

rappresentano una quota residuale dell'utenza. L'articolazione per classi di età conferma la presenza di famiglie con componenti anziani (*over 65 anni*) che rappresentano quasi il 40% dell'utenza. Al contrario, le famiglie giovani (fino a 34 anni) raggiungono solo il 12,5% del totale.

I comuni e le aziende casa possono quindi contare su un affitto molto basso (il canone medio stimato dalla Banca d'Italia è pari a 137 euro al mese), che di fatto non consente il prelievo di un canone che potrebbe considerarsi di equilibrio rispetto alla necessità di dover mantenere un patrimonio ormai ultracentenario.

Di sostegno ai comuni e alle aziende casa, per quanto attiene alla possibilità di rendere disponibili per l'utenza alloggi con esigenze di manutenzione, è il programma di recupero e razionalizzazione degli alloggi di proprietà dei comuni e degli IACP comunque denominati. Promosso dall'articolo 4 del decreto-legge n. 47 del 2014, il programma destina complessivamente 493 milioni di euro ai comuni ad alta tensione abitativa (delibera CIPE 87/2003). Su due obiettivi prioritari:

- assegnare in tempi brevi a famiglie sfrattate alloggi inutilizzati da ripristinare attraverso interventi di non rilevante entità (Linea A, totale disponibilità 92,9 milioni di euro, massimale 15 mila euro per alloggio);
- razionalizzare l'offerta di edilizia residenziale pubblica attraverso interventi di manutenzione straordinaria (Linea B, totale disponibilità 400 milioni di euro, massimale 50 mila euro per alloggio).

Con le erogazioni alle regioni avvenute ad aprile 2017, il ministero delle Infrastrutture ha trasferito il 100% delle risorse richieste, pari a 57 milioni di euro, per i primi 4.642 alloggi inseriti negli elenchi della Linea A. Lo stato di attuazione del programma rilevato dal MIT (novembre 2017) vede ultimati 3.159 alloggi, pari al 68% degli alloggi programmati. Altri rilevamenti stimano gli alloggi ultimati in circa 3.600, con uno stato di attuazione del programma pari al 77,5%, mentre ulteriori 500 alloggi con lavori avviati saranno ultimati entro la fine dell'anno (Federcasa, rilevamento settembre 2017).

Per quanto riguarda gli interventi della Linea B, il MIT ha trasferito alle regioni in due tranches (febbraio e luglio 2016) il 73% delle risorse richieste, pari a 282 milioni di euro, per la manutenzione straordinaria di circa 14 mila alloggi. Secondo il rilevamento eseguito dal ministero, i lavori avviati interessano interventi per 4.489, pari al 32% circa del totale degli alloggi finanziati (i rilevamenti Federcasa del settembre 2017 stimano ultimati circa 800 alloggi).

In alcuni casi e in alcune regioni, i soggetti attuatori responsabili della realizzazione degli interventi devono confrontarsi nell'attuare il programma con evidenti elementi di criticità quali: ritardi da parte delle regioni nella concessione dei finanziamenti erogati dal MIT; incongruenze sui flussi di cassa legati all'attuazione degli interventi; problematiche più patologiche con particolare riferimento alle occupazioni abusive degli alloggi inseriti nel programma

La necessità di risorse certe da parte dello Stato e delle Regioni per fare fronte alla necessaria manutenzione è evidente e urgente. Servono più risorse. Nelle città visitate dalla Commissione di inchiesta, il degrado riscontrato è principalmente motivato dal pessimo stato di manutenzione degli immobili di proprietà pubblica. Il problema è irrisolvibile senza una più accorta gestione del patrimonio, ma anche

definendo meglio il ruolo degli enti gestori del patrimonio edilizio pubblico che "non scelgono la loro utenza" ma amministrano l'utenza assegnata dai comuni, spesso persone o famiglie con problemi non solo economici. Con l'avvio dal 1° gennaio 2018 del Reddito di Inclusione REI, è possibile ridefinire i diversi ruoli tra chi è soggetto pubblico che ha il compito di realizzare e gestire edilizia abitativa e chi deve sostenere le persone e le famiglie in difficoltà. Dovrebbero sostenere le situazioni personali e famigliari con un programma sociale e di sostegno alla povertà.

3.3 Problematiche nel governo dell'ERP e la questione delle occupazioni illegali

L'esame delle principali problematiche legate alla gestione del patrimonio immobiliare di ERP evidenzia l'esistenza di risultati fortemente differenziati rispetto alle diverse realtà regionali, in relazione alla dimensioni delle singole aziende e al territorio di riferimento, alle quali non sono indifferenti i modelli operativi generati dalle diverse discipline regionali del settore. L'operatività degli enti è ancora fortemente condizionata e circoscritta entro gli ambiti delineati dalle normative regionali e la maggiore autonomia a livello operativo, che doveva essere correlata al modello privatistico e all'apertura al mercato previsti dalle riforme, non ha prodotto in concreto i risultati sperati.

In particolare, sotto il profilo della capacità di gestione del patrimonio immobiliare, va considerato il ruolo del legislatore in materia di assegnazione degli alloggi e di determinazione dei canoni. La situazione normativa e operativa riscontrata a livello regionale è troppo eterogenea e non commisurata a soddisfare quei livelli essenziali che devono garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, finalità questa di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Alcuni esempi di percorsi virtuosi, già delineati in molte realtà regionali, possono portare, se adottati da tutte le aziende casa, a buoni risultati: tra questi l'introduzione dei parametri di valutazione del sistema di apprezzamento del reddito previsto per gli interventi di *welfare* (ISE, ISEE) anche per la valutazione della capacità di spesa dell'assegnatario, per l'assegnazione dell'alloggio e per la concessione del sostegno alla locazione. Sarebbe inoltre importante prevedere la possibilità di un'offerta di alloggi duttile e differenziata per regime giuridico ed economico, tale da rimuovere i limiti che permangono in ordine alla fruizione del diritto sociale all'abitazione e la previsione di risorse regionali che coprano la differenza tra canone sopportabile e canone economico.

Si deve comunque constatare che l'efficacia e la razionalità nella gestione degli alloggi devono ancora essere raggiunte in alcune situazioni dove occorre regolare fenomeni di illegalità (occupazioni abusive) e di criticità gestionali (diffusa morosità) che condizionano negativamente la possibilità di una conduzione economicamente virtuosa del patrimonio.

In particolare, il quadro per ciò che attiene la questione delle occupazioni abusive risulta piuttosto critico, rendendo quanto mai necessaria una netta risoluzione, risultando la causa principale del grave pregiudizio che ricade sulle famiglie in attesa di assegnazione degli alloggi pubblici e di molti dei problemi di sicurezza e ripristino della legalità nelle zone più degradate.

L'occupazione irregolare, secondo la rilevazione Federcasa, è infatti in costante aumento (+20,9% tra il 2004 e il 2013) e trova un'ampia diffusione soprattutto nelle grandi città e in alcune aree del Paese, contando oltre 48 mila casi su tutto il territorio nazionale. Di questi, l'81% si riferisce alle occupazioni avvenute con forza in modo illecito, mentre i casi restanti (19%) riguardano situazioni meno gravi, in cui l'assenza del titolo è sopravvenuta in un momento successivo per la perdita dei requisiti per la permanenza negli alloggi.

Le occupazioni abusive sono caratterizzate da profonde specificità territoriali: vi sono alcune città in cui l'occupazione abusiva è piuttosto circoscritta, limitandosi a poche unità abitative, mentre in altri comuni di grandi dimensioni il fenomeno è fuori dal controllo, assumendo proporzioni enormi dell'ordine di 4-5 mila casi.

Le cause principali sono l'aumento considerevole degli alloggi sfitti (il 25% degli alloggi sfitti è in attesa di riassegnazione da parte dei comuni, il 57,4% necessita di interventi di ristrutturazione, mentre il restante 17,7% risulta inagibile e quindi non riassegnabile) e il disagio socio-economico attuale. Quest'ultimo spesso rende impossibile, per un numero sempre maggiore di famiglie, l'accesso al mercato degli alloggi privati, con il conseguente aumento del fabbisogno abitativo delle fasce più deboli della popolazione a cui il settore dell'edilizia popolare non è in grado di rispondere.

Non da ultimo, la situazione in alcuni grandi comuni si presenta con modalità ancora più complesse in quanto il fenomeno dell'abusivismo è spesso legato a episodi di microcriminalità che, attraverso organizzazioni locali, intercetta in modo capillare gli alloggi sfitti, con evidenti problemi in termini di ripristino della legalità. La mancanza di interventi tempestivi alimenta il fenomeno, così come non sempre incisiva risulta la collaborazione con le autorità preposte all'ordine pubblico.

I principali elementi di criticità possono essere così riassunti:

- il ritardo nell'attività di ripristino degli alloggi in capo alle aziende casa per la mancanza di fondi ordinari destinati allo scopo;
- la scarsità di informazioni relative all'utenza in capo alle aziende casa. I sistemi di controllo attuali sono spesso carenti sia per le modalità di accertamento che per la ridotta efficacia degli strumenti normativi a disposizione degli enti pubblici: di fatto si può constatare un sistema informativo non sempre adeguato che permette il radicarsi di situazioni di irregolarità;
- sul fronte della sicurezza, l'inadeguatezza dei sistemi di prevenzione e controllo posti in essere (lastratura vani, accesso, muratura ingressi, installazione porte blindate) che non risultano risolutivi (si sono evolute e velocizzate anche le tecniche per l'apertura degli alloggi) e quindi è necessario procedere all'attivazione di sistemi più innovativi. I soggetti gestori evidenziano che per il recupero degli alloggi occupati spesso gli interventi non risultano tempestivi e a volte trascorrono diversi mesi per essere attivati (con evidenti pregiudizi sugli utenti) anche per mancanza di uno strumento giuridico celere e veloce da utilizzare come titolo esecutivo, in quanto, in assenza di controlli, occorre promuovere il normale *iter* giudiziario (i tempi per ottenere lo sfratto esecutivo superano, in questi casi, gli otto mesi);

- la mancanza del supporto di banche dati relative agli alloggi e agli utenti ERP finalizzate a fornire alle aziende casa informazioni aggiornate relative all'utenza e allo stato degli immobili in relazione al contesto urbano e sociale di riferimento. Ciò è possibile attraverso l'attivazione di scambi informatici con altri enti pubblici, in particolare con l'ufficio anagrafe e la polizia municipale, al fine di potenziare il patrimonio informativo relativo all'utenza. Appare utile anche predisporre un sistema di monitoraggio per rilevare in tempo reale i decessi di assegnatari soli, in modo da rientrare in possesso dell'alloggio in tempi idonei a prevenire occupazioni: in taluni casi sono stati istituiti dai soggetti gestori uffici preposti alla verifica della regolarità nella conduzione degli alloggi assegnati e all'attivazione delle azioni eventualmente necessarie per il recupero delle unità abitative occupate irregolarmente;

- l'assenza di un sistema di monitoraggio degli alloggi. È diffusa tra le aziende casa la consapevolezza che la prevenzione al fenomeno delle occupazioni debba poter contare, se i casi sono limitati, su frequenti sopralluoghi o, per gli insediamenti più estesi, su un monitoraggio continuo sulle aree critiche da parte delle prefetture. Sistemi di prevenzione più efficaci sono possibili tramite la presenza capillare sul luogo di personale dell'ente, unitamente a rapporti di reciproca collaborazione con le forze dell'ordine e con gli enti territoriali. In tale direzione la responsabilizzazione dell'inquinato rappresenta un passaggio fondamentale per vigilare sugli alloggi sfitti e segnalare eventuali effrazioni. Anche la recente disposizione dettata dalla legge n. 80 del 2014, "lotta all'occupazione abusiva di immobili – salvaguardia degli effetti di disposizioni in materia di contratti di locazione", disponendo l'impossibilità di acquisire la residenza anagrafica e gli allacciamenti dei servizi per gli inquilini abusivi, può rappresentare un valido deterrente nella misura in cui si concretizza un efficace scambio informativo tra le aziende, il comune e gli enti che gestiscono le utenze.

Si tratta quindi di un insieme di azioni molto complesse da realizzare, per le quali si ritiene utile attivare protocolli per la realizzazione di iniziative condivise a livello territoriale con lo scopo di raccordare il contrasto all'illegalità con le attività di messa in sicurezza degli alloggi liberati, attraverso una fattiva e puntuale collaborazione con le forze dell'ordine e i servizi sociali.

Emerge anche l'esigenza di una maggiore programmazione a livello regionale degli interventi nel medio e lungo termine, in modo da effettuare piani di recupero più efficaci e di respiro pluriennale. Ciò però presuppone che le aziende casa arrivino ad acquisire un valido patrimonio conoscitivo collegato ad una puntuale valutazione dello stato degli immobili e ad informazioni aggiornate sul profilo dell'utenza, in modo da programmare efficacemente gli interventi pianificati a livello regionale e nazionale. I benefici attesi collegati al ripristino della legalità sono molteplici e riguardano sia aspetti sociali che economici:

- sociali in quanto si renderebbe disponibile un numero maggiore di alloggi popolari a tutela dei soggetti svantaggiati, generando quindi una maggior fiducia tra gli assegnatari;

- economici in quanto, riducendo il numero degli alloggi occupati abusivamente, si registrerebbe un aumento della quota di patrimonio che produce reddito ed una riduzione del debito derivante dalle occupazioni senza titolo, con conseguente contenimento della morosità, difficilmente recuperabile, da parte degli occupanti abusivi.

3.4 L'erosione dell'ERP

La legge n. 560 del 1993 obbligava di fatto gli enti proprietari (comuni e IACP) alla vendita di una parte consistente del proprio patrimonio di edilizia residenziale. Il ricavato doveva servire a finanziare nuovi programmi di sviluppo in ambito di edilizia residenziale pubblica e a risanare il deficit degli IACP. Tuttavia, il prezzo di vendita è risultato di molto inferiore a quello di mercato, al punto che la vendita di tre alloggi ha compensato la realizzazione di una sola nuova unità, come confermato anche da una indagine della Corte dei conti (Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, 10/2007).

Ad oggi questo processo di dismissione – che permane in alcune regioni – ha determinato la perdita di oltre il 22%, del patrimonio residenziale pubblico nel suo complesso (Stato, regioni, comuni e aziende casa): nel periodo compreso dal 2001 al 2011 si è ridotto da circa 1,3 milioni a 1 milione di abitazioni (ISTAT, Censimento 2011).

In particolare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica gestito dalle aziende casa, che rappresenta oltre l'80% del patrimonio residenziale pubblico totale, è composto da circa 800 mila alloggi, di cui una parte consistente localizzato nel Nord Italia (45,2%), il 34,4% nel Mezzogiorno e il 20,3% nel Centro. Di questi, 758 mila sono gestiti in locazione, mentre i rimanenti 47 mila (pari al 5,9%) con modalità che prevedono il riscatto degli immobili. Oltre agli alloggi le aziende gestiscono 270.000 unità immobiliari non abitative (commerciali, box auto, eccetera).

A fronte di un fabbisogno abitativo in decisa crescita, l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica si è quindi progressivamente ridotta sia per la drastica riduzione dei finanziamenti per le nuove costruzioni, sia a causa del processo di cessione.

4. I NODI DA SCIogliere

L'elenco dei problemi che sono stati evidenziati nel corso delle audizioni e la loro ampia articolazione – dalla revisione della legge sulle locazioni agli incentivi per il risparmio energetico estesi a condomini e quartieri, dal sostegno all'affitto per gli studenti fuori sede all'utilizzo del patrimonio demaniale per alloggi sociali, dal rifinanziamento del fondo per la morosità incolpevole alla tassazione degli alloggi lasciati sfitti – chiamano in causa il legislatore nazionale e regionale e una pluralità di soggetti pubblici e privati che per competenze e responsabilità diverse debbono essere messi nella condizione di convergere su obiettivi condivisi sostenuti da azioni coerenti che permettano di affrontare il tema casa così come è stato delineato.

4.1 Strategia nazionale e ridefinizione delle competenze tra Stato, regioni e comuni

È da considerare indispensabile una strategia nazionale per la rigenerazione urbana e la casa da affidare ad un dipartimento o agenzia nazionale che in cooperazione con le regioni sia un unico riferimento per gli enti pubblici e per gli operatori. Per produrre politiche efficaci occorre dare continuità alle azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi e monitorare costantemente i risultati raggiunti per modificare o potenziare gli strumenti messi in campo da Stato e regioni. Emerge anche dalla analisi degli stessi strumenti la loro frammentarietà: sono stati sperimentati programmi come i Contratti di quartiere che avevano il compito di rigenerare i quartieri di edilizia sociale e realizzare nuovi alloggi e, senza procedere ad attente verifiche sui risultati, si è dato spazio ad altre forme di finanziamento. Valutazione delle politiche rivolte alle periferie, valorizzazione dei contesti metropolitani, coinvolgimento delle amministrazioni comunali e degli operatori privati, partecipazione dei residenti alle decisioni ed altro ancora appaiono indispensabili per attivare iniziative realmente efficaci.

Si ritiene necessario predisporre una legge quadro su compiti e funzioni degli istituti preposti alla gestione degli alloggi pubblici al fine di uniformare la configurazione e stabilire criteri omogenei per l'intero territorio nazionale su alcuni parametri quali: il canone minimo, il reddito massimo di permanenza, le modalità di accompagnamento al superamento della soglia di reddito, il sistema di monitoraggio relativo ai requisiti degli assegnatari, la strategia per l'immediata assegnazione degli alloggi rimasti vuoti. Alle regioni resta la piena competenza su tutto quanto attiene alla regolamentazione.

Sembra opportuno procedere alla revisione della legge n. 56 del 2014 al fine di precisare il ruolo delle città metropolitane in merito alla programmazione e gestione del patrimonio pubblico, superando l'incoerenza di avere nella stessa città patrimonio di edilizia residenziale pubblica gestito da due soggetti diversi: ente regionale e comune. Alle città metropolitane può essere affidata anche la gestione di un Fondo aperto per la locazione che riassuma le attuali forme di sostegno alle famiglie in difficoltà nella corresponsione dei canoni (Fondo sostegno affitti, Fondo per la morosità incolpevole, e altri ancora) avendo tali istituzioni la capacità di conoscere le forme di disagio presenti sul loro territorio e indirizzare al meglio le risorse disponibili.

4.2 Incentivi per l'edilizia residenziale pubblica

Occorre un deciso contenimento dei processi di alienazione degli alloggi pubblici, da mantenere solo nei condomini in cui la loro presenza è residuale. Servono garanzie di finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica che risultino costanti nel tempo, anche se di entità contenuta, in modo da assicurare una adeguata manutenzione del patrimonio e di incrementarlo nelle città metropolitane e nei comuni dove più forte è il disagio abitativo.

È opportuno indicare incentivi specifici nei programmi di riqualificazione urbana a favore dell'edilizia residenziale pubblica — i quartieri pubblici sono notoriamente tra i più degradati e bisognosi di interventi non solo edilizi ma anche a carattere sociale — ritenendo che un'efficace recupero delle periferie debba avere quale

presupposto una visione d'insieme dell'ambito territoriale (nel quale la residenzialità è componente centrale) con modalità diverse dalla sommatoria di interventi puntuali.

4.3 Regolamentazione dell'edilizia residenziale sociale

Necessaria è la revisione della normativa relativa all'edilizia residenziale sociale che, tra l'altro, contenga: i criteri di selezione dell'utenza (privilegiando la fuoriuscita delle famiglie dagli alloggi pubblici con redditi più elevati), la durata degli alloggi nel comparto degli affitti (evitando che i contratti si identifichino come patti per una futura vendita), i requisiti dei soggetti abilitati a realizzarla (includendo anche gli enti gestori di patrimonio pubblico), il rapporto tra benefici accordati e interesse dell'ente locale (rapportando il sistema di convenienze alla quota di edilizia da destinare all'ERS). Al fine di incrementare la consistenza dell'edilizia residenziale sociale (ma anche dell'ERP) si prospetta l'eventualità di destinare al comparto una quota significativa del patrimonio demaniale inutilizzato o sottoutilizzato e lo stock di edilizia residenziale realizzato in modo illegittimo, qualora non condonabile, procedendo alla preventiva acquisizione al demanio degli immobili, con l'esclusione, in ogni caso, delle costruzioni che insistono in aree con vincolo di inedificabilità.

Risulta indispensabile attivare quei meccanismi atti a reperire aree o fabbricati a titolo gratuito a favore dei comuni sia per l'edilizia residenziale pubblica che per quella sociale. Innanzitutto dando piena attuazione alla norma che assimila le aree destinate ad ERS a standard urbanistico ma anche (come già contenuto nelle norme di piano di alcuni comuni) prevedendo la cessione da parte degli operatori di immobili (aree o edifici) negli ambiti di rilevanti trasformazioni urbane ed in quelli oggetto di perequazione (o, in alternativa, la corresponsione del contributo straordinario) e, più in generale, calibrando le varie forme di premialità con l'acquisizione pubblica di alloggi da destinare alla riduzione del disagio.

4.4 Una possibile sperimentazione prima di definire nuove politiche

Oltre agli indirizzi enunciati, non tutti fattibili nel breve periodo, la legge di stabilità 2018 potrebbe finanziare un Progetto sperimentale, in tre città del territorio italiano, per l'individuazione di politiche innovative nella gestione e implementazione del patrimonio complessivo di edilizia residenziale pubblica e di edilizia residenziale sociale.

L'obiettivo della sperimentazione potrebbe pervenire alla definizione di un nuovo soggetto per la gestione unitaria del patrimonio pubblico di proprietà regionale e comunale, ma anche avviare nuove forme di "governance allargata" ai soggetti del territorio, pubblici e privati, per la realizzazione di progetti pilota di rigenerazione urbana.

Attraverso il coinvolgimento di più portatori di interesse presenti nella città si otterrebbe la sperimentazione su più temi: il superamento della logica del bando, la gestione contemporanea di ERP ed ERS che tenga conto delle diverse componenti della domanda abitativa, la moltiplicazione di risorse, anche umane, derivante dal coinvolgimento di più *stakeholders* (fondazioni bancarie, enti di gestione dei servizi pubblici di rete, comitati di quartiere, cooperative, etc.).

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3

La sicurezza urbana

PAGINA BIANCA

1. LA QUESTIONE DELLE PERIFERIE

1.1 Cosa si intende per “periferie”. I presupposti teorici per capirne i problemi

Il concetto di “periferia”, in particolare in Italia, come evidenziato in numerose audizioni e documenti raccolti da questa Commissione richiede alcune precisazioni. Siamo infatti abituati a pensare alle “periferie” come ad aree caratterizzate in primo luogo da segregazione spaziale e lontananza dal centro delle città. Questo è senz’altro vero in molti casi, ma assai spesso il termine “periferia” viene utilizzato oggi come sinonimo di un’area urbana, che può essere parte del centro o semiperiferica. Esistono, infatti, in una stessa città, zone definibili come “periferie” nonostante la loro collocazione centrale o semicentrale⁶⁸. Ancora, può definirsi come “periferia” un’area ben definita in un comune di piccole dimensioni, contiguo ad una città più grande. Periferia e processi di “periferizzazione” descrivono quindi oggi sia territori che sono spazialmente separati dalla cosiddetta città consolidata, sia aree che sono invece zone interstiziali del centro stesso – definite anche come “periferie interne” – e delle sue zone limitrofe. Questa diffusione delle “periferie” in diverse zone della città è comune a molte realtà urbane dell’Europa, dove la segregazione spaziale è meno evidente che, per esempio, negli Stati Uniti o in America Latina. Ciò è dovuto al policentrismo che caratterizza le città italiane più di altre, alla conformazione morfologica di alcuni territori, alla storia che ha caratterizzato lo sviluppo urbanistico delle città italiane.

Sempre più spesso nel dibattito pubblico si utilizza oggi il termine di periferie per fare quindi riferimento ad aree della città che, indipendentemente dalla loro collocazione fisica nella mappa urbana, presentano una serie di “deficit” rispetto ad altre aree della città. Si dovrebbe parlare quindi, più che di periferie, di aree deprivate e caratterizzate da handicap spaziali, sociali ed economici. I fattori che caratterizzano in genere queste aree, in Italia e altrove, sono: una forte stigmatizzazione e una reputazione negativa della zona, una concentrazione di popolazioni precarie, sia autoctone che di origine straniera, forme di delinquenza consolidata (in particolare nello spaccio di stupefacenti), alti tassi di disoccupazione, aspetti importanti di degrado ambientale e sociale, bassa scolarizzazione giovanile (Khosrokhavar, 2000, 428).

Gli studi sociologici classici sulle realtà urbane e i problemi di criminalità e di degrado ci offrono alcuni concetti utili a comprendere i problemi di queste aree ancora oggi. Per esempio, la definizione di “zone di transizione” rimane a tutt’oggi calzante, nonostante essa sia stata coniata nei primi decenni del Novecento nelle città del Nord America. È stata infatti la Scuola di Chicago ad avviare i primi studi sulle relazioni tra le trasformazioni delle città e i processi di marginalizzazione e soprattutto a cominciare a studiare queste aree dal punto di vista dei conflitti sociali e delle problematiche criminali che le caratterizzavano.

Gli studi sulla città di Burgess, Park e McKenzie (1999) e quelli successivi degli altri sociologi urbani e criminologi della Scuola di Chicago sostengono che i problemi

⁶⁸ Cfr. la Relazione svolta dal capo della polizia Franco Gabrielli (d’ora in poi, “Relazione Capo Polizia”) dove si afferma che le periferie italiane sono “una realtà estremamente eterogenea e complessa che presenta significativi elementi di diversificazione non solo da città a città, ma anche all’interno del medesimo agglomerato urbano”, in Camera dei deputati: Commissione parlamentare d’inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. Audizione del capo della polizia Franco Gabrielli. XVII legislatura, seduta del 10 gennaio 2017.

di criminalità sorgono non tanto nelle zone periferiche in generale, ma nelle zone, appunto di transizione, caratterizzate da alcuni elementi ricorrenti. Si tratta di zone che perdono la loro identità originaria (o che non l'hanno mai avuta) e in cui si sviluppano processi di successione di gruppi sociali, che competono per l'utilizzo dello spazio. Nelle città americane degli anni Trenta, e in primo luogo a Chicago, dove questi studi hanno avuto inizio, sono soprattutto gli arrivi massicci di immigrati dall'Europa (italiani, irlandesi, polacchi) ad avviare i processi di transizione.

Oltre alla massiccia presenza di immigrati ancora non perfettamente integrati, le zone di transizione si caratterizzano per l'elevata "disorganizzazione sociale", un concetto che racchiude vari fenomeni: lo scadimento del patrimonio immobiliare, l'alta mobilità dei suoi abitanti, la differenza di gruppi etnici e la loro competizione per l'uso dello spazio, la povertà, la mancanza di controllo sociale informale, lo scarso senso di appartenenza e la debolezza del capitale sociale, i conflitti culturali tra gruppi diversi. Gli studi della Scuola di Chicago dimostrano anche che nelle aree di transizione, caratterizzate da elevata disorganizzazione sociale i tassi di criminalità, soprattutto giovanile, sono più elevati che in altre aree della città.

I concetti di "zone di transizione", di "interstizio" e di "disorganizzazione sociale" sono ancora oggi validi per comprendere alcune delle trasformazioni contemporanee delle zone periferiche e semi-periferiche delle città italiane, in particolare di quelle che hanno in passato funzionato da cerniera tra il centro e la periferia, mentre il concetto di "interstizio" ci aiuta a comprendere meglio le zone all'interno dei centri storici che subiscono processi di degrado⁶⁹.

Negli Stati Uniti, la segregazione spaziale è rimasta un fattore caratterizzante dello sviluppo urbano. Nelle città europee, invece, grazie ad una più ampia diffusione dello Stato sociale e ad una minore pressione migratoria nei decenni del passato, è stato possibile, almeno fino agli anni Settanta, contenere i processi di disorganizzazione sociale di cui parlava la Scuola di Chicago. I quali, tuttavia, si ripresentano pressoché ovunque, con tempi diversi, negli ultimi decenni, come conseguenza del rallentamento della crescita economica e della de-industrializzazione: "il governo della città viene quindi messo sotto tensione poiché si trova a rispondere a domande crescenti della popolazione, pur disponendo di capacità di intervento sempre più limitate, in conseguenza della riduzione delle risorse di cui lo Stato centrale dispone" (Vicari Haddock, 2004, p. 98).

Nelle metropoli postmoderne, anche nei paesi con una tradizione di *welfare* più consolidata, di fatto le politiche sociali, intese come le politiche che devono affrontare i problemi dei gruppi svantaggiati della società (Vicari Haddock, 2004, 124) perdono gradualmente rilevanza e vengono relegate ai margini delle politiche nazionali e locali. La nuova economia urbana risultata dalla globalizzazione crea nuove diseguaglianze

⁶⁹ "Noi stiamo vivendo un periodo di individualizzazione e di disorganizzazione sociale. Tutto si trova in uno stato di agitazione, tutto sembra subire un mutamento. La società è, chiaramente, poco più di una congerie e di una costellazione di atomi sociali" (...) Le nostre grandi città – come hanno appreso coloro che le hanno studiate – rigurgitano di rifiuti, molti dei quali umani, cioè uomini e donne che per un motivo o per l'altro non sono riusciti a stare al passo con il progresso industriale e sono stati esclusi dall'organizzazione (...) di cui un tempo facevano parte" (Burgess, Park, McKenzie, 1999, 97). Nonostante il linguaggio desueto, si tratta di una descrizione dei problemi del cambiamento sociale e delle città che presenta molti tratti di attualità, anche se con la importante differenza che i soggetti marginalizzati delle periferie sono oggi gli esclusi della post-industrializzazione e della globalizzazione.

all'interno della città (Sassen, 2003) e riduce le opportunità di accesso al mercato del lavoro per una quota di popolazione marginalizzata, in particolare giovanile. D'altro canto, i gruppi svantaggiati aumentano e si diversificano, caratterizzandosi anche e sempre più per appartenenze etniche, come conseguenza dei sommovimenti politici e delle guerre che hanno attraversato l'Est Europeo e in tempi più recenti, il Medio Oriente e buona parte dei paesi Africani. Quando l'integrazione sociale garantita dalla tenuta delle tre aree attraverso le quali le persone trovano una collocazione stabile nella società, e cioè il lavoro, la famiglia e i sistemi di *welfare* (Vicari Haddock 2004, 129 ss.) viene a mancare, si sviluppano processi difficili da interrompere in cui ad una forma di deprivazione se ne aggiunge un'altra, e la possibilità di riscatto e di miglioramento si allontana. Nelle periferie si determina così una concentrazione di problematiche complessa e spesso difficile da districare, dove la criminalità è soltanto uno dei risultati possibili delle dinamiche che abbiamo descritto. A questi aspetti strutturali si aggiunge poi il deficit della stigmatizzazione, che contribuisce a connotare negativamente un'area nella percezione collettiva, e ad aggravare i problemi sociali già presenti⁷⁰. È questo lo sfondo e la prospettiva teorica da cui dobbiamo partire ancora oggi per comprendere i problemi delle periferie, naturalmente alla luce dei processi sociali ed economici contemporanei.

2. I PROBLEMI DELLE PERIFERIE ITALIANE

2.1 Problemi metodologici nello studio delle periferie

Nel nostro Paese esiste una consolidata letteratura sociologica e criminologica sulle periferie e sui problemi di sicurezza che le caratterizzano. Molta di questa letteratura consiste tuttavia in analisi descrittive basate su documenti – in genere governativi o di associazioni – oppure, in alcuni casi, su ricerche qualitative. Mancano invece studi che approfondiscano nel dettaglio l'esame di una zona della città in termini quantitativi. Per quanto riguarda i fenomeni criminali, in particolare, non abbiamo a disposizione i dati dello Sdi, il Sistema di Indagine che dal 2004 raccoglie le denunce alla polizia per tutte le tipologie di reato, suddivisi per strade, ora in cui il reato è stato commesso, per caratteristiche delle vittime e degli autori. Soltanto con questi dati disaggregati per territori circoscritti sarebbe possibile realizzare un'indagine accurata delle caratteristiche e dell'intensità dei fenomeni criminali nelle diverse aree della città.

Anche per quanto riguarda la percezione di sicurezza dei cittadini (se e quanto i cittadini si sentano sicuri in una città o in una zona di essa) di nuovo abbiamo a disposizione solo indagini nazionali, e molto occasionalmente indagini locali sulle caratteristiche, l'estensione della paura per il crimine e della percezione di insicurezza⁷¹.

La mancanza di indagini di questo genere non consente quindi di analizzare in dettaglio i problemi di criminalità delle periferie italiane.

⁷⁰ Sulla stigmatizzazione delle periferie vedi la successiva parte II, paragrafo 1.

⁷¹ Si tratta di limiti importanti per la ricerca, ma che si riflettono poi anche sulla progettazione delle politiche, che avviene spesso in assenza di indagini rigorose sulla natura dei problemi da risolvere. Tale limite in generale viene richiamato anche dall'ISTAT che fa riferimento alla necessità di "uno sforzo innovativo nella misurazione dei territori" in Camera dei deputati: Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. Audizione del presidente dell'ISTAT Alleva. XVII legislatura seduta del 24 gennaio 2017.

Questi problemi sono molto evidenti anche nei materiali raccolti dalla Commissione. Per esempio l'ISTAT, nelle sue relazioni presentate alla Commissione, utilizza disaggregazioni diverse: per le indagini campionarie (Sicurezza e Multiscopo) il comune capoluogo della città metropolitana e i comuni della cinta urbana. Nella costruzione degli indicatori di vulnerabilità l'ISTAT utilizza poi i dati del censimento che fanno riferimento, di nuovo, a zone amministrative diverse, mentre i dati sui tassi di delittuosità sono disponibili per comuni capoluogo e per provincia. Nessuna di queste disaggregazioni consente di avere un quadro preciso delle aree che definiamo come periferie. Infine, la relazione del Capo della Polizia sembra utilizzare disaggregazioni territoriali ancora diverse, afferenti alla presenza dei presidi di polizia nei diversi quartieri.

Nonostante questi problemi metodologici importanti, dall'insieme dei documenti raccolti dalla Commissione e da altra letteratura possiamo provare a sintetizzare quali sono i problemi di sicurezza, sociali ed economici, delle periferie studiate attraverso il lavoro della Commissione.

2.2 La criminalità

L'Italia, come molti altri paesi occidentali, sta attraversando una fase di declino della criminalità, riconosciuta da tutte le ricerche nazionali e internazionali⁷². Al tempo stesso, è vero che questo declino è iniziato, in Italia, più tardi che in altri paesi e che per alcuni reati si osservano ancora oscillazioni importanti. Sappiamo che sono diminuiti in maniera importante i reati violenti e soprattutto gli omicidi e, più recentemente, anche le violenze sessuali. Tra i reati predatori, quello che ha conosciuto il decremento più lungo e importante è senz'altro il furto d'auto, mentre altri reati, in particolare il furto nelle abitazioni, hanno un andamento meno chiaro. Esistono inoltre rilevanti differenze tra le diverse aree del Paese (Selmini, Arcidiacono, 2015). Questo quadro sostanzialmente positivo emerge anche dai materiali presentati alla Commissione e in particolare dalle relazioni dell'ISTAT e dalla relazione del Capo della Polizia.

Quest'ultima relazione evidenzia come, nonostante l'andamento complessivamente in declino della criminalità nel nostro Paese, nelle aree urbane e suburbane delle principali città italiane permangano alcuni problemi di criminalità e di degrado. Il quadro che emerge evidenzia molti problemi simili nelle varie città (anche se la gravità e l'intensità possono essere diverse) e alcune peculiarità locali.

Per la città di Roma, in riferimento alle seguenti aree: San Basilio, Tor Sapienza, Ponte di Nona e Tor Bella Monaca si segnalano furti (non si dice però quale tipologia) e spaccio di stupefacenti. A Tor Bella Monaca i problemi sono rappresentati dall'insediamento consolidato di gruppi criminali che organizzano il mercato degli stupefacenti in particolare. La dimensione strutturata di questo mercato implica alti livelli di delinquenza giovanile e la presenza di reati violenti (che solitamente non compare come problema tipico delle periferie se non dove vi sia presenza di criminalità adulta organizzata).

A Milano si segnalano in particolare, secondo il Capo della Polizia, quattro quartieri più problematici di altri: Lambrate, Mecenate, Quarto Oggiaro e Scalo

⁷² Per una sintesi della ricerca internazionale v. Tonry (2014) e, per l'Italia, Selmini e Arcidiacono (2015).

Romana. I problemi criminali qui sembrano essere prevalentemente legati allo spaccio di sostanze e alla violenza per il controllo del mercato degli stupefacenti. Il Rapporto segnala infatti la presenza di bande giovanili formate da sudamericani, “in prevalenza ecuadoregni, peruviani, dominicani e salvadoregni”, che sembrano essere gli autori principali di reati sia predatori che violenti, di risse e aggressioni, legate alla competizione per il controllo del territorio e del mercato degli stupefacenti. Anche a Genova emerge un problema definito come “bande giovanili”, concentrato nel quartiere di Sampierdarena e correttamente inquadrato, dal rapporto della Prefettura presentato in Commissione, come il risultato della scarsa integrazione di immigrati ecuadoregni di seconda generazione, giunti in Italia da bambini e da adolescenti e in buona parte vittime delle difficoltà tipiche di questo percorso migratorio: percezione di estraneità, stigma negativo, difficoltà di inserimento scolastico, sviluppo di una resistenza culturale all’integrazione che porta alla ricerca dell’aggregazione di strada con i pari nella stessa condizione e alla successiva organizzazione di gruppi più o meno istituzionalizzati.

La presenza di organizzazioni giovanili di sudamericani, che si definiscono con i nomi delle bande transnazionali dei Latin Kings&Queens e di Mara Salvatrucha è noto da tempo ai ricercatori italiani (Cannarella, Lagomarsino, Queirolo Palmas, 2007), alle forze di polizia e agli assistenti sociali e richiede un’attenzione più forte da parte delle istituzioni, perché il fenomeno tende a consolidarsi, se pure non a diffondersi nel resto del territorio, essendo legato ad alcune peculiarità locali.

Spaccio di stupefacenti e risse, vandalismi, reati predatori in alcune zone del centro storico di Genova, ma anche in alcuni quartieri periferici sono quindi i problemi prevalenti. Sempre nella zona centrale si segnala un mercato degli stupefacenti controllato prevalentemente da gruppi del Senegal, del Maghreb, del Ghana e della Nigeria con fenomeni di conflittualità per il controllo del mercato. Il Rapporto della Prefettura di Genova⁷³ chiarisce bene le specializzazioni etniche in questo e in altri mercati criminali, con i tunisini “particolarmente attivi nello spaccio al dettaglio di stupefacenti e nel traffico internazionale di veicoli; i marocchini (...) dediti al traffico internazionale di stupefacenti; i senegalesi (...) nel campo dello spaccio all’ingrosso e al dettaglio di cocaina, nonché al commercio di oggetti contraffatti, i nigeriani (...) nel traffico di droga (...) e (...) nello sfruttamento della prostituzione di donne connazionali nonché nel favoreggiamento e nello sfruttamento dell’immigrazione clandestina”.

A questi comportamenti criminali si aggiungono poi il furto di energia elettrica, i vandalismi, la contraffazione e l’abusivismo commerciale diffusi in vari quartieri.

Nelle altre grandi città italiane del Nord e del Centro si configurano problemi di degrado, vandalismi, spaccio di stupefacenti e prostituzione, di intensità però minore rispetto a quella rilevata a Milano, Genova e Roma.

Nelle città del Sud, in particolare Napoli, Bari, Reggio Calabria e Palermo, la caratteristica più importante è il dominio della criminalità organizzata che spesso “supervisiona” anche la criminalità comune, oppure occupa stabilmente alcuni mercati lasciando alla delinquenza comune attività più residuali. Qui la criminalità giovanile è prevalentemente autoctona e organizzata, anche quando si manifesta in forme collettive, secondo un modello più tradizionale e diverso da quello delle bande transnazionali. Le

⁷³ Nella parte relativa ai dati della criminalità, il Rapporto della Prefettura di Genova riporta solo numeri assoluti dei reati denunciati, il che non consente quindi di capire la gravità dei problemi e di fare confronti tra zone diverse della città.

attività criminali più comuni sono lo spaccio di stupefacenti e i reati predatori. I gruppi giovanili sembrano rappresentare in più occasioni la forma classica della manovalanza controllata dalla criminalità adulta organizzata. Tra le periferie delle città del Nord e quelle del Sud si riconferma quindi una differenza – emersa in altri studi sulla criminalità nelle diverse aree del paese (Selmini, Arcidiacono, 2015) – che vede i comportamenti criminali delle città del Sud più legati a modelli tradizionali e soprattutto influenzati dalle dinamiche del controllo del territorio imposto dal crimine organizzato, in genere di stampo mafioso.

2.3 Il degrado

Il concetto di “degrado” racchiude al suo interno una varietà di situazioni diverse, che comprendono problemi al confine con quelli urbanistici, di manutenzione della città, di rispetto delle regole, e con quelli criminali. Il “degrado” di un territorio include quindi disordine fisico (rifiuti abbandonati, vandalismi, e altre deturpazioni dello spazio pubblico), il disordine sociale (risse, comportamenti molesti). Il degrado urbano è diventato una importante categoria per spiegare la percezione di insicurezza e la criminalità, a partire dalla famosa “teoria delle finestre rotte”, elaborata negli USA dai criminologi J.Q. Wilson e G. Kelling (1982). Secondo questi autori, in un’area dove si manifestano problemi di manutenzione (per esempio appunto, il caso di una finestra rotta non riparata) si sviluppano dinamiche rilevanti sul piano della percezione di sicurezza.

L’idea che il territorio non sia adeguatamente protetto dall’istituzione, che nessuno se ne prenda cura, aumenta la preoccupazione per la sicurezza, implica che l’area o il quartiere sia abbandonato dai cittadini che possono permetterselo, che i prezzi delle abitazioni crollino e che alla fine il luogo diventi attrattivo per attività criminali vere e proprie. Questo processo, definito anche come “spirale del declino”, (Skogan, 1990) è stato abbondantemente studiato nelle città americane e anche in Europa. In realtà, la ricerca empirica dimostra che la presenza di degrado è una componente importante della percezione di sicurezza, ma non è provato che esso abbia anche un effetto attrattivo per altre forme di criminalità. Altri studi hanno evidenziato la maggiore incidenza sulla spirale del declino del controllo sociale informale e delle relazioni presenti in un quartiere rispetto al degrado (Sampson e Raudenbush, 1999).

Anche in Italia, come in altri paesi, il problema del degrado urbano è entrato a pieno titolo nell’ambito delle politiche di sicurezza, che si rivolgono quindi non solo alla prevenzione del crimine, ma anche alla prevenzione delle inciviltà e del disordine, come si dirà meglio dopo. Non sempre si è riusciti a mantenere un chiaro confine tra i due ordini di problemi, come sarebbe invece necessario fare.

Nonostante il degrado urbano rappresenti un problema di lunga durata nelle periferie e nei centri storici delle città italiane, va comunque rilevato che un’analisi storica condotta dall’ISTAT – compresa nelle Indagini campionarie sulla sicurezza – e che misura il degrado attraverso la percentuale di intervistati che vedono “persone che si drogano, persone che spacciano droga, prostitute in cerca di clienti e atti di vandalismo contro il bene pubblico”, dimostra un miglioramento nel corso del tempo⁷⁴. La principale eccezione a questo trend positivo è rappresentata dallo spaccio nei centri

⁷⁴ Si fa riferimento qui al Dossier presentato dall’ISTAT alla Commissione il 24 gennaio 2017, dal titolo “I dati provenienti dalle indagini campionarie”.