

Efficacia del programma Urban nella "nuova" configurazione multiculturale della città di Palermo

Davide Leone
Dipartimento di città e territorio, Università di Palermo
dadonzo@infinito.it

ABSTRACT

L'obiettivo del paper è quello di comprendere il successo del programma Urban in un'area specifica della città di Palermo.

L'area in esame, quella dell'"Olivella", si trova nel cuore del centro storico della città.

In quest'area il programma Urban ha avviato, negli anni '90, un processo di rivitalizzazione del settore commerciale, sviluppando condizioni particolari per un polo anche multi-etnico (artigianale e gastronomico).

Nel lavoro di analisi sono stati utilizzati diversi strumenti di indagine:

L'analisi del contesto per comprendere meglio le condizioni dell'area;

l'analisi spaziale (uso dei piani terra) per localizzare la tipologia delle attività commerciali e la loro eventuale origine etnica;

le interviste personali ad alcuni protagonisti di questa vicenda di investimenti commerciali per capire le storie personali che hanno costruito questa vicenda urbana di business.

L'intersezione tra diversi strumenti di indagine e livelli di analisi intende rintracciare le ragioni di questa storia di successo.

1. IL CONTESTO, LE RAGIONI DI UNA SCELTA

L'area oggetto dell'analisi è quella dell'Olivella all'interno del centro storico di Palermo. I luoghi sono stati oggetto di azioni specifiche nell'ambito del primo programma di iniziativa comunitaria "URBAN" (1994-1999). Il programma si proponeva come obiettivo generale quello di "promuovere un miglioramento durevole delle condizioni di vita delle città, in particolare dei quartieri più poveri e socialmente degradati, mediante l'attivazione integrata di progetti innovativi". Le due generazioni di programma URBAN hanno mostrato elementi di profonda originalità nelle esperienze portate avanti nelle differenti realtà territoriali. In ogni caso hanno sempre proposto politiche in grado di integrare azioni fisiche ed immateriali in un generale e spesso reale coinvolgimento delle comunità locali (Laino, 1999). Il programma Urban I ha interessato 16 città italiane: Trieste, Genova, e Venezia, che sono in aree dell'obiettivo 2, una città, Roma, che è fuori obiettivo, mentre le restanti 12, Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Lecce, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo, Catania,

Siracusa e Cagliari, sono localizzate nel Meridione e ricadono nell'obiettivo 1.

Le città italiane beneficiarie, invece, dei finanziamenti del programma europeo Urban II sono dieci: Torino, Milano, Genova, Carrara, Pescara, Caserta, Taranto, Mola di Bari, Crotone e Misterbianco. Genova è l'unica ad aver usufruito dei contributi di entrambe i bandi. La seconda stagione di bandi del programma (2000-2006) ha conservato lo spirito della prima esperienza e, pur con minori fondi da parte della Comunità Europea è riuscito ad incidere su realtà insediative marginali con egual efficacia (Mingioni & Nuvolati, 2003).

Sebbene il programma URBAN si riferisse specificamente ai quartieri svantaggiati spesso, soprattutto nelle città del Mezzogiorno d'Italia, ha trovato applicazioni nei centri storici, che versano in condizioni di marginalità e di degrado quanto le aree fisicamente periferiche delle città. Tale tendenza è riscontrabile riferendosi unicamente al primo bando¹, oltre che nella città di Palermo, anche nell'esperienza di Napoli, di Bari, di Salerno, di Lecce, di Cosenza, di Catania, di Siracusa e di Cagliari.

I centri storici delle città meridionali italiane hanno specifiche caratteristiche e problemi: una ricchezza di valori storici e culturali; una maggiore concentrazione di edifici monumentali e storici; una complessa e dinamica struttura fisica; il decadimento fisico degli edifici; le condizioni di marginalità sociale degli abitanti; lo spopolamento e la lentezza e l'inadeguatezza delle politiche pubbliche (Lo Piccolo, 1996; Cannarozzo, 2000; Vinci, 2002).

Il Programma URBAN ha trovato applicazione, nel caso palermitano, nei due "mandamenti" del centro storico più vicini al mare: Tribunali e Castellammare, in un'estensione di circa 112 ettari, poco meno della metà dell'intera estensione del centro storico della città. Il centro storico di Palermo, infatti, è diviso in 4 parti pressoché uguali chiamate per l'appunto mandamenti. Queste parti sono divise da una croce di strade che ha rappresentato l'asse generatore e regolatore della forma urbana della città anche nella sua espansione extramoenia. L'origine di questa particolare divisione è da far risalire al XVII secolo quando sotto la dominazione spagnola, avvenne l'apertura della via Maqueda, perpendicolare all'asse più antico del Cassaro.

Il Programma URBAN a Palermo ha proposto un insieme integrato di interventi volti al miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente, allo sviluppo economico ed all'integrazione sociale. Attraverso il recupero di alcuni edifici storici, destinati ad attività culturali e di promozione turistica e la trasformazione, ad opera degli stessi abitanti, di aree degradate in spazi urbani da vivere, URBAN ha tentato di incidere in maniera durevole e socialmente sostenibile sulla realtà urbana di Palermo. Attraverso, interventi alle infrastrutture, attività di natura sociale, imprenditoriale, artigianale, culturale e turistica, Il Programma ha tentato di invertire la tendenza allo spopolamento che ha caratterizzato il centro della città per gli anni '80 e '90, e che è stato molto parzialmente combattuto dagli strumenti consueti

della pianificazione regolativa ed esecutiva (cfr. PPE per il centro storico di Palermo, Benevolo, Cervellati, Insolera, 1989).

A Palermo, come in molte città del Mediterraneo, il decentramento delle funzioni urbane ed il graduale decadimento degli edifici ha generato una notevole diminuzione della popolazione nei vecchi centri storici. In questo complesso quadro assume un valore particolare la presenza di stranieri nel primo distretto della città (il centro storico).

Numero totale di stranieri nel centro storico					
2001	2002	2003	2004	2005	2006
17.731	18.075	20.358	20.678	20.886	20.755

Popolazione, Stranieri ed incidenza degli stessi sulla popolazione per anno nel centro storico di Palermo										
year	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
immigrants	3.816	3.871	4.307	4.453	4.611	4.821	5.505	5.565	5.616	5.507
population	28.011	27.514	27.502	27.279	26.871	27.014	27.341	27.213	27.295	27.075
incidence	13,62%	14,07%	15,66%	16,32%	17,16%	17,85%	20,13%	20,45%	20,58%	20,34%

L'analisi dei dati relativamente agli anni a cavallo del programma URBAN mostra una radicale trasformazione della struttura sociale: infatti, in cinque anni la percentuale di stranieri nel centro storico è passata dal 13,62% (1997) al 17,85% (2002, solo considerando i dati ufficiali per gli immigrati regolari). Tra il 2001 e il 2002 c'è stato un cambiamento importante nella serie. Per la prima volta la popolazione del centro storico è aumentata, passando da 26.871 (2001) a 27.014 (2002). Le ragioni di questa inversione di tendenza sono rintracciabili anche nell'efficacia delle politiche, come il programma di iniziativa comunitaria "URBAN" che ha dimostrato un'efficacia simile anche in altri contesti territoriali (Laino 1999; Palermo & Savoldi 2002). Queste politiche, insieme agli aiuti economici per favorire l'attuazione del PPE per il centro storico ha contribuito al lieve aumento della popolazione dimostrato dai dati. L'aumento della popolazione è un elemento di grande interesse perché interrompe una tendenza che durava ormai da decenni senza alcuna discontinuità nel centro storico di Palermo. In questo contesto, il ruolo e i compiti delle politiche a scala locale appare, in qualche modo ancora più importante. Analizzando i vari casi di leadership e di riqualificazione urbana, Judd e Parkinson (1990, p. 14) mettono in luce che le città, in tutte le nazioni occidentali avanzate, abbiano la necessità di regolamentare ed indirizzare in modo diverso l'economia globale degli anni '80 e '90 partendo dal livello locale, questa tendenza, è emersa come rilevante ed indispensabile anche nei documenti di indirizzo ed ispirativi dei processi di agenda 21 locale (carta di Aalborg, 1994 e successivi), l'agire localmente ha dimostrato anche di essere un argomento convincente per l'analisi (vedi anche Bourne, 1993) di

fenomeni urbani complessi. L'esperienza di Palermo testimonia questo, anche se in un contesto insolito e in riferimento ad un particolare campo d'azione. La scelta di analizzare uno specifico distretto in cui le azioni promosse da URBAN appaiono avere avuto una particolare efficacia è da intendersi come uno sforzo per individuare le in-varianti che hanno portato ad una situazione di particolare successo in un'area specifica dell'intervento URBAN.

L'area oggetto del presente studio è una minima porzione dell'area totale sulla quale ha agito il programma URBAN e si trova su uno dei confini del centro storico, rappresentando il margine nord verso monte del mandamento Castellammare. L'area dell'Olivella è caratterizzata da due elementi fisici e culturali molto importanti per la città: il teatro Massimo ed il museo archeologico nazionale "Salinas". La presenza di queste due forti centralità capaci di attrarre turisti e di coagulare la vita culturale della città ha sicuramente lavorato in sinergia con le azioni proposte nel programma URBAN. Inoltre, almeno per quel che riguarda il teatro Massimo, il programma URBAN è andato ad incidere, sulle aree ad esso limitrofe, proprio nel momento della riapertura dopo un restauro ventennale. Il principale intervento sullo spazio pubblico promosso dal programma è stata la costruzione di un parcheggio a raso che costituisce uno dei bordi della piazza dell'Olivella. Assieme a questo intervento il programma URBAN ha proposto per questo microambito una serie di finanziamenti e facilitazioni per gli imprenditori ed artigiani locali che sono riusciti a generare comunque un forte senso di comunità che appare essere il principale fattore di successo di URBAN all'Olivella.

La scelta di rivolgersi a quest'area in particolare è dovuta al successo che le politiche avviate con URBAN hanno dimostrato di avere. Queste politiche, perseguite successivamente con altri strumenti anche autogenerati da un tessuto sociale che aveva guadagnato consapevolezza, ed aiutate da una situazione di contesto sicuramente particolare, rappresentano probabilmente il risultato più stabile di URBAN nel contesto cittadino. Ciò che più conta è che le intraprese nate e consolidate con il programma URBAN appaiono in grado di essere autosufficienti ed economicamente stabili. Proprio questa era una delle ambizioni più grandi del programma di iniziativa comunitaria. Le ragioni di questo successo sono molteplici e complesse, la ricerca qui presentata tenta di dare alcune risposte a ciò che è accaduto tentando di comprendere il fenomeno nella sua evoluzione e nella sua realtà fisica e sociale.

2. LA METODOLOGIA

Per tentare di comprendere ciò che è avvenuto all'Olivella si è operato su più livelli. Un primo livello è stato quello dell'analisi di contesto intendendo con ciò un'analisi che comprendesse gli elementi limitrofi ed interni all'area che non sono stati modificati direttamente dalle politiche

espresse da URBAN ma che hanno senz'altro facilitato il consolidarsi di economie e di usi di qualità nell'area.

Un secondo livello è quello dell'analisi d'uso dei piani terra per comprendere le particolari condizioni in cui l'Olivella si trova allo stato attuale, dopo l'attuazione delle politiche di URBAN.

Un terzo ambito più delicato, nell'indagine, ma senz'altro utile ed originale è quello della rilevazione attoriale. In questo caso si è proceduto a delle interviste semistrutturate ad alcuni protagonisti del cambiamento all'interno del quartiere.

Ci sono molti modi per comprendere l'efficacia di un insieme di politiche urbane. La maggior parte di loro riguarda l'incidenza statistica di alcuni indicatori osservati all'inizio e alla fine del processo. La presente ricerca parte da un punto di vista diverso. La mancanza di dati all'inizio ed alla fine del processo ha indotto all'implementazione di un metodo basato sul racconto delle storie imprenditoriali delle persone. Questo metodo si basa su interviste semi-strutturate a imprenditori scelti nel contesto di analisi. La traccia dell'intervista è di seguito elencata:

1. Qual è la storia della sua attività?
2. Ha sentito parlare del progetto URBAN?
3. Come ha visto cambiare il quartiere in seguito a politiche come URBAN e ad altre attività ed iniziative comuni?
4. Come è cambiata la sua attività negli ultimi anni in seguito all'attivazione di politiche che riguardano il quartiere?
5. Cosa pensa della presenza di attività gestite da stranieri in zona?
6. Cosa pensa che sarebbe opportuno fare per il futuro del quartiere?

Questo metodo basato su video interviste (Leone e Lo Bocchiaro, 2008, Leone, Lo Bocchiaro e Panzarella, 2007) ha dimostrato di essere efficace nella ricostruzione della storia dei luoghi da un punto di vista diverso (dal basso). Così è possibile sapere in che modo la modifica del contesto territoriale, sia vissuta dagli abitanti e da chi è chiamato a vivere una determinata trasformazione. Un'altra importante conseguenza indiretta del metodo è il confronto non mediato tra storie diverse. Questo confronto è fatto non solo con l'interpretazione del gruppo di ricerca, ma, per la maggior parte, da parte degli attori locali stessi. In questo modo il senso di cittadinanza e della comunità viene a rafforzarsi. È ovvio che ci sono anche dei punti critici in questo metodo di analisi, soprattutto se non è supportato da altre "storie" che integrino realtà vissuta dalle persone con quella dei numeri (dati statistici) e quella dei luoghi (analisi spaziale). Il punto più delicato è senz'altro quello dell'individuazione di interlocutori rappresentativi della situazione in grado di spiegare le dinamiche che hanno interessato una determinata area. Molto spesso nella prassi avviene che una scelta di interlocutori appropriata generi un sistema di confronti e di rimandi a catena in cui le persone "interessanti" per la ricostruzione delle vicende urbane sono individuate di volta in volta dagli intervistati stessi.

La scelta di un metodo così peculiare risiede anche nel tentativo di ampliare il più possibile il ventaglio delle analisi per comprendere le ragioni

del successo di un programma che in altre parti della stessa città, pur operando con medesime intenzioni e metodi, non ha ottenuto i medesimi risultati.

Gli interlocutori scelti per questa prima fase di analisi sono tre: un ristoratore, un artigiano ed un imprenditore. Questa fase di analisi è da considerarsi in un momento di avvio in quanto le sollecitazioni ricevute dagli stessi intervistati impongono una nuova campagna di interviste in grado di tenere conto degli ulteriori interlocutori individuati dagli intervistati stessi. Tuttavia la diversificazione degli interlocutori scelti riesce a dare un'idea abbastanza significativa dei differenti punti di vista delle persone che hanno vissuto e si sono rese protagoniste della modificazione recente del quartiere.

3. I RISULTATI DELLE ANALISI LE VOCI E LE FACCE DELLE PERSONE: LA STORIA DIETRO GLI AFFARI

Com'è possibile osservare dall'analisi dei piani terra, nell'area in esame, vi è una presenza molto significativa di intraprese legate al settore turistico. Tuttavia accanto a queste intraprese, specie nelle aree più interne, c'è ancora una massiccia presenza di abitazioni a pian terreno che testimoniano un uso ancora legato agli strati più poveri della popolazione. Per quanto riguarda la presenza di attività commerciali, si trovano soprattutto lungo gli assi al confine dell'area dell'Olivella in corrispondenza dell'importante strada commerciale di via Maqueda. Le attività di ristorazione occupano la gran parte del tessuto a pettine che collega le due centralità del museo archeologico Salinas e del teatro Massimo. Insieme alle attività culturali le attività di ristorazione costituiscono l'offerta di intrattenimento per il turismo che caratterizzano la nuova configurazione dell'area che deriva, in massima parte dalle azioni intraprese dal programma URBAN.

L'ultimo punto messo in evidenza dall'analisi dei piani terra è la complessiva tendenza all'occupazione e saturazione dello spazio pubblico per espandere l'offerta degli spazi per la ristorazione. Questo aspetto, insieme all'affollamento causato dalla compresenza di numerose funzioni dedicate all'intrattenimento ha causato una serie di conflitti sull'uso dello spazio pubblico tra gli abitanti della zona e gli imprenditori.

Com'è evidente dalle interviste svolte la situazione non è sempre stata così. Fino a 15 anni fa, infatti, il 'quartiere Olivella' era un luogo molto pericoloso, come in genere avviene in tutte le parti non utilizzate della città. Le persone intervistate confermano che il PIC URBAN ha avuto un ruolo importante nella rinascita di questa parte della città, ma essi fanno notare che ci sono anche altri fattori: in primo luogo la riapertura del teatro Massimo. Questo fatto ha aumentato le relazioni con il 'Museo Nazionale Salinas'. Oltre alla questione topologica è stato molto importante mettere in evidenza, per gli imprenditori intervistati, la presenza di alcune persone

rappresentative in grado di diventare un simbolo del rinnovamento e della rinascita del luogo. La persona più rappresentativa di questa tendenza, nel caso specifico, è stata Mimmo Cuticchio, uno dei più noti pupari e cantastorie al mondo che ha scelto di continuare a svolgere la sua attività teatrale e di laboratorio proprio all'Olivella, dove aveva tradizionalmente luogo il teatro di famiglia, usufruendo anche delle condizioni create dal programma URBAN. La presenza di stranieri non appare come un elemento connotativo della situazione locale, e soprattutto non appare come un elemento generato dalle politiche URBAN perché le intraprese commerciali presenti gestite da stranieri appartiene ad un periodo precedente rispetto alle azioni di URBAN. In questo senso l'aumento della presenza di stranieri nell'area appare essere collegata all'incremento della possibilità di trovare lavori subordinati.

Un ulteriore elemento messo in rilievo dalle interviste è quello dell'inizio di fenomeni di *gentrification*. Il rischio percepito è che gli stessi negozi caratteristici e le imprese artigianali che hanno iniziato il processo di rinascita del quartiere saranno espulsi dall'Olivella.

Le dinamiche iniziate con URBAN hanno infatti generato una grande domanda di spazi, specialmente per la ristorazione, che tende a far innalzare i prezzi dei canoni di affitto.

4. CONCLUSIONI

L'area dell'Olivella è passata, in meno di 15 anni dall'essere un luogo malfamato ed in abbandono ad essere una delle aree più attive dell'intero centro storico di Palermo. Le ragioni di questa svolta sono da ricercare in numerosi fattori non tutti legati direttamente all'efficacia delle azioni proposte dal programma URBAN. Il sistema integrato di analisi proposte nello studio ha messo in evidenza come alcuni fattori possono essere dei potenziatori e catalizzatori delle politiche urbane. Innanzitutto occorre porre attenzione alle situazioni che si vengono a creare all'intorno di un'area in grado di dare una connotazione riconoscibile all'intervento. Nel caso specifico il binomio di due centralità fortemente attrattive come il teatro Massimo ed il museo Salinas ha avuto questo ruolo. Altre aree della città anche maggiormente connotate nell'immaginario collettivo come nel caso del mercato storico della Vucciria, interessati da politiche simili a quelle dell'area dell'Olivella non ne hanno tratto i medesimi benefici. Un altro punto, che emerso nel corso dell'indagine, è la presenza di uno o più attori locali in grado di catalizzare l'attenzione e di diventare un punto di riferimento connotante l'intera operazione di recupero ed incentivazione delle attività urbane. L'ultimo elemento che emerge dalle analisi condotte sul quartiere è quello dell'elevato mixing sociale che è presente. Questo elemento è facilmente riscontrabile nell'analisi degli usi dei piani terra nella quale sono stati individuate un gran numero di abitazioni a pian terreno. Inoltre le numerose imprese commerciali sono assai eterogenee e si

rivolgono ad un pubblico ancora più eterogeneo. Questo mixing ha senz'altro contribuito a definire al successo delle azioni del programma URBAN perché ha definito una serie di relazioni sinergiche in grado di reinterpretare le strutture fisiche della città storica in una chiave contemporanea.

NOTE

Il presente testo è il frutto dell'attività di ricerca teorica e sul campo di Anna Licia Giacomelli, Davide Leone, Giuseppe Lo Bocchiaro ed Antonino Panzarella. Sia la metodologia elaborata che il lavoro sul campo è nato dal confronto e dall'entusiasmo di questa équipe di ricerca.

¹ La città di Genova è risultata idonea nei 2 bandi URBAN ma solo nel secondo ha rivolto la sua attenzione al centro storico.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

T. Cannarozzo, Palermo: mezzo secolo di trasformazioni, *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 67, 2000, pp. 101-139.

D. Judd, & M. Parkinson, (a cura di) *Leadership and Urban Regeneration. Cities in North America and Europe*, Sage, Newbury Park, 1990.

G. Laino, Il programma URBAN in Italia, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 66, 1999, pp.69-97.

D. Leone, G. Lo Bocchiaro, & A. Panzarella, Racconti e progetti per la realtà multietnica del centro storico di Palermo, in: C. Beguinot (a cura di) *Città europea interetnica cablata. La formazione dei manager. Governo delle trasformazioni urbane*, Giannini, Napoli, 2006, pp. 75-128.

F. Lo Piccolo, "Urban renewal in the historic centre of Palermo", *Planning Practice & Research*, 11(2), 1996, pp. 217-225.

F. Lo Piccolo, F. Schilleci, "Local Development Partnership Programmes in Sicily: Planning Cities without Plans", in *Planning Practice & Research*, 20(1), 2005, pp. 79-87.

E. Mingioni & G. Nuvolati, Urban development programmes in Italy: national institutional innovation and European Programmes, in De Decker P., Vranken J., Beaumont J., Van Nieuwenhuyze (a cura di), *On the origins of urban development programmes in nine European countries*, Garant, Anversa, 2003, pp. 101-117

Palermo P.C., Savoldi P. (a cura di), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Esperienze locali: contesti, programmi, azioni*, Franco Angeli, Milano, 2002.

Vinci I., *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali: attori e strategie nell'Europa degli anni novanta*, FrancoAngeli, Milano, 2002.