In seguito, si illustra un dispositivo innovativo, denominato *Capitale di capacitazione*, che rappresenta una evoluzione del *Budget di salute* utilizzato come strumento di gestione dell'emergenza abitativa e accesso ad una abitazione di proprietà, di lotta alla povertà e rigenerazione di due baraccopoli. Nella seconda sezione si descrivono alcuni risultati emersi da una valutazione di impatto (Leone, Giunta, 2019) che ha riguardato l'intervento nelle due baraccopoli della città caratterizzate da forme di disagio socioeconomico ed abitativo più intense (Fondo Saccà e Fondo Fucile). Infine, nel capitolo conclusivo, si estrapolano alcuni spunti di maggior interesse per le organizzazioni del terzo settore impegnate in attività di housing sociale e di rigenerazione urbana.

### Le politiche tradizionali per l'housing sociale

Complessivamente, il disagio abitativo interessa in Italia circa 1.470.000 famiglie, pari al 5,7% dei nuclei familiari, che nella maggior parte dei casi vivono in affitto (78%) (Nomisma – Federcasa, 2020). La debolezza delle politiche abitative in Italia si riassume in due dati: una spesa pubblica molto ridotta e pari nel 2015 a 9,5 euro per abitante, contro 272,2 euro in Francia, in Germania 206,5 euro, Danimarca 33,6 euro (OCIS, 2019) e uno dei più bassi stock di edilizia sociale e pubblica d'Europa. Da un recente studio di Nomisma e Federcasa (2020), si evince che il disagio abitativo – nel 2020 – riguarda circa il 5,7% delle famiglie italiane (1,47 milioni di cui quasi otto su dieci vivono in affitto) e che solo il 4% della popolazione ha accesso ad alloggi in affitto con canoni agevolati. Il sistema di edilizia popolare in Italia “risente della scarsità di finanziamenti, delle difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo e della mancanza di una visione d'insieme strategica” (Nomisma – Federcasa, 2020 – p. 6).

Le difficoltà di accesso all'abitazione e il crescente processo di finanziarizzazione di tale bene giocano ovunque un ruolo sempre più rilevante rispetto l'aumento delle disuguaglianze sociali ed economiche (UN Human Rights Council, 2017 – p. 3; Piketty, Goldhammer, 2014). Per tali ragioni chi si occupa di

politiche abitative esprime un crescente interesse verso la sperimentazione nuovi approcci e nuove direzioni di ricerca. Tra gli approcci che potrebbero offrire nuove prospettive di analisi ed intervento si segnala l'Approccio alle capacità (Kimhur, 2020) sviluppato da Amartya Sen (2000) e di cui tratteremo in seguito e che ha rappresentato il punto di riferimento anche per il progetto Capacity.

## Il disagio abitativo

A fronte di tale situazione, si verificano situazioni di disagio abitativo che può aggravarsi e trasformarsi in una condizione di emergenza abitativa laddove si verificano una o più delle seguenti condizioni:

- situazioni di disagio sociale o sanitario con ordinanze di sgombero da parte dei Comuni per tutelare la salute pubblica o per grave pericolo di incolumità personale;
- procedimenti di sfratto esecutivo di nuclei familiari socialmente ed economicamente deboli.

In circostanze particolari in cui si verificano gravi emergenze abitative a cui non è possibile rispondere con strumenti ordinari, gli enti di competenza promuovono interventi di carattere urgente e straordinario. La materia dell'emergenza abitativa rientra nell'edilizia sovvenzionata ed è regolamentata da leggi regionali che prevedono una varietà di interventi: dall'assegnazione temporanea di alloggio pubblico all'individuazione di alloggio privato facendo ricorso a fondi regionali per le politiche abitative (Anzalone, 2008).

## Nuovi modelli housing sociale e ruolo centrale del terzo settore

Nell'ultimo decennio, anche grazie a un nuovo quadro normativo sostenuto di recente dal PNRR (si veda la Missione 5 "Coesione e Inclusione", Componente 2.2)<sup>1</sup>, si sono introdotti nuovi approcci di programmazione dell'housing sociale sostenuti da partenariati pubblici e privati in cui il terzo settore svolge un ruolo decisivo.

Se pensiamo alla funzione che il terzo settore ha assunto nell'housing sociale, il pensiero va ad esempio all'esperienza della *Fondazione Housing Sociale FHS* promossa nel 2004 dalla Fondazione Cariplo in collaborazione con la Regione Lombardia e ANCI Lombardia, con l'obiettivo di rispondere alla crescente emergenza abitativa attraverso l'offerta di alloggi sociali e percorsi di accompagnamento e sostegno all'autonomia (Fontana, 2021). Nel 2006 Compagnia di San Paolo – altro caso di rilievo – ha avviato a Torino il *Programma Housing*, in collaborazione con soggetti pubblici e privati ed altre fondazioni, grazie all'attivazione di un fondo immobiliare di investimento etico. Tra i modelli abitativi promossi dalla società civile e dai privati senza alcuna finalità diretta di intervenire sull'ERP si segnala la community per l'abita-

re collettivo *Cohousing.it* con sede a Milano e che opera in tutta Italia. In una logica di welfare generativo si segnala l'esperienza di Porto15<sup>2</sup> promosso dal Comune e dalla ASP di Bologna. In altre parole, sono stati anni in cui il terzo settore, anche in partenariato con alcuni soggetti filantropici, ha sviluppato esperienze importanti nel campo dell'housing, intercettando bisogni sino ad oggi privi di risposta nell'ambito del disagio abitativo.

## Il progetto Capacity: approccio e funzionamento

È all'interno del quadro appena delineato che si intende analizzare il caso del progetto Capacity<sup>3</sup> realizzato a Messina tra il 2017 e il 2021 nell'ambito del Programma Straordinario di Riqualificazione e Sicurezza delle Periferie Urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il progetto Capacity si distingue da approcci più tradizionali sui temi della gestione dell'emergenza abitativa e da modelli di contrasto della povertà per alcune scelte di fondo:

- a) per generare alternative sulle diverse dimensioni della vita delle persone (abitare, lavoro/reddito, socialità, conoscenza, ecc.) interviene in modo sistemico su nuclei familiari in condizioni di povertà estrema, su alcune comunità e sui contesti socioeconomici;
- b) mira ad allargare la sfera delle libertà concrete di cui dispongono i soggetti e alla valorizzazione di specifiche abilità (es. autocostruzione) e forme di responsabilità individuale;
- c) mira alla rimozione duratura di ostacoli economici e sociali che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana attraverso l'azione integrata di soggetti pubblici e del terzo settore.

La Fondazione di Comunità di Messina con Capacity ha adottato una strategia integrata improntata al paradigma dello *Sviluppo Umano* sviluppato da Amartya Sen mettendo a sistema Capacity, dentro un complesso quadro di fundraising e progettualità. A fine 2017 ha commissionato a CEVAS una valutazione di impatto<sup>4</sup> che è stata inclusa tra le ricerche-azioni promosse dal Forum Disuguaglianze e Diversità (Leone, Giunta, 2019) e di cui si darà conto in questo articolo.

## Contesto

Messina è una città in cui nell'anno 2018 si registravano 229.280 abitanti, caratterizzata da estrema sperequazione nella distribuzione della ricchezza, presenza di aree deprivate caratterizzate da una forte segregazione spaziale e livelli di disuguaglianza e con saldi migratori totali degli ultimi anni negativi. Tra le città dell'Unione europea,

<sup>1</sup> Nel PNRR sono presenti due dimensioni: la prima di infrastrutturazione sociale che vede coinvolte le famiglie, le comunità e il terzo settore che risponde prevalentemente a esigenze di inclusione sociale gestito dal Ministero delle Infrastrutture. E la seconda, di rigenerazione urbana con una ma-

trice prevalentemente pubblica, finanziamenti più massicci e incardinato nel Ministero dell'Interno, che vede la partecipazione di investitori e operatori privati (finanza, società immobiliari e imprese di costruzione).

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni: [www.porto15.it](http://www.porto15.it)

<sup>3</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda <https://fdcmessina.org/riqualificazione-urbana/capacity/>

<sup>4</sup> Per scaricare il testo di Leone e Giunta (2019) – *Riqualificazione Urbana e lotta alle disuguaglianze* – che include anche i link ai filmati: <https://www.cevas.it/pubblicazioni/>

Messina è quella con la più alta emergenza abitativa (PON metro documento strategico Messina, 2016 – p. 13). Vi sono agglomerati con abitazioni fatiscenti, spesso con coperture in amianto-cemento, in cui vivono circa 2.150 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.

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 (Arena, 2015). “A Messina si è sviluppato una sorta di «cultura della baracca». Spesso, all'interno del nucleo familiare la baracca rappresenta l'unico «bene» di proprietà, che ha una possibilità di trasformarsi in nuova ricchezza nella misura in cui si spera che, prima o poi, il Comune o lo IACP, deciderà di sostituire la baracca con una casa vera e propria. Questa «speranza» ha, spesso, generato una spirale di illegalità, con il fiorire di intermediazioni finalizzate ai passaggi di proprietà delle baracche” (PON Metro Comune di Messina).

Il territorio in cui si collocano le due baraccopoli, nonostante sia limitrofo al centro cittadino, 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, marginalità, bassi livelli di capitale sociale.

Il gap socioeconomico e le condizioni di disagio abitativo si riflettono sulle disuguaglianze di salute. Selezionando la popolazione residente nel periodo 1990-2017 nelle aree delle due baraccopoli si è verificato che l'età media al momento del decesso è più bassa rispetto al resto della città (73,3 vs. 76,4 anni,  $p < 0,05$ ), con un sostanziale aumento della mortalità nei primi mesi di vita ( $p < 0,05$ ), in particolare nei bambini sotto un anno di età (3,1% vs. 1,2%). Nel periodo 2001-2017 le differenze con il resto della città si sono ridotte ma permangono i divari. L'analisi stratificata ha evidenziato una sostanziale eterogeneità tra le due baraccopoli (l'età media alla morte era di 74,6 anni a Fondo Fucile e di 72,4 anni nel Fondo Saccà, Leone, Giunta, 2019, p. 72).

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) sembravano abbastanza comuni. Tra il 2003 e il 2018, nonostante sopralluoghi, solleciti, note del prefetto, dell'Asl e dell'Arpa e ben due esposti, effettuati nel 2009 e nel 2012, la situazione non è cambiata sostanzialmente. Dopo 15 anni di allarmi, di denunce della Prefettura, di esposti degli abitan-

ti e denunce dei media locali e nazionali, le baracche hanno continuato a resistere, venivano trasferite dai genitori ai figli e sono diventate una merce di scambio.

Il disagio minorile e la povertà educative emergono anche dai dati sulla dispersione scolastica. 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” situato a Fondo Fucile. Nell'anno scolastico 2018/2019 la percentuale di alunni ripetenti nel primo anno della scuola secondaria di primo grado è del 17,9% contro il 4% registrato a livello regionale. Gli abbandoni scolastici nel secondo anno della secondaria di primo grado (anno scolastico 2017/2018) sono 10 volte superiori a quelli medi regionali (4,1% contro lo 0,4% della Regione Siciliana e 0,2% media Italia). Gli studenti che nell'Istituto Comprensivo Albino Luciani abbandonano gli studi nel corso dell'anno scolastico sono il 6,9% contro una media regionale del 0,3% (RAV 2018/2020).

Accanto però a questo estremo degrado abitativo, 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, 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 rappresentare un attrattore nel territorio.

## Descrizione del progetto

### La rete di attori

Il progetto ha avuto come capofila il Comune di Messina e come partner strategico la Fondazione di Comunità di Messina ed è stato finanziato nel maggio 2017<sup>5</sup> per un importo di circa 18 milioni di euro dal Programma Straordinario di Riquilificazione e Sicurezza delle Periferie Urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri. A seguito di un avviso pubblico, sono stati selezionati i partner per procedere alla fase di co-progettazione. Fra gli altri, ha partecipato il cluster di imprese sociali che fanno riferimento alla Fondazione di Comunità di Messina (anche FdC) con capofila la cooperativa sociale Ecos-Med Csr. Gli altri membri dell'ATS sono stati il network europeo REVES<sup>6</sup>, l'Università degli Studi di Messina, il Consorzio Sol.E. e la MECC, soggetto che si occupa di finanza etica e di microcredito, con il supporto esterno di SEFEA Impact<sup>7</sup>. Allo stesso avviso hanno partecipato anche altri soggetti del terzo settore coinvolti successivamente nell'implementazione del progetto. Il Comune ha assunto come strategia alla base di Capacity quella proposta dalla FdC di Messina, che ha continuato a cofinanziare il progetto per tutta la sua durata per un valore di circa 1.8 milioni. Tutti gli enti del terzo settore citati fanno parte del Distretto Sociale Evoluto, una rete dell'economia sociale in cui si riconoscono.

<sup>5</sup> Registrazione Corte dei Conti DSG approvazione Convenzione tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Comune di Messina del 6-2-2017 Prot. 10 /5/2017. Durata del progetto Capacity: 30 mesi.

<sup>6</sup> REVES Réseau Européen of Cities & Regions de l'Economie Sociale <http://www.revesnetwork.eu/>

index.php

<sup>7</sup> SEFEA Impact ha sostenuto i grandi investimenti previsti dal progetto, a partire dal sostegno allo start-up della ESCO (Energy Service Company) sociale *Solidarity and Energy* che rappresenta l'unica ESCO S.p.A. in forma di impresa

sociale attualmente esistente in Italia e che collabora alla sperimentazione di prototipi sviluppati in collaborazione con l'Istituto ITAE (Istituto di Tecnologie Avanzate per le Energie) del CNR.

### Le teorie del programma sottostanti a Capacity e l'Approccio alle capacità

Politiche di welfare finalizzate a redistribuire e/o a creare stock di beni materiali, di beni relazionali, di conoscenza, più che flussi di servizi (Boghossian et al., 2019), sono da considerare investimenti necessari, non costi, per garantire, non solo giustizia, ma anche lo sviluppo economico. Proprio per questa ragione Capacity è costruito nell'idea che tali pratiche personalizzate di redistribuzione vadano poste come vincoli esterni a qualunque logica di utilitarismo economico.

Il progetto si proponeva di sperimentare policy innovative capaci di generare stock<sup>8</sup> di risorse per persone che partono da condizioni di forte deprivazione materiale e immateriale e che pertanto non potrebbero accedere ai tradizionali programmi di housing sociale. L'ipotesi era che, potenziando significativamente gli stock di conoscenza, di beni relazionali, di fiducia e di beni materiali (la casa di proprietà) di nuclei familiari in condizioni di forte deprivazione, si potesse generare un salto significativo delle prospettive di vita e, come ulteriore impatto, una spinta allo sviluppo delle dinamiche socioeconomiche dell'intera comunità. Le teorie di progetto sono supportate da un recente studio di econofisica (Giunta et al., 2021), che ha evidenziato come policy finalizzate alla prevenzione o a riattivare e liberare le traiettorie socioeconomiche di territori e comunità a rischio di cadere (o cadute) sotto la soglia di povertà, debbano essere capaci di redistribuire ricchezza e che solo se i flussi sono fondati su stock di risorse inizialmente distribuiti fra la popolazione con un livello sufficiente di prossimità si sviluppano dinamiche insieme efficienti e giuste.

### La strategia: un sistema di azioni interconnesse

Capacity, adottando un approccio della complessità per la progettazione di sistemi urbani e più in generale socioeconomici (Bertuglia, Vaio, 2019; Fregatti, 2020), ha previsto un sistema di azioni interconnesse tese ad attivare processi di autorganizzazione dei sistemi; ha mirato a promuovere in modo interdipendente:

- la creazione di sistemi urbani e socioeconomici di qualità

e capaci di generare alternative sui funzionamenti<sup>9</sup> umani legati all'abitare, al lavoro, alla socialità e alla conoscenza;

- progetti personalizzati e comunitari affinché le persone in situazione di forte deprivazione materiale e culturale possano cogliere e valorizzare le nuove opportunità offerte dal progetto e ridefinire i propri progetti di vita. Tra le attività previste dai progetti personalizzati vi erano interventi di mediazione e supporto funzionali alla comprensione delle diverse alternative sull'abitare, attività di consulenza finanziaria e di accompagnamento, attività di ristrutturazione del debito, attività di consulenza per l'inserimento lavorativo o l'avvio di ditte individuali, attività di supporto educativo ai nuclei con minori.

Da un punto di vista funzionale, il progetto è articolato in sette Assi di intervento. I primi quattro riguardano prevalentemente interventi a carattere infrastrutturale e sociale concentrati sulle due baraccopoli più disagiate della città di Messina, Fondo Saccà e Fondo Fucile; su queste azioni si è concentrata l'analisi valutativa. Si è adottata una strategia integrata con significativa densità di interventi sulle due aree territoriali in cui si situano le baraccopoli seguendo il principio della concentrazione e dell'integrazione degli investimenti (area-based). I restanti tre Assi, non oggetto di analisi in questo testo e ancora in corso di implementazione da parte del Comune di Messina, riguardano la riqualificazione urbana a carattere viario, la redazione di varianti del piano urbanistico, il risanamento dei letti di torrenti e l'infrastrutturazione di servizi educativi di altre aree periferiche della città.

### Gli step di implementazione del progetto

Il primo step della prima fase del progetto pilota ha previsto la *realizzazione di unità abitative sperimentali*, in cui sono stati testati i materiali, le metodologie costruttive e i prototipi tecnologici elaborati durante le precedenti azioni di ricerca. Il progetto di cohousing sociale è consistito nella realizzazione di un condominio ecologico di sei unità immobiliari (si prevede in seguito un ampliamento destinato a ulteriori 13 nuclei familiari). Delle prime sei unità immobiliari, due sono destinate a servizi socioeducativi del quartiere. Il condomi-

Asse	Descrizione dell'Asse e principali Azioni
I	1.1 – Azioni di Ricerca e Sviluppo / Prima Fase: realizzazione del condominio sperimentale (6 unità abitative) e del parco nell'area liberata dalla baraccopoli. Utilizzo di metodologie, tecnologie e materiali costruttivi dell'Architettura e dell'Ingegneria sostenibile con occupazione del 10% del suolo della ex baraccopoli / Seconda Fase: completamento del progetto pilota e avvio dell'esperienza di cohousing per un totale di 20 famiglie. 1.2 – Acquisto di nuove case (azione diretta del Comune e tramite istituzione del capitale di capacitazione a favore dei beneficiari) / Sbaraccamento di Fondo Saccà e Fondo Fucile.
II	2.1 – Formazione e tutoraggio per sostenere il processo auto-costruzione salariata assistita. 2.2 – Erogazioni di microcredito e venture capital etico e Fondo di accantonamento a garanzia delle erogazioni in un rapporto 1:5.
III	3.1 – Scuola di sviluppo umano e servizi ausiliari al programma di microcredito e di venture capital etico / Azioni per il sostegno dello sviluppo cognitivo dei bambini dell'intero territorio / Sostegno allo sviluppo cognitivo dei bambini nei primi anni di vita.

<sup>8</sup> In economia, uno stock di risorse si riferisce a una variabile misurata in uno specifico momento; una variabile di flusso è misurata in un intervallo di tempo.

<sup>9</sup> Nell'approccio alle capacità o *Capability*

*Approach* si fa una distinzione importante tra i funzionamenti e le capacità. I funzionamenti, secondo Amartya Sen, rappresentano parti dello stato di una persona, le cose che riesce a fare o essere nel condurre una vita. La capacità di una

persona riflette le combinazioni alternative di funzionamenti che la persona può raggiungere e tra le quali può scegliere (Tratto da Sen, 1993, p. 31).

IV	4.1 – Servizi di socializzazione e programmi personalizzati per facilitare l'incontro fra i bisogni ed i desideri delle persone con le nuove alternative create grazie alle azioni progettuali sulle aree dei funzionamenti umani scelti come prioritari. 4.2 – Polarità educative del progetto: il Parco Sociale di Forte Petrazza. Rifunzionalizzazione e fornitura di beni e di servizi / Polarità educative del progetto: l'antica stazione di Camaro / Creazione di tre polarità spaziali con finalità socioeducative a Fondo Saccà, a Forte Petrazza e alla Ex stazione ferroviaria di Camaro / Strutturazione sul territorio di servizi di mediazione e facilitazione sociale personalizzata sistemica alle azioni di risanamento urbano.
V	5.1 – Lavori di realizzazione della strada di collegamento tra l'area dell'intervento progettuale e la stazione centrale dell'area metropolitana / Avvio della creazione di una viabilità dolce nell'area di intervento. 5.3 – Ammodernamento dell'impianto di pubblica illuminazione e sostituzione di sistemi di illuminazione con altri a minor consumo nell'area vasta dell'intervento.
VI	7.1 – Protocollo d'intesa tra il comune di Messina e l'istituto nazionale di urbanistica per il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia / P.I.C.O. (Piano Regolatore Condiviso) / Consulenza specialistica agroforestale e ambientale per la redazione del nuovo PRG della Città di Messina / Redazione della Variante al Piano Particolareggiato Ambito / Riqualificazione ambientale e risanamento igienico alveo del torrente Bisconte / Frazione di Catarratti: convenzione con l'Agenzia Comunale in house per il risanamento e la riqualificazione della città di Messina per gli studi ambientali ed immobiliari propedeutici all'ultima fase del risanamento urbano.
VII	Azioni di mainstreaming orizzontale e verticale.

Tabella 1

Distribuzione delle famiglie fra le due opzioni previste da Capacity Fondo Fucile Fondo, dicembre 2021.

nio ecologico orizzontale è stato costruito utilizzando materiali, metodologie costruttive e tecnologie, alcune delle quali prototipali, che caratterizzano l'architettura e l'ingegneria sostenibile. Ad esempio, i tamponamenti sono stati realizzati in paglia pressata e legno, è stata prevista la creazione di sistemi domotici prototipali per l'efficientamento dei consumi energetici, sono stati costruiti sistemi di fitodepurazione per il riciclo delle acque ed è stata implementata una comunità energetica sperimentale capace di mutualizzare l'energia tenendo conto di criteri redistributivi di carattere sociale. L'obiettivo è stato quello di trasformare il condominio sperimentale in un sito-test sull'abitare sostenibile e sul modello del metabolismo urbano<sup>10</sup>, permettendo di sperimentare modelli efficienti per la lotta alla povertà energetica.

Il gruppo di lavoro del partner di progetto EcosMed Csr ha portato a compimento il trasferimento delle tecnologie sperimentate nella prima fase del progetto pilota (Asse I, 1.1) e definito la progettazione esecutiva di un edificio residenziale a tre elevazioni e di uno spazio verde urbano nella zona di Fondo Saccà riorientando la progettazione nell'area di proprietà dello IACP posta a nord rispetto all'area di intervento della Prima Fase del progetto pilota (Fonte: 9° Report monitoraggio 30/6/2021).

Il secondo step su cui si concentrava l'Asse I<sup>11</sup> del progetto mirava al *risanamento dell'area del Fondo Saccà* attraverso il superamento della logica del ghetto e dei meccanismi di segregazione e l'integrazione sociale dei nuclei familiari che vivevano in baracche abusive, senza servizi fognari e con uso massiccio di cemento-amianto. Le operazioni di bonifica dell'area avvenute nell'estate del 2021<sup>12</sup> hanno richiesto, infatti, l'adozione di procedure di risanamento complesse per

garantire la rimozione dell'amianto in sicurezza. Gli obiettivi di questa azione erano:

- contenimento del consumo di suolo valorizzando pratiche di riutilizzo del patrimonio esistente;
- scorrimento veloce delle graduatorie di Edilizia Residenziale Pubblica riferite a tutti i nuclei familiari presenti nelle aree di intervento;
- movimentazione del mercato immobiliare e di quello edilizio (per la messa a norma degli alloggi in funzione della vendita).

### Le alternative sull'abitare e l'utilizzo del Capitale di Capacitazione

L'azione 1.2 dell'Asse I ha previsto l'attuazione di due alternative possibili per l'acquisto diffuso di appartamenti da assegnare ai legittimi beneficiari (le persone iscritte alle graduatorie comunali di Edilizia Residenziale Pubblica – anche ERP – redatte a seguito di un recente censimento delle baracopoli cittadine).

- Opzione A: acquisto da parte del Comune di Messina sul mercato immobiliare di unità abitative e assegnazione delle stesse agli aventi diritto secondo graduatoria pubblica (sulla base di parametri tra cui ISEE e numerosità della famiglia) e l'utilizzo di metodologie partecipative. L'acquisto è stato effettuato tramite bandi pubblici espletati direttamente dal Comune di Messina e successivamente anche della nuova Agenzia comunale in house ARISMe.
- Opzione B: istituzione di un *Capitale di Capacitazione* (anche CC) che rappresenta un contributo una tantum ai nuclei familiari in graduatoria ERP nei due fondi affinché possano autonomamente acquistare la propria casa. Il CC

<sup>10</sup> Il concetto di metabolismo urbano è stato sviluppato per la prima volta nel 1965 da Abel Wolman per analizzare i flussi di materiali e di energia in entrata e in uscita di una ipotetica città includendo "tutti i materiali e le materie prime necessarie a sostenere gli abitanti di una città a casa, al lavoro e nel tempo libero". È un modello che

adotta la metafora dell'organismo vivente per la comprensione di dinamiche di resilienza e sostenibilità (Pluchino, 2021: <https://renewablematter.eu/articoli/article/metabolismo-urbano-la-citta-come-organismo-vivente-e-per-natura-circolare>).

<sup>11</sup> Asse I - Capacitazioni sull'abitare, che prevede attività di ricerca e azioni di sistema per generare

alternative sulle principali aree dei funzionamenti umani (abitare, lavoro, conoscenza e socialità).

<sup>12</sup> Si veda <https://messina.gazzettadelsud.it/foto/cronaca/2021/08/24/messina-via-lamianto-dalla-baracopoli-di-fondo-sacca-8c58f1ba-cb12-45d1-ba9c-518ee1da395e/>

rappresenta una evoluzione 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. La principale differenza tra i due strumenti consiste nel fatto che il Budget di salute riguarda un flusso di servizi ancorati ad una progettualità individualizzata, mentre il Capitale di Capacitazione consiste in uno stock di risorse economiche destinate a costruire il patrimonio su cui fondare i percorsi personalizzati dei nuclei familiari o di singoli individui.

I Capitali di Capacitazione sono un dispositivo che include un mix di soluzioni metodologiche e di procedure amministrative innovative che mutuano approcci e metodi in precedenza adottati in altri settori d'intervento. La Fondazione di Comunità di Messina aveva già sperimentato tale dispositivo per la presa in carico integrata delle persone con disagio mentale e la chiusura dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto (ME) (Giunta et al., 2014; Leone, Martinez, 2014)<sup>13</sup>.

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 progetti individualizzati mirati alla riconquista dei diritti civili sul piano individuale e sul piano sociale e comunitario.

Tale innovativo dispositivo è stato utilizzato in questo caso prevalentemente per consentire di cofinanziare l'acquisto dell'abitazione da parte degli aventi diritto tramite uno stock di risorse una tantum, sino a 80.000 euro, pari ad un massimo del 75% del prezzo lordo d'acquisto della casa stimata secondo parametri standard. In tale importo veniva inclusa l'ulteriore valorizzazione economica del lavoro svolto per la ristrutturazione dell'immobile tramite interventi di auto-recupero assistito effettuati sull'immobile da parte dei beneficiari. L'importo massimo comprende altresì gli interventi per rendere la casa più efficiente dal punto di vista energetico, utilizzando i prototipi sviluppati nella prima fase di ricerca di Capacity e sperimentati nel condominio ecologico. Nel progetto personalizzato sono comprese attività per l'inclusione lavorativa, l'emersione dal lavoro nero, l'educazione finanziaria, gli impegni nei confronti dell'educazione dei figli o dei nipoti di minore età. L'équipe tecnica messa a disposizione dalla partnership associata con capofila EcosMed Csr ha supportato i beneficiari in questo percorso e si è occupata di contabilizzare il valore delle azioni di auto-recupero e di efficientamento energetico realizzate direttamente dal cittadino. 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 CC è contrattualmente vincolato all'acquisto dell'abitazione ed è erogato direttamente al proprietario dell'immobile da cui si effettua l'acquisto della casa, il quale può realizzarsi per la parte residua 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. Tra i vincoli posti all'accesso della misura di particolare rilevanza è la restituzione dell'immobile in caso di procedimento penale connesso a reati per mafia. Il Capitale di Capacitazione prevede 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 reati di stampo mafioso: nessuna persona poteva accedere al beneficio se già coinvolta in reati di stampo mafioso e nei 10 anni successivi all'acquisto un'eventuale condanna per reati di associazione a delinquere di stampo mafioso determina il recesso di tutti i benefici ottenuti, ivi compresa la proprietà del nuovo appartamento, che rientrerebbe in possesso del Comune. Un aspetto rilevante inerente all'istituzione dei Capitali di Capacitazione ha riguardato il principio della libera scelta della casa da parte dei beneficiari che non hanno dovuto subire alcuna limitazione (es. mq, localizzazione o tipologia dell'abitazione) se non quella legata ai limiti economici che derivano dalle regole delle risorse messe a disposizione<sup>14</sup>.

Questa politica è stata valutata anche dal punto di vista dell'equità. Premettiamo che Capacity è un progetto di riqualificazione urbana che non poteva e non intendeva risolvere il problema dell'abitazione di tutti gli abitanti di Messina ma che mirava a a) risolvere il problema nei due territori simbolo del fallimento delle politiche abitative e di contrasto della povertà che si sono succedute dal post terremoto del 1908 al 2018; b) offrire un modello replicabile in altri territori.

Esistono altre quattro baraccopoli nel resto della città, ma le due baraccopoli di Fondo Fucile e Fondo Saccà sono quelle in cui storicamente si è concentrata una condizione di disagio sociale ed abitativo più estrema e in cui sono stati dimostrati forti rischi per la salute connessi anche alla presenza massiccia di manufatti con cemento-amianto.

Va evidenziato il fatto che con tale strumento per la prima volta si è creato in queste comunità un vantaggio economico a favore di chi non aveva alcuna compromissione con la criminalità organizzata con vincoli di accesso legati non solo a esperienze passate, ma anche future grazie all'introduzione del meccanismo dissuasivo di perdita della casa di proprietà nei 10 anni successivi l'acquisto.

Parallelamente al risanamento delle due baraccopoli, il progetto Capacity (Asse II, Azione 2.2) ha previsto la costituzione di un fondo di finanza etica, inizialmente pari a 200.000 euro, istituito dalla Fondazione di Comunità di Messina, e finalizzato a promuovere:

- azioni di microcredito imprenditoriale, mutualistico e sociale spesso mirate all'acquisto e ristrutturazione dell'abitazione;
- azioni di venture capitale etico per sostenere lo start up di imprese<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Si veda la descrizione del progetto pilota *Luce è Libertà* che ha portato alla chiusura dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo

di Gotto (ME).

<sup>14</sup> La Giunta Comunale il 1/06/2018 integrò le procedure esecutive per l'istituzione e l'utilizzo dei

Capitali di Capacitazione con Del. GC n.326/2018.

<sup>15</sup> Asse II - Capacitazioni sul lavoro e finanza etica (circa 1.6 milioni di Euro).

Tale Fondo, visto il successo dell'iniziativa, lungo il percorso è stato raddoppiato. Il Fondo è stato utilizzato quale Fondo di Garanzia e a sostegno del capitale sociale della MECC s.c. (Microcredito per l'Economia Civile e di Comunione)<sup>16</sup> e di SEFEA Impact SGR, il Fondo chiuso che ha sostenuto e sostiene i grandi investimenti.

I servizi finanziari di microcredito e i prestiti sociali sono stati determinanti per l'accesso ai diritti fondamentali dei beneficiari del progetto, primo fra tutti la casa di proprietà; i microcrediti imprenditoriali e le azioni di venture capitale ad alto impatto sociale si sono invece dimostrati un valido strumento per lo sviluppo economico del territorio. La MECC s.c. impresa sociale e SEFEA IMPACT SGR hanno cofinanziato il progetto Capacity erogando a Messina non meno di 1.000.000,00 di euro e hanno sostenuto lo start-up di Solidarity & Energy SpA Impresa Sociale che rappresenta un outcome del progetto. Dato il successo delle iniziative di finanza etica e sociale, nella fase della prima rimodulazione era stato programmato un incremento del Fondo di finanza etica istituito da Capacity che risulta essere complessivamente pari a 240.000,00. Il Fondo di finanza etica così rideterminato era previsto che attivasse una leva finanziaria in termini di erogazioni pari ad 1.258.554,17 euro (con una leva 1:5). A fine 2021 la MECC s.c. ha erogato, nell'ambito del programma Capacity, finanziamenti per un importo complessivo di 620.600 euro, comprendenti sia finanziamenti imprenditoriali sia finanziamenti sociali, cioè a persone fisiche, per sostenere i diritti fondamentali, a partire da quello alla casa, focus principale del programma. Sefea Impact ha erogato 750 mila euro per la capitalizzazione del birrifico Messina, un importante workers buyout cooperativo i cui soci sono in gran parte residenti nel territorio progettuale. (Tratto da 9° Rapporto di Monitoraggio del progetto Comune di Messina, 30/6/2021).

Il terzo step riguarda l'attivazione (Asse III) di Azioni per il sostegno dello sviluppo cognitivo e il benessere dei bambini dell'intero territorio attraverso azioni di home visiting (visite a domicilio da parte di educatrice) ai nuovi nati e laboratori educativi per genitori e bambini. Attraverso un finanziamento aggiuntivo rispetto al budget progettuale, la Fondazione di Comunità di Messina e l'impresa sociale Con I Bambini hanno sviluppato un programma di ricerca valutativa, oltre che misure complementari e sistemiche finalizzate ad azzerare la povertà profonda nei territori oggetto dell'intervento.

Infine, si sono creati Servizi socioeducativi (Asse IV, A, Fondo Saccà e Fondo Fucile) e programmi personalizzati per facilitare l'incontro fra i bisogni ed i desideri delle persone con le nuove alternative create grazie alle azioni progettuali sulle aree dei funzionamenti umani scelti come prioritari e sono stati attivati servizi di mediazione socioculturale a Fondo Saccà.

## I risultati: la valutazione di impatto di Capacity

Di seguito si indicano schematicamente i principali risultati emersi dalla valutazione di Capacity. Per approfondimenti si rimanda il lettore al testo del rapporto di valutazione intermedia del progetto (Leone, Giunta, 2019) scaricabile gratuitamente e agli audiovisivi (Videoclip da Filmati) coprodotti da Fondazione di Comunità di Messina ed Ecosmedia (Nota 2).

### Abbattimento delle baraccopoli e una casa per le famiglie

Nel mese di febbraio 2022, dopo il completamento delle azioni di sgombero definitivo dell'area di Fondo Saccà, si avvia la demolizione della baraccopoli di Fondo Fucile interrompendo un circolo vizioso di povertà e privazioni avviato a seguito del terremoto del 1908.

Entro il 2021, 151 nuclei familiari sotto la soglia di povertà hanno soddisfatto il loro diritto alla casa (Tabella 1) di questi 66 hanno optato per il dispositivo del Capitale di capacità e hanno acquistato e spesso ristrutturato una casa di proprietà sul libero mercato. Grazie alla valorizzazione economica e professionale delle attività di manutenzione realizzate dagli stessi beneficiari si sono riqualificati gli immobili presenti sul libero mercato altrimenti soggetti a fatiscenza.

La Tabella 2 riporta la distribuzione di famiglie che hanno optato per l'acquisto di una casa propria con il supporto del capitale di capacità e di quelle che hanno optato per l'assegnazione della casa tramite graduatorie ERP.

I servizi di animazione e mediazione sociale, oltre che di empowerment culturale, hanno accompagnato le persone più deprivate (in senso multidimensionale) a orientarsi fra

Distribuzione delle famiglie fra le due opzioni	Fondo Fucile N. Nuclei familiari	Fondo Saccà N. Nuclei familiari	Totale
Abitazione assegnata dal Comune	58	27	85
Acquisto con Capitali di capacità	26	40	66
	84 (attesi 73)	67 (attesi 61)	151

Tabella 2

Distribuzione delle famiglie fra le due opzioni previste da Capacity Fondo Fucile Fondo, dicembre 2021.

<sup>16</sup> La cooperativa di finanza etica MECC è un intermediario finanziario operante ai sensi dell'Art. 111 del Testo Unico Bancario sotto la vigilanza della

Banca d'Italia. Essa può erogare prestiti sociali, imprenditoriali e mutualistici nei limiti del D.M. 17 ottobre 2014, n. 176, ma non può liberamente

effettuare raccolta sul mercato finanziario.

le diverse alternative generate dalle policy di Capacity, permettendo di cogliere le nuove opportunità e trasformarle in libertà sostanziali.

Il riconoscimento dello stato di emergenza tramite un'ordinanza del sindaco, emanata nell'agosto 2018<sup>17</sup> sulla base di una situazione di grave rischio per la salute e l'incolumità per gli occupanti, ha consentito di disporre lo sgombero degli insediamenti abitativi superando alcuni vincoli dettati da una interpretazione restrittiva della normativa sull'edilizia residenziale pubblica (ERP).

### Sostenibilità economica

Un elemento cruciale per giudicare la trasferibilità della policy implementata da Capacity riguarda evidentemente la sostenibilità economica. Da una prima analisi comparata dei costi abbiamo constatato che l'approccio dei Capacity e in particolare la componente dei Capitali di capacità che ha consentito l'acquisto di case di proprietà, ha un costo per l'amministrazione comunale paragonabile a interventi standard adottati nel caso di sgomberi di edifici occupati e successivo reperimento di alloggi per assistenze temporanee. Poiché si tratta di una misura innovativa per offrire dei parametri di riferimenti circa i costi della stessa, di seguito proponiamo a titolo esemplificativo una analisi comparata dei costi sostenuti in situazioni caratterizzate da condizioni di emergenza da un'altra città metropolitana. Il costo di una abitazione di proprietà sostenuta da Capitali di capacità nel progetto Capacity corrisponde ai costi sostenuti in 2-3 anni di assistenza alloggiativa per nuclei familiari di 4 persone con fragilità in condizioni di emergenza abitativa di un'altra città metropolitana (v. SASSAT Servizio Assistenza e Sostegno Socio Alloggiativo - ex CAAT Roma Capitale)<sup>18</sup>. Le persone coinvolte in sgomberi o situazioni emergenza abitativa vengono accolti in alloggi messi a disposizione da soggetti del terzo settore o privati con costi che variano da 18.000 euro a 40.000 euro annui, a seconda del numero di persone presenti nel nucleo familiare, dell'importo dell'affitto a carico dell'amministrazione, dell'alloggio reperito o del tipo servizi aggiuntivi previsti da bandi che riguardano situazioni emergenziali; ad esempio, nel caso del piano denominato SASSAT 2 di Roma Capitale, i nuclei familiari venivano accolti in ambienti in regime di coabitazione o condivisione e non in singoli appartamenti autonomi.

### Innovazione e ricerca e sostenibilità ambientale

Il progetto ha consentito di sperimentare e produrre dei dispositivi prototipali per il risparmio energetico inseriti nelle abitazioni acquistate con il Capitale di Capacitazione ed eventualmente per la messa in rete e la condivisione so-

lidale dell'energia attraverso specifici algoritmi da disporre nei condomini solidali. A Fondo Saccà sono state costruite sei unità abitative dove si sono sperimentati prototipi per la sostenibilità: sistemi costruttivi in paglia pressata e legno, impianti fotovoltaici collegati a sistemi di mutualizzazione dell'energia, riciclo delle acque grigie per alimentare le aree verdi che circondano il condominio, sistemi sperimentali di domotica per la tutela della salute e per il risparmio energetico, sistemi di monitoraggio ambientale.

### Nessun ghetto, nessuna cementificazione

Sono stati impediti i tipici meccanismi di ghettizzazione e stigmatizzazione connessi agli sgomberi e la creazione di ulteriori aree dove concentrare la marginalità sociale. Si è avviata l'infrastrutturazione socioeconomica. Inoltre, è stata evitata la costruzione di case popolari che prevedono il consumo di suolo pubblico valorizzando e riqualificando il patrimonio immobiliare privato secondo criteri di sostenibilità ambientale e grazie all'accompagnamento tecnico dei periti di EcosMed Csr, che hanno seguito per conto del Comune i processi di ristrutturazione edilizia straordinaria avviati nelle abitazioni. In tal modo è stato offerto al Comune un nuovo modello tecnico e socioeconomico per l'edilizia sociale, che è stato riadottato anche a conclusione delle operazioni di sgombero dei suddetti siti. Il processo avviato ha evitato meccanismi di ghettizzazione o gentrificazione: potendo scegliere sul mercato immobiliare le famiglie non rimangono chiuse in un "ghetto" che riproduce condizioni insalubri sul piano sociale, culturale ed economico.

### Un Common e impatti indiretti sull'economia

Il primo spazio liberato dalle abitazioni fatiscenti e insalubri a Fondo Saccà è diventato un bene comune, un piccolo parco verde (parco delle Zagare) con l'apertura, in due unità abitative del condominio ecologico, di servizi socioeducativi. Tra gli impatti indiretti si segnala anche l'apertura di un nuovo Centro commerciale con area di vendita di 12.000 mq che contribuisce alla valorizzazione economica dell'area e la riqualifica del sistema viario dell'area.

### La promozione di nuove imprese, di occupabilità, di fuoriuscita dal sommerso

È stata creata un'Agenzia di sviluppo dell'economia sociale e solidale, per promuovere imprese inclusive, l'occupabilità e percorsi di fuoriuscita 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 ed erogazione di fondi a impatto sociale. La regolarizzazione

<sup>17</sup> Si veda l'Ordinanza sindacale Città di Messina, contingibile e urgente n. 163 del 6 agosto 2018, ex art.50 del Dlgs 267/2000. Nel luglio del 2020 il Comune di Messina nella "Relazione attività di demolizione, assegnazione alloggi e riqualificazione delle aree baraccate" (Comune di Messina 2020, p.15) nel fare riferimento a problemi legati a scarse risorse economiche menzionava circa 3000 nuclei familiari che vivevano ancora nelle barac-

che a fronte di meno di 200 nuclei che avevano ottenuto una abitazione. [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/004/141/memoria\\_Sindaco\\_di\\_Messina.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/004/141/memoria_Sindaco_di_Messina.pdf)

<sup>18</sup> Sistema SASSAT (Servizio di Assistenza e Sostegno Socio Alloggiativo), Del. Giunta Capitolina n. 164/2017. Si veda anche Det. Dir. del 5/4/2019, Approvazione dell'Avviso Speciale Riservato n. 2 [ht-

[tps://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)] e "Avviso Pubblico per manifestazione di interesse finalizzato al reperimento di alloggi da destinare all'assistenza alloggiativa temporanea" (SASSAT), 8 gennaio 2021 [<https://www.comune.roma.it/web/it/bando-concorso.page?contentId=BEC708217>].

del lavoro nero era un presupposto e un vincolo per accedere ai servizi finanziari di microcredito previsti nel progetto che hanno previsto, laddove necessaria, anche la ristrutturazione dei debiti. Per comprare casa e poter farsi carico di un mutuo, un certo numero di persone ha realizzato un percorso di emersione e regolarizzazione lavorativa. La leva dell'acquisto casa è risultata una politica efficace per l'uscita dal sommerso.

### Contrasto alla povertà educativa

Un terzo dei nuclei beneficiari che hanno acquistato casa hanno, nei fatti, aumentato lo stock di capitale che saranno in grado di trasferire ai propri figli o ai loro nipoti contrastando così la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze. Inoltre, il collegamento con un progetto, denominato Ecologia Integrale, sostenuto dall'Impresa Sociale Con i Bambini (Bando Nuove generazioni), ha consentito di supportare i nuclei con bambini tra 0-6 anni attraverso azioni a carattere educativo (vedi laboratori e servizio socio-educativo, Azione di Home visiting) e di integrare il Capitale di capacitazione dei nuclei familiari con un ulteriore Budget destinato a garantire un'abitazione adeguata ai figli. Il fatto che i bambini traggano beneficio dall'essere cresciuti in una casa di proprietà dei loro genitori ha importanti implicazioni politiche ed è stato oggetto di indagini longitudinali (Galster et al., 2007). Lo stato di proprietà della casa dei genitori, il livello di istruzione, le performance scolastiche, i disagi comportamentali durante l'infanzia e lo status successivo di proprietari dell'abitazione da parte dei figli, sono strettamente correlati. Le principali ipotesi avanzate per spiegare tali evidenze riguardano la riduzione dello stress sperimentato dalle famiglie e un maggiore percezione di stabilità autostima e sicurezza, la possibilità di sviluppare il capitale sociale e le reti di supporto grazie ad una minore mobilità.

### Servizi di consulenza finanziaria e accesso al Microcredito

Molti dei nuclei familiari in particolare difficoltà con il sistema creditizio hanno potuto accedere al mercato creditizio in particolare grazie all'attività della MECC, Microcredito per l'economia civile e di comunione e della Banca popolare Etica. Come evidenziato dalla valutazione intermedia di Capacity, metà dei nuclei familiari di Fondo Saccà che avevano optato per l'acquisto dell'abitazione avevano fatto ricorso ai microcrediti della MECC (Leone, Giunta 2019). A dicembre 2021 non si è registrata alcuna situazione di credito in sofferenza. Sono 23 i nuclei familiari che hanno avuto accesso al

credito, alla ristrutturazione dei debiti pregressi (per la parte non coperta dal CC) e un supporto per uscire dall'indebitamento con banche o società finanziarie e dal rischio usura.

### Minori costi per la Pubblica amministrazione

Il dispositivo "Capitale Personale di Capacitazione" ha comportato una riduzione consistente dei costi medi di acquisto dell'abitazione sul libero mercato (Opzione B del progetto), pari al 35%<sup>19</sup> rispetto all'acquisto degli immobili da parte del Comune e dello IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) e l'eliminazione per la PA dei costi amministrativi e delle spese per la manutenzione, determinando, tra l'altro, una redistribuzione della ricchezza che non ha precedenti in città dal dopoguerra ad oggi e una riqualificazione degli stessi immobili ad opera dei nuovi proprietari.

## Conclusioni e spunti per il Terzo settore

L'articolo ha presentato una policy di riqualificazione urbana attuata in aree in estrema povertà per ridurre le disuguaglianze socioeconomiche e la trasmissione intergenerazionale della povertà. L'obiettivo dello studio valutativo era quello di verificare la capacità del progetto Capacity di innescare in alcune aree estremamente degradate della città di Messina (le baraccopoli di Fondo Saccà e Fondo Fucile) dei meccanismi di fuoriuscita da condizione di povertà trappola e di attivare lo sviluppo di capacitazioni (*capability*)<sup>20</sup>. 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*). Le capacitazioni, in questo approccio, rappresentano l'insieme dei funzionamenti alternativi che il soggetto è in grado di realizzare, ossia l'aumento sostanziale delle libertà di scegliere fra una serie di vite possibili.

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 sul 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. Particolare attenzione è data "all'espansione delle capacitazioni degli individui di vivere il tipo di vita alla quale danno valore, e hanno motivo di dare valore" (Sen, 2001, p. 24) e quindi sulle

<sup>19</sup> Tratto dal par 6. di Leone, Giunta (2019): "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) 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 e con i ribassi è prevedibile che oscilli intorno a euro 1.150. Il costo medio a metro quadro delle abitazioni acquistate nel progetto Capacity nel corso della seconda metà del 2018 è stato di 752 euro" (p. 90).

<sup>20</sup> Con il termine capacità (*capabilities*) Amartya Sen intende la possibilità di acquisire funzionamenti di rilievo: "nella misura in cui i funzio-

namenti costituiscono lo star bene, le capacità rappresentano la libertà individuale di acquisire lo star bene" (Sen 2010, p. 76). Per questa ragione, secondo 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.

opzioni, ad esempio riguardo la scelta dell'abitazione e del luogo dove vivere, concretamente percorribili (Alkire, 2005; Robeyns, 2015).

Un elemento chiave della strategia elaborata dalla FdC è stato quello operare in modo interdipendente, con modelli di causalità tipici dei sistemi complessi adattivi favorendo lo sviluppo sinergico di 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;
- 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.

L'approccio metodologico complessivo ha permesso di coniugare molteplici dimensioni e una pluralità di attori in una logica distrettuale evitando la comune difficoltà di integrazione di programmi finanziati fondi strutturali e di investimento europei che prevedono azioni cosiddette *soft*, come quelle riguardanti l'offerta di servizi per l'inclusione sociale, e azioni *hard*, solitamente a carattere infrastrutturale legati a più linee di finanziamento. Mantenendo l'unitarietà e continuità dei processi di governance in capo agli stessi soggetti e una chiara visione strategica, è stato possibile "mettere a sistema" l'ampio spettro delle azioni progettate per l'housing sociale (v. Assi citati), favorire la loro sincronizzazione, anche gestendo ritardi e situazioni di incertezza, cogliere le opportunità impreviste di sviluppo e mobilitare efficacemente le risorse territoriali presenti (capitale sociale, competenze tecniche specialistiche, ecc.) oltre che attrarne altre. La FdC di Messina ha continuato ad attrarre risorse per il contrasto della povertà educativa a complemento delle azioni di Capacity mettendo a sistema importanti progetti finanziati da Impresa Sociale Con i Bambini. Inoltre, la Fondazione ha svolto un ruolo di catalizzatore di risorse (riferite a capitale sociale, conoscenze tecniche, risorse finanziarie) dando continuità a un progetto caratterizzato da discontinuità amministrative e programmatiche seguite alle elezioni amministrative del 2018.

Il raggiungimento in tempi relativamente brevi di primi risultati tangibili dovuti al forte lavoro delle azioni di mediazione sociale, accompagnato a livelli elevati di reputazione garantiti da FdC, ha reso possibile la crescita del capitale sociale con un salto di fiducia da parte degli abitanti della prima baraccopoli, che ha consentito loro di sganciarsi da meccanismi assai consolidati di controllo sociale. Con la crescita del capitale sociale e dei legami fiducia verso le istituzioni si è innescato un ampliamento dell'orizzonte progettuale di vita e dell'orizzonte temporale in precedenza schiacciato sul presente. È stato possibile dare spazio a desideri e progettualità di sviluppo per sé e i propri figli cogliendo le opportunità offerte dal progetto, creare dei piani per il perseguimento di desideri a lungo termine e talvolta di modificare gli stili di consumo, superando la diffidenza nei confronti di proposte provenienti dalle istituzioni. Con il trasferimento dei primi nuclei si è trasformata la percezione di tutta la comunità, si sono ridefiniti gli equilibri di potere e ridotto il consenso nei confronti di famiglie coinvolte nella criminalizzata organizzata che controllavano da decenni l'area.

La presenza di figli di minore età o di nipoti e la voglia di riscatto e di garantire un contesto salubre adatto alla loro crescita ha rappresentato, in particolare per le donne, un meccanismo potente che ha consentito di fare tale salto e ampliare la sfera dei desideri.

Il settore dell'economia sociale ha una posizione privilegiata per co-programmare e gestire con successo esperienze nel settore della rigenerazione urbana e dell'housing sociale. Ci limitiamo a evidenziare quattro elementi che ci pare abbiano avuto un ruolo rilevante a Messina e che sono presenti anche altrove.

- Le interazioni e la visione ispirata a logiche della complessità non nascono ad hoc per la gestione del progetto. La rete dell'economia sociale messinese, come anche altre reti presenti sul territorio italiano, è andata consolidandosi e differenziandosi nell'arco di due decenni e oggi si riconosce come DSE (Distretto Sociale Evoluto) con la Fdc di Messina, legittimato come polo della governance territoriale. Questo ha consentito di gestire positivamente due possibili criticità: la presenza di effetti potenzialmente negativi di dinamiche competitive tra i diversi partner, la dipendenza economica eccessiva da finanziamenti pubblici o da rapporti con singoli enti locali.
- Presenza di partenariati per azioni di Innovazione e Ricerca ispirati a logiche di redistribuzione e sostenibilità sociale ed ambientale. Una peculiarità di questa esperienza è data dalla presenza di azioni di ricerca (ricerca sociale con il metodo Territori Socialmente Responsabili TSR<sup>®</sup>) ricerca valutativa, ricerca sui materiali costruttivi, sistemi prototipi di monitoraggio ambientali e comunità energetiche solidali, ecc.) e di trasferimento tecnologico che hanno affiancato la prima fase del progetto pilota e l'avvio della seconda fase. Tali saperi sono stati incardinati nell'operatività, anche se con tempi di realizzazione propri, secondo logiche di sostenibilità sociale e ambientale. Ad esempio, la creazione di sistemi domotici prototipali (Azione 1.1a) per l'efficientamento dei consumi energetici e per gestire secondo algoritmi di derivazione sociale sistemi tecnici per la messa in comune e mutualizzazione dei beni comuni (energia e acqua) potrà consentire a breve di sperimentare condomini intelligenti e soluzioni efficienti per la lotta alla povertà energetica.
- Il dispositivo del Capitale di capacitazione è una evoluzione del Budget di salute che si basa su processi di coprogettazione e cogestione tra soggetti del terzo settore e istituzioni pubbliche. Tale strumento risponde pienamente a quanto dalle norme in materia di coprogrammazione e coprogettazione con attori del terzo settore (d.lgs. 117/2017), in particolare a seguito della sentenza della Corte costituzionale n.131 del 26 giugno 2020 e delle modifiche al d.lgs. 50/2016 introdotte dal DL 76/2000 (Marocchi, 2020). Il confronto con il caso appena descritto potrebbe supportare gli amministratori pubblici circa la praticabilità giuridica delle soluzioni tecnico-amministrative associate al dispositivo dei Capitale di capacitazione inteso quale strumento cardine di processi di coprogrammazione, con cui è stato disegnato il programma Capacity e istituito il CC; e al contempo di coprogettazione, visto che sul piano gestionale il patto per la gestione del CC e il monitoraggio degli impegni assunti riguarda i tre attori: Amministrazione comunale, Fondazione di Comunità di Messina e nucleo familiare. Il dispositivo di Capitali di capacitazione adottato nell'ultimo decennio nell'ambito di

diversi progetti pilota, ha dimostrato di possedere caratteristiche di scalabilità e trasferibilità, adattandosi sia a carichi di richieste superiori nello stesso territorio, sia a sperimentazioni in altri territori o in altri settori di policy (es. salute mentale), con specificità connesse ad azioni di rigenerazione urbana e/o lotta alla povertà. Grazie al lavoro di mediazione sociale che ha modificato le dinamiche di controllo sociale presenti nelle due baraccopoli, ai vincoli riguardanti la fase di accesso dei nuclei familiari beneficiari a tale dispositivo e la permanenza a 10 anni dei requisiti relativi all'assenza di reati connessi alla criminalità organizzata, il Capitale di capacitazione si presta ad esser utilizzato anche in contesti caratterizzati da forte presenza di economia sommersa e criminalità organizzata. In termini di costi-efficacia la misura riguardante l'opzione di acquisto di una casa di proprietà tramite l'erogazione a fondo perduto dei Capitali di capacitazione si è dimostrata più vantaggiosa per i beneficiari di

misure standard adottate per gestire l'emergenza abitativa in altre città metropolitane. Tale approccio inoltre rende più autonome anche le reti del terzo settore riducendo i vantaggi di modelli di intervento che premiano i flussi di servizi a carattere assistenziale.

- Infine, il *sistema di finanza etica*, rappresentato da una pluralità degli attori in gioco, la MECC s.c. che ha gestito azioni di microcredito, SEFEA Impact S.p.A. S.G.R., Banca popolare Etica che ha sostenuto i mutui o i prestiti per l'acquisto delle abitazioni e la Fondazione di Comunità di Messina che ha istituito il Fondo di finanza etica previsto dal progetto, ha consentito il successo di diverse azioni chiave del progetto Capacity. Grazie a tale sistema si è ridotta la dipendenza dai canali ordinari di accesso al credito con tassi di interesse sensibilmente più elevati permettendo di amplificare gli impatti positivi anche in termini di sostegno alle imprese locali e la crescita occupazionale.

## Bibliografia

Anzalone M. (2008), *L'urbanistica dell'emergenza*, Alinea, Firenze.

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

Bertuglia C.S. (2009), "La prospettiva della complessità nello studio dei sistemi urbani e regionali, e nell'economia in generale", *Economia Italiana*, 2, pp. 307-363.

Bertuglia C.S., Vaio F. (2019), *Il fenomeno urbano e la complessità*, Bollati Boringhieri, Torino.

Fontana A. (2021), *PNRR & Housing Sociale: non bastano i muri, servono anche i servizi*, Vita.it, 1 dicembre 2021.

Fregatti M. (2020), "Il valore strategico della conoscenza e la sfida della complessità. Nuovi modelli di organizzazione e management per supportare l'urbanistica e la politica nelle decisioni da prendere in condizioni di incertezza e/o emergenza", in Talia M. (a cura di) (2020), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza. Come i processi cognitivi possono motivare la politica, garantire l'utilità del piano, offrire una via d'uscita dall'emergenza*, XVII Edizione UrbanPromo, "Progetti per il Paese", 19 novembre 2020.

Frontera M. (2021), *Rigenerazione urbana, privati e housing sociale per i nuovi quartier*, Il Sole 24 Ore, 22 giugno 2021.

Galster G., Marcotte D.E., Mandell M.B., Wolman H., Augustine N. (2007), "The Impact of Parental Homeownership on Children's Outcomes during Early Adulthood", *Housing Policy Debate*, 18(4), pp. 785-827.

Giunta A., Giunta G., Marino D., Oliveri F. (2021), "Market Behavior and Evolution of Wealth distribution: A Simulation Model Based on Artificial Agents", *Mathematical and Computational Applications*, 26(12).

Giunta G., Giunta G., Leone L., Marino D., Motta G., Righetti A. (2014), "A Community Welfare Model Interdependent with Productive, Civil Economy Clusters: A New Approach", *Modern Economy*, 5(8).

Giunta G., Leone L. (a cura di) (2014), *Sviluppo è coesione e libertà: Il caso del distretto sociale evoluto di Messina*, HDE Civil Economy, Messina.

Kimhur B. (2020), "How to Apply the Capability Approach to Housing Policy? Concepts, Theories and Challenges, Housing", *Theory and Society*, 37(3), pp. 257-277.

Leone L., Giunta G. (2019), *Riqualificazione urbana e lotta alle diseguaglianze. L'approccio alle capacitazioni per la valutazione di impatto del programma messinese*, Horcynus digital edition.

Leone L., Martinez L. (2014), "Evoluzione delle capabilities degli ex internati in Ospedale Psichiatrico", in Giunta G., Leone L. (a cura di), *Sviluppo è coesione e libertà: Il caso del distretto sociale evoluto di Messina*, HDE Civil Economy, Messina.

Marocchi G. (2020), "La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione", *Impresa Sociale*, 3.2020, pp. 82-88.

Montanari F., Razzoli D., Rinaldini M. (2019), "Diffondere innovazione: verso un modello di scalabilità per i progetti di innovazione sociale", *Impresa Sociale*, 13.2019, pp. 7-16.

Nomisma – Federcasa (2020), *Dimensioni del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore*.

OCIS (2019). *Politiche abitative, la Cenerentola del welfare*, Osservatorio Internazionale per la Corsione e l'Inclusione Sociale, AE n. 213.

Piketty T., Goldhammer A. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge MA.

Pittini A., Laino E. (2011), *Housing Europe Review 2012*, CECODHAS Housing Europe Observatory, Brussels.

PON (2016), PON Metro documento strategico di Messina. <http://www.ponmetro.it/wp-content/uploads/2016/10>

Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.

UN Human Rights Council (2017), *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, n. A/HRC/34/51, Geneva.