

una maggiorazione IRPEF comunale (che ad oggi si somma alla maggiorazione dell'IRPEF regionale per il rientro del debito relativo alla sanità).

Si aggiunge a questa situazione un quadro della fiscalità locale ulteriormente complicato. Si pensi solo all'alto costo della TARI.

Alla scarsa disponibilità di risorse dell'amministrazione si aggiunge quindi un carico fiscale su imprese e famiglie assolutamente schiacciante e uno squilibrio nefasto, nell'impiego delle risorse pubbliche per la Capitale derivate dal prelievo fiscale (nazionale e locale), tra investimenti per opere e servizi e spesa corrente per estinguere il debito.

Agli occhi della Commissione appare evidente lo scarto insostenibile tra carico fiscale e ritorno in termini di servizi per i cittadini e di disponibilità per l'amministrazione, soprattutto considerando l'arco temporale lungo di tale dinamica; una condizione che rischia di aggravare la situazione di sofferenza e disagio nelle periferie e determinare conflitti e lacerazioni nel tessuto sociale già messo a dura prova dalla tendenziale crescita delle povertà e delle diseguaglianze legata alla più generale fase storica in corso. Occorre dunque riflettere sulla necessità di spostare parte delle risorse pubbliche attualmente impegnate "esclusivamente" nell'impresa di estinguere il debito pregresso, verso gli investimenti e la modernizzazione dei servizi pubblici locali, in primo luogo rifiuti e trasporti.

Sembra utile aggiornare la stessa lettura della dimensione del debito e degli strumenti necessari per la sua estinzione, posto che già nel 2008 l'indebitamento pro capite della città di Roma risultava essere inferiore a quello di città come Torino o come Milano.

La Commissione suggerisce, infine, di riflettere, nel quadro di un riequilibrio delle risorse pubbliche destinate al debito pregresso e agli investimenti, sulla opportunità di ripristinare una linea annuale e dedicata di finanziamenti straordinari per Roma Capitale e per interventi programmatici mirati e definiti in sede legislativa. Così come avvenuto, con successo e importanti risultati, con la legge per Roma Capitale n. 396 del 1990, di fatto abrogata nel 2009 ma senza efficaci meccanismi sostitutivi.

6.3 Rigenerazione urbana, recupero urbanistico e politiche abitative

6.3.1 Riqualificazione della periferia di origine spontanea

Per gettare le basi di una vera rigenerazione del territorio, che produca una significativa riduzione delle diseguaglianze urbane, il primo aspetto da affrontare è quello relativo al completamento (in alcuni casi si tratta soprattutto di aggiornamento) dei programmi di riqualificazione della periferia di origine spontanea.

Nel capitolo dedicato a questa, si è visto come lo stato dei programmi di recupero (Zone O, Toponimi, Programmi Integrati) sia ad oggi in una fase critica per molteplici aspetti. La richiamata necessità di riadottare i Piani di Recupero delle Zone O, o di studiare una soluzione per il loro completamento, è di fondamentale importanza per garantire la possibilità di realizzare i servizi, soprattutto di carattere sociale (scuole, impianti sportivi, attrezzature civiche) di cui molti quartieri sono ancora privi. Diversamente, le aree destinate alle funzioni pubbliche, rischiano di ritornare nella disponibilità degli originari proprietari e di assumere destinazioni residenziali o terziarie

finendo per accrescere le densità abitative e i carichi urbanistici e lasciando per sempre privi dei servizi gli abitati.

Nel caso dei Toponimi si tratta di dare seguito al processo di approvazione degli strumenti urbanistici. A oggi ne risultano adottati 29 sui 71 previsti di cui solamente 5 definitivamente approvati con delibera di Giunta della Regione Lazio. I restanti piani esecutivi presentati all'amministrazione oggi vivono una grande incertezza sui tempi di approvazione. Tale incertezza ha generato delusione e scontento tra la popolazione che aveva partecipato con entusiasmo al processo di recupero urbanistico, accogliendo con favore la scelta di rendere i cittadini protagonisti diretti della progettazione urbanistica del proprio quartiere. Sorgono naturali i confronti tra le molte nuove costruzioni realizzate o in via di realizzazione in periferia e la lentezza del varo dei toponimi. Va fatto rilevare che il lavoro svolto da molti consorzi per la progettazione preliminare dei piani ha visto partecipare centinaia di famiglie rendendo l'urbanistica una materia davvero partecipata e stimolando cittadini, imprese, tecnici e professionisti a coltivare e scoprire un'identità di quartiere che potrebbe apparire impensabile nei lontani insediamenti *ex* abusivi di periferia con un'edilizia spontanea e non certo di grande qualità architettonica. Questa identità viene invece ricercata e divulgata attraverso la riscoperta e la valorizzazione delle straordinarie bellezze naturali dell'Agro romano che avvolge e permea ancora diffusamente gran parte di questi quartieri e soprattutto nella grande presenza di beni archeologici e monumentali la cui valorizzazione all'interno dei piani particolareggiati consente di ricostruire l'identità dei luoghi, di creare opportunità di sviluppo turistico e di fare della perimetrazione un grande momento culturale di crescita civile e non solo l'opportunità per riconoscere e distribuire la piccola rendita diffusa dei lotti familiari.

È opportuno inoltre mettere in campo politiche del territorio tese al recupero e alla rigenerazione della periferia spontanea con una visione programmatica che superi i perimetri amministrativi dei singoli strumenti. Attraverso una visione più ampia con una scala di riferimento più vasta, introducendo strumenti che mettano a fattor comune bisogni e risorse del territorio, considerando non più il singolo nucleo o intervento, ma aree territoriali più vaste, si può pensare di soddisfare il bisogno di servizi e infrastrutture.

La Commissione inoltre segnala la necessità di un aggiornamento, in alcuni casi della predisposizione, degli interventi per la sicurezza idraulica su alcune zone della periferia di Roma, in particolare in quella di origine spontanea (Piana del sole, entroterra di Ostia, Prima Porta Via Boccea - Rio Galena) anche in ragione degli investimenti promossi da Italia Sicura che a febbraio 2017 risultavano ammontare a circa 270 milioni di euro per la Capitale.

6.3.2 Periferia pianificata

Come si è visto questa periferia comprende i numerosi quartieri di iniziativa pubblica sorti tra gli anni Settanta e la fine degli anni Ottanta e prevalentemente gestiti da Roma Capitale e dall'azienda Ater (*ex* IACP) come Tor Bella Monaca e Corviale che la Commissione ha approfondito con specifico sopralluogo, e gli interventi di edilizia convenzionata con contributo pubblico regionale o statale ad opera di imprese e cooperative secondo quanto previsto dalla legge n. 167 e s.m.i..

La Commissione ha potuto prendere atto di quanto segnalato sul piano generale nella sezione di questa relazione che tratta dell'abitare e dei temi della casa. Vale a dire la conclusione di una stagione dell'edilizia residenziale pubblica che pur avendo prodotto importanti risultati per dare una risposta alla domanda alloggiativa del secondo dopoguerra, risulta oggi inservibile sia ai fini della produzione di nuovi alloggi, sia per la manutenzione del grande patrimonio pubblico dei quartieri di proprietà comunale o Ater, sia per il completamento degli ultimi piani di zona in convenzione rimasti imbrigliati in situazioni di stallo che hanno prodotto blocchi procedurali, interruzioni di lavori, mancate urbanizzazioni, fino a ipotesi di reato sulle quali la Commissione ha raccolto dai cittadini interessati elementi utili per gli approfondimenti in corso da parte della procura di Roma.

Per quanto riguarda i grandi quartieri pubblici come Tor Bella Monaca o Corviale, la Commissione ha rilevato una perdurante necessità di manutenzione e risanamento delle case, degli edifici residenziali, degli spazi collettivi, delle strade e dei servizi. Negli anni Novanta diversi programmi statali di recupero urbano con partecipazioni di privati hanno in parte recuperato il gap di servizi e infrastrutture originarie e nuovi programmi sono in corso di attuazione mentre procedono molto a rilento i completamenti dei programmi suddetti (PRU e PRiU) ma appare ancora lunga la strada da percorrere per un pieno e soddisfacente quadro di risanamento edilizio e di recupero urbano prima ancora che di vera e propria rigenerazione. All'interno della Commissione si è pertanto riproposto un antico dibattito culturale e politico sul destino possibile di queste realizzazioni che pure hanno impegnato notevoli risorse finanziarie e progettuali delle amministrazioni pubbliche, dibattito che si snoda sostanzialmente lungo l'alternativa tra risanamento e demolizione e ricostruzione degli stessi. Secondo il parere della Commissione militano a favore della prima alternativa, il carattere ormai consolidato e sedimentato di queste realtà, la complicazione di concludere efficacemente (viste le scarse risorse, le attuali procedure attuative troppo complesse e i tempi necessariamente lunghi) programmi di demolizione e ricostruzione così vasti e complessi, la grande disponibilità di patrimonio pubblico abbandonato e sottoutilizzato e che può essere altresì efficacemente impegnato per estendere la rete dei servizi pubblici e privati e per attuare limitati interventi di sostituzione edilizia. A favore della ipotesi più radicale di demolizione sta la constatazione che il gigantismo delle strutture, la relativa bassa qualità delle opere chiama in causa un elemento di fondo riguardante lo schiacciamento degli individui in strutture che sormontano una naturale dimensione a misura d'uomo favorendo più facilmente derive antisociali e disgregatrici del senso di comunità.

Nel frattempo corre l'obbligo di rilevare, come fatto assolutamente non trascurabile tra i fattori attivi che agiscono sul territorio per impostare efficaci azioni di risanamento e rigenerazione, la presenza di importanti reti associative di cittadini che producono significative elaborazioni progettuali, favoriscono la nascita di azioni virtuose per la valorizzazione degli spazi pubblici e dei beni comuni e che cercano, di concerto con le istituzioni, di restituire un volto alternativo ai quartieri rispetto a quello del degrado, dell'illegalità diffusa e della criminalità crescente. Particolarmente significativa appare, in questo senso, l'esperienza in atto a Corviale dove fioriscono numerose e importanti attività associative di carattere sportivo e culturale che hanno

consentito di recuperare spazi pubblici abbandonati o degradati e che contrastano con efficacia i fattori di degrado e di abbandono presenti nel quartiere.

Come reso chiaro in diverse altre parti della relazione, la Commissione ha constatato il nesso ormai diretto che esiste nelle grandi aree urbane e nei quartieri popolari, tra degrado e abbandono degli spazi pubblici e in generale del patrimonio pubblico e la percezione di insicurezza con conseguente aumento della penetrazione di elementi di illegalità diffusa. Per questo, pur lasciando aperta l'alternativa di fondo sulle strategie relative al miglior destino di tali quartieri, si sottolinea con forza l'urgenza di un piano coordinato e scadenzato di interventi specifici anche di carattere micro e medio ma diffuso di recupero di queste realtà. Anche puntando su modelli gestionali di tipo sussidiario e capaci di affidarsi, con procedure di evidenza pubblica e verifica dei risultati, a energie civiche, di volontariato e private. Sul tema della valorizzazione della città storica in periferia, dell'Agro romano, dei beni ambientali, dei borghi storici rurali si muove una fitta rete di associazioni culturali che promuovono eventi, convegni, iniziative con scuole e realtà del territorio e che lascia intravedere la ricchezza di risorse di cui questa parte della periferia di Roma dispone a dispetto dei tanti problemi ancora aperti.

La realtà di Tor Bella Monaca offre esempi confortanti e che lasciano ben sperare sulla capacità reattiva del tessuto sociale e civile anche nelle situazioni più difficili. Vanno ricordate, in quel contesto, le esperienze culturali e associative a conduzione giovanile che operano nel campo della tutela dello spazio pubblico e soprattutto della valorizzazione storico-archeologica e ambientale del territorio ricchissimo di presenze poco conosciute ma di grandissimo valore e che rappresentano un valore irrinunciabile e decisivo per dare identità ai quartieri e alle comunità insediate.

Il tema della gestione del patrimonio chiama in causa un problema particolarmente grave relativo alle occupazioni abusive degli alloggi pubblici, alle morosità dei pagamenti e conseguentemente allo stato debitorio degli enti gestionali pubblici (in sostanza Ater) che risultano gravemente limitati, incapaci di fronteggiare con efficacia le situazioni di insolvenza e di illegalità. Si rimanda, per questo aspetto, al documento allegato e reperibile sul sito della Commissione, consegnato in audizione dalla dirigenza di Ater Lazio, in particolare del dottor Giovanni Tamburino e di Franco Mazzetto, rispettivamente commissario straordinario e direttore generale di ATER Comune di Roma, il 14 febbraio 2017. Il fenomeno delle occupazioni abusive è, a Roma, il più alto di tutta Italia, talché su un patrimonio ATER di circa 48 mila alloggi circa il 13% risulta abusivamente occupato (circa 6000 alloggi). Si deve ritenere non diversa la situazione del patrimonio comunale, tanto che appare logico ritenere che una più sana gestione del patrimonio esistente, accompagnata a un'azione più puntuale di manutenzione e risanamento rappresenterebbe già in sé una risposta rilevante al dramma dell'emergenza abitativa, peraltro in una logica di contenimento del consumo di suolo e di recupero edilizio. Come anche emerso recentemente, in occasione di fatti di cronaca che hanno assunto rilevanza nazionale, il fenomeno, per giunta crescente, delle occupazioni abusive si concentra in alcune sacche e quartieri come Ostia Nuova assumendo la forma del *racket* attraverso espropriazioni illegali dei legittimi assegnatari, assegnazioni illegali dietro pagamenti e tangenti, ricatti verso le comunità locali e le famiglie. Tutto questo a conferma del legame tra degrado, insicurezza e illegalità che rappresenta una chiave di lettura analitica illuminante di molti processi

degenerativi delle aree urbane contemporanee. In queste realtà l'aggressione al patrimonio residenziale pubblico non assegnato (ma in molti casi anche a quello legalmente occupato) raggiunge le punte più elevate ma non sono esenti molte altre zone della città, a partire da Corviale dove un progetto di riqualificazione dell'Ater (il noto "quarto piano") è fermo per l'occupazione abusiva di una parte delle superfici.

La questione delle occupazioni e dello stato di abbandono e degrado di molti complessi come Corviale, San Basilio, Tor Bella Monaca, Quarticciolo, Tor Sapienza, risulta una delle maggiori urgenze di Roma Capitale. Una situazione di vera emergenza nazionale per la quantità degli abitanti interessati e per la dimensione del patrimonio pubblico. Tale emergenza deve essere segnalata al Tavolo per Roma e deve far parte di un programma pluriennale di recupero e risanamento. Le risorse vanno trovate nel quadro dei bandi per le periferie, dei fondi europei, e di un'azione, come quella descritta nel capitolo sulle risorse, che sposti verso gli investimenti il baricentro degli impegni del governo su Roma. Molte risorse possono derivare anche dalla intensificazione del piano delle vendite agli inquilini. Risulta necessario che la Commissione proponga che si finanzia un piano decennale di 2 miliardi per il recupero dell'edilizia popolare e pubblica.

Un ruolo strategico nella riqualificazione urbanistica e nello sviluppo economico di Roma in generale e in particolare dei settori periferici, può essere svolto dalle grandi aree pubbliche universitarie e dei campus universitari presenti all'interno delle centralità urbane e metropolitane perviste dal PRG: Ostiense, Pietralata e Tor Vergata. Questi patrimoni, allo stato attuale, risultano inutilizzati o sottoutilizzati e sarebbe opportuno sottoporre anche questo tema al Tavolo per Roma.

Per quello che riguarda la periferia dei Piani di Zona, e ancora di più per ciò che riguarda l'intervento pubblico per l'edilizia sociale, la vicenda del II PEEP a Roma ha dimostrato l'emergere di alcune criticità. La legge n. 167 è stata concepita prevedendo l'intervento dell'amministrazione nella realizzazione di alloggi, con tipologia edilizia intensiva, localizzati in terreni agricoli, espropriati a basso costo. Oggi per fronteggiare l'emergenza abitativa sarebbe necessario rivedere tale legge nei principi e nelle modalità applicative, introducendo un modo diverso di intervento, privilegiando innanzitutto processi di rigenerazione urbana.

È poi necessario intervenire sulle difficoltà sperimentate nell'attuazione del II PEEP. Allo stato attuale, considerata la complessità delle problematiche emerse nella relazione, si può pensare di prevedere la possibilità di individuare d'intesa tra Sindaca e Governo un commissario straordinario per l'emergenza dei Piani di Zona (sulla base della legge n. 400 del 23 agosto 1988 che regola la figura dei commissari straordinari). Il Commissario straordinario dovrebbe assumere il compito di unificare le procedure per chiudere le situazioni più controverse, disporre delle risorse per completare le opere di urbanizzazione per una cifra pari 80-100 milioni di euro così come emerso dalle dichiarazioni in Commissione di Paolo Berdini *ex* assessore all'Urbanistica di Roma (audizione del 7 febbraio 2017) e della stessa Sindaca di Roma Virginia Raggi (audizione del 11 luglio 2017) e affrontare i tanti contenziosi sulla base delle sentenze civili e penali in atto. Le risorse potrebbero essere reperite tramite l'assegnazione di tutte le volumetrie previste dai piani e ancora non attuate, con l'avvio di un piano pluriennale delle opere pubbliche, con gli introiti derivanti dalle affrancazioni del

prezzo massimo di cessione e del diritto di superficie, sulla base del principio che gli introiti provenienti dai piani di zona devono rimanere nei piani di zona.

Per soddisfare la domanda abitativa, occorre però al tempo stesso realizzare nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale. Tali interventi devono essere realizzati attraverso strumenti concepiti per prevedere il recupero dell'esistente, con l'utilizzo di beni e terreni già edificabili senza costi per l'amministrazione. La logica dell'espansione su suoli liberi e non impermeabilizzati deve declinare a favore di quella della rigenerazione urbana. È auspicabile che a tal fine si adottino misure legislative nazionali di rilancio della politica sia per l'ERP sia per l'ERS.

Nell'immediato si può lavorare perché vengano messi in campo intese e protocolli istituzionali in grado di valorizzare in questo senso l'immenso patrimonio demaniale statale e militare presente a Roma (audizione del direttore dell'Agenzia del demanio, Roberto Reggi). L'Agenzia del demanio detiene infatti un ampio patrimonio disponibile, composto da immobili non più strategici per la pubblica amministrazione centrale che, negli ultimi anni in particolare, è stato oggetto di alienazione attraverso il federalismo demaniale. Il PRG prevede inoltre programmi urbanistici attuativi nell'ambito dei quali è prevista la possibilità di cedere a Roma Capitale aree e comparti edificabili a titolo gratuito anche da parte del privato. L'incremento del patrimonio comunale con aree e immobili attraverso queste azioni può creare le condizioni per predisporre nuovi programmi di housing sviluppando l'esperienza degli strumenti messi in campo da Cassa Depositi e Prestiti.

In generale si suggerisce, anche in relazione ai Bandi per le periferie di carattere nazionale e che si auspica possano divenire strumenti stabili di una nuova politica per le città e per le periferie dentro un programma strategico pluriennale, di avviare un lavoro istruttorio, insieme alle comunità locali e in un quadro di larga partecipazione dei municipi e delle comunità territoriali, per individuare gli ambiti urbani sui quali occorrono interventi urgenti, selezionandone priorità e livello degli impegni finanziari.

Tale lavoro istruttorio potrebbe trovare nelle procedure già previste dal vigente piano regolatore strumenti e criteri fruibili e ulteriormente migliorabili con un'estesa sperimentazione. Ci si riferisce in particolare ai Programmi Integrati (PRINT) che stanno conoscendo un primo significativo esempio applicativo nell'esperienza del quartiere di Pietralata e che costituiscono lo strumento ordinario, previsto dalle norme urbanistiche vigenti della Capitale, per intervenire sulla città costruita ma carente di servizi ed infrastrutture.

Un altro fattore sul quale porre l'attenzione è quello dell'acquisizione delle aree che l'amministrazione Capitolina si è assicurata attraverso le manovre compensative come ad esempio quella relativa al parco di Tor Marancia. Ad oggi un gran numero di queste aree non risulta ancora patrimonio di Roma Capitale. Questa situazione genera fondamentalmente due criticità: innanzitutto la mancata fruizione di esse da parte dei cittadini, e in secondo luogo la possibilità per soggetti terzi di occuparle per usi privati e dopo anni, poiché non ancora pubbliche, la possibilità per questi stessi soggetti di accampare diritti di usucapione. Risulta quindi necessario accelerare tutte le procedure di acquisizione e procedere velocemente ad attrezzarle perché possano essere fruite dalla collettività.

La costruzione del sistema ambientale metropolitano di Roma che interagisce con gli insediamenti permeando il centro e la periferia della città e stabilendo virtuose

connessioni metropolitane con i comuni dell'*hinterland* rappresenta una naturale infrastruttura per dare all'area metropolitana una griglia unitaria.

Sono numerose e diffuse le esperienze e le attività che crescono e si moltiplicano nella città a difesa, tutela e valorizzazione di questo immenso patrimonio, unico al mondo, ricco di presenze storico-archeologiche e di unicità paesaggistiche, agricole e naturalistiche.

Il territorio del solo Comune di Roma, come si evince dai dati riportati in questa sezione della relazione, è costituito da 90 mila ettari di aree libere e destinate a verde pubblico, Agro romano tutelato o Riserva naturale regionale o statale, su un totale di 129 mila ettari di territorio amministrato.

La gestione delle porzioni di proprietà pubblica di questo grande patrimonio è un tema relevantissimo e impone la sperimentazione di modelli innovativi incentrati sulla partecipazione attiva popolare.

Vi sono, in questo contesto, alcune situazioni che meritano di essere segnalate come virtuose o come problematiche.

Assai significativa è la realtà di Torre del Fiscale nel VII Municipio di Roma dove da anni un'associazione di cittadini a conduzione femminile svolge attività di restauro del patrimonio, di risanamento delle aree, di promozione culturale e di divulgazione della storia di un territorio di grande importanza nelle vicende dell'Urbe a cavallo della fine dell'Impero d'Occidente, rappresentando un presidio sociale decisivo in uno dei quartieri segnalati come a maggiore rischio di arretratezza dei livelli di servizi e di integrazione sociale.

Tale esperienza rappresenta certamente un modello da conoscere e moltiplicare in tantissimi altri contesti.

Problematica è invece la situazione di Centocelle e del Parco comunale insistente sulle aree del vecchio aeroporto militare.

Il Parco, inaugurato nel 2006, versa oggi in condizioni di crescente degrado, occupato da insediamenti irregolari di autodemolitori, luogo di insicurezza urbana e di roghi tossici ininterrotti, insidiato (è il caso di dirlo) dal rischio che si realizzi, con procedure autoritative, una strada carrabile interna finalizzata al collegamento delle strutture militari con le consolari che delimitano il Parco.

Temi e problemi costantemente segnalati e denunciati dalle numerose associazioni culturali e comitati di quartiere attivi nel territorio.

Si impone, anche qui, un coordinato e sensibile intervento delle istituzioni per salvare e valorizzare un patrimonio unico, faticosamente conquistato e strappato all'edificazione degli anni Cinquanta e Sessanta; un patrimonio che rappresenta, peraltro, un tassello importante della catena ambientale ed ecologica che taglia tutta la periferia consolidata della parte sud orientale di Roma e che corre dal Parco dell'Appia, al Parco degli Acquadotti, al Parco di Centocelle, al Parco Alessandrino, a quello di Casetta Mistici fino al versante Prenestino, Tiburtino e Nomentano con le aree verdi di Villa De Santis, di Via dei Gordiani, del Parco Archeologico Tiburtino, di Pietralata e del Parco dell'Aniene e di Aguzzano.

6.4 Sicurezza e roghi tossici

Il materiale e le testimonianze raccolte dalla Commissione durante i suoi lavori sul tema specifico della sicurezza urbana evidenziano le criticità e il momento di estrema complessità che si trova a vivere la Capitale. Come ampiamente descritto all'interno del documento, dalla lettura incrociata delle testimonianze dei soggetti istituzionali (il Capo della Polizia Gabrielli, il Procuratore della Repubblica Pignatone, il Ministro dell'interno Minniti, la Prefetta Basilone, la Sindaca Raggi) e delle tante associazioni, comitati e consorzi auditi dalla Commissione emerge un dato preminente: le periferie romane sono una realtà profondamente eterogenea e disarticolata, dove il degrado fisico e sociale, le situazioni di marginalità e il radicamento di manifestazioni di illegalità sono caratteristiche che segnano lo stato della sicurezza reale e percepita.

Nonostante le statistiche in materia di sicurezza recepite dalla Commissione confermino la sostanziale regressione nel numero dei delitti in tutte le realtà metropolitane del Paese, come traspare dalle testimonianze delle tante realtà associative ascoltate in sede di audizione, non c'è un parallelo innalzamento del livello della sicurezza percepita, che proprio nelle periferie conosce punte di sofferenza elevate. Il tema della visibilità e della presenza delle forze di polizia in questi ambiti è quindi uno dei principali fattori da affrontare. Appare essenziale in questo senso riorganizzare la rete dei presidi al fine di garantirne una distribuzione più omogenea, in grado di assicurare un'adeguata presenza delle forze di polizia anche nelle periferie più estreme dello sprawl urbano. Potenziare il controllo del territorio è la richiesta pressoché unanime e in questa direzione vanno le iniziative per la razionalizzazione dei presidi richiamate da Gabrielli nella sua relazione del 10 gennaio 2017, che grazie all'accorpamento e alla ridislocazione di alcuni commissariati di pubblica sicurezza e stazioni dei Carabinieri, porteranno al rafforzamento della presenza delle forze di polizia in alcune zone della periferia romana. È un primo passo verso un intervento più complessivo che potrà essere realizzato in termini più organici e ampi con il varo delle direttive previste dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 177.

Tutte le testimonianze raccolte dalla Commissione ritengono centrale nell'ambito della sicurezza urbana il tema dell'efficientamento delle sinergie tra soggetti istituzionali e forze di polizia a vari livelli. La relazione inviata da Roma Capitale, in particolare, evidenzia come a fronte delle numerose e complesse problematiche che la città vive sia necessaria l'azione congiunta e sinergica di più livelli di governo tesa a incrementare e coordinare i servizi delle forze di polizia nazionale e locale. Nella relazione si richiede inoltre di rinnovare il III Patto Roma Sicura con le necessarie rimodulazioni in ragione dei mutamenti intervenuti sul fronte della sicurezza e con particolare attenzione nei confronti della prevenzione e repressione degli incendi dolosi nonché dei cosiddetti roghi tossici, per i quali si richiedono appositi presidi di forze di polizia integrate (Guardia di finanza, Carabinieri e unità dell'Esercito). In questo senso il Capo della Polizia Gabrielli ricorda nella sua audizione i risultati positivi che sono stati raggiunti proprio grazie all'attivazione presso i municipi della Capitale di tavoli di osservazione composti da rappresentanti della prefettura, degli uffici e dei comandi delle forze di polizia e della polizia locale. La Prefetta Basilone, sul solco di quanto fatto precedentemente, ha confermato in sede di audizione la validità dei tavoli tematici organizzati a Roma sulle varie problematiche riscontrate e in particolare del tavolo

monotematico sui roghi tossici composto da polizia municipale, la polizia provinciale, la regione e le forze di polizia.

L'idea alla base del decreto sulla sicurezza urbana, come ricordato dal Ministro Minniti nell'audizione del 19 settembre 2017, è sostanzialmente quella di costruire e di mettere in campo un nuovo modello di sicurezza per il nostro Paese, fondato proprio su un asse strategico tra lo Stato e i poteri locali. La cooperazione tra gli organismi e le istituzioni di carattere nazionale e i poteri locali è fondamentale al fine di mettere in campo un modello di intervento flessibile che sia efficace in realtà territoriali profondamente differenti tra loro, per garantire lo sviluppo parallelo dell'ordine pubblico e delle politiche di contrasto al degrado fisico e sociale, per rafforzare il controllo del territorio, anche mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie (come la diffusione dei sistemi di videosorveglianza).

La Commissione sposa l'impostazione del Ministro, ritenendo fondamentale la massima collaborazione tra Comune, Prefettura e Ministero per usare rigore (uso dell'esercito se necessario, coordinamento delle forze dell'ordine e applicazione delle normative sulla terra dei fuochi, come richiesto da cittadini e istituzioni) ma anche sperimentare percorsi di integrazione per le famiglie che non si legano ad attività criminali. Superare i campi rom entro il 2020, come richiesto dall'UE, deve comportare un lavoro su due linee: rigore e integrazione.

La Commissione, nel corso dei numerosi incontri con i cittadini organizzati in vari comitati di quartiere e dei sopralluoghi compiuti sul posto, segnala la particolare urgenza di dare una risposta rapida ed efficace al fenomeno dei roghi tossici, che desta allarme e genera, davanti a una inerzia e rimpallo di responsabilità dei vari livelli decisionali delle istituzioni, sentimenti di delusione, rabbia e indignazione.

Non esiste, allo stato, il rischio di un sentimento xenofobo o razzista tra i residenti nei confronti delle popolazioni Rom. Si è, al contrario, potuto constatare come ancora, nonostante tutto, tra i residenti che si organizzano per sconfiggere il fenomeno dei roghi e premono sulle istituzioni sia fortemente presente un senso di solidarietà e comprensione per le drammatiche condizioni in cui versano gli insediamenti Rom e nei quali sono costretti a vivere bambini, anziani e famiglie.

Tuttavia il crescente e diffuso disagio, i rischi per la salute, la evidente presenza di catene criminali all'interno dei campi e spesso a danno degli stessi Rom aumentano giorno dopo giorno gli elementi di conflitto sociale e di distacco dalle istituzioni.

Urge, quindi, una risposta concertata ed efficace che puntando all'obiettivo del superamento dei campi elimini da subito il fenomeno dei roghi e di tutte le conseguenze che essi determinano.

La Commissione si è fatta carico di trasferire al Governo nazionale, alla Prefettura e a Roma Capitale la richiesta dei cittadini di un rafforzamento degli organici della forza pubblica e dell'Esercito per contrastare e reprimere il traffico illecito di rifiuti e materiali e la loro combustione nociva.

Al tempo stesso ha sollecitato l'adozione di misure normative che potrebbero trovare riferimento nella legislazione introdotta sul tema "Terra dei fuochi" in Campania.

Poiché il Comitato per l'ordine e la sicurezza di Roma ha deliberato nella seduta del 21 ottobre 2017 – i cui esiti sono stati resi pubblici da un comunicato ufficiale, trasmesso anche alla Commissione – di voler adottare le suddette misure, nella sede di

questa relazione si sottolinea la necessità di un rapido e concreto esito della strada individuata.

6.5 Sussidiarietà

Le dinamiche demografiche incidono profondamente sulla carenza di servizi nella periferia urbana e metropolitana, diventando un'emergenza sempre più acuta. Le ipotesi di una soluzione anche solo parziale deve fare i conti, da una parte, con la stretta determinata dal ciclo economico e, dall'altra, con l'impossibilità di continuare a replicare il modello di crescita fatto di edilizia diffusa e a bassa densità. Tale modello obbliga il sistema pubblico (a legislazione vigente) a intervenire per fornire servizi ai cittadini, ma esso da solo non basta, bisogna integrare l'azione del pubblico con quella del volontariato, dei cittadini interessati alla gestione dei beni comuni e dello spazio pubblico.

Da anni si dibatte dell'applicazione del principio di sussidiarietà inteso come la definizione di un ordine delle competenze (dei diversi soggetti istituzionali e non) nella società. Si è ragionato di sussidiarietà verticale dove alla programmazione e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali devono provvedere prima gli enti locali, poi le regioni e infine lo Stato, ciò accade, come ha potuto verificare la Commissione, secondo modalità e attribuzioni che risultano complesse e spesso sovrapposte. Inoltre la Commissione nel lavoro effettuato ha trovato traccia, nelle numerose audizioni dei soggetti associativi, delle esperienze condotte dai cittadini, nella pulizia degli spazi comuni della città (associazioni, retake, comitati di quartiere), che intervengono quotidianamente nelle piazze, nei parchi, nelle scuole, supplendo alla presenza delle strutture pubbliche.

La crescita di queste esperienze pone un problema ormai non più eludibile di regolamentazione e di implementazione della normativa nazionale del Terzo settore che, salvaguardando e garantendo l'autonomia espressiva e gestionale delle forme associative spontanee, offra una sponda concreta per il loro sviluppo e possibilmente per la loro estensione su più ampie porzioni di territorio.

Proprio per favorire ogni forma di partecipazione dei cittadini nella gestione dei servizi la Commissione propone che si giunga a una nuova definizione dell'uso del patrimonio pubblico da parte delle realtà associative, attraverso un rigoroso esame dell'effettiva qualità delle attività programmate, consentendo una gestione oculata del patrimonio pubblico anche a fini sociali. Le periferie sono piene di case da gioco e di centri massaggi, mentre mancano luoghi di aggregazione giovanile. Nelle periferie cresce la spinta per disporre di spazi per la musica, la pittura, il teatro, la fotografia, il cinema, il ritrovo. Questa domanda di creatività giovanile deve trovare risposta. Allora gli Enti locali si facciano promotori di bandi che, a prezzo calmierato e sulla base di rigorosi criteri di selezione riguardo la qualità delle associazioni e dei progetti presentati, consenta di utilizzare al meglio ogni patrimonio pubblico disponibile.

In questo senso appare importante affrontare il tema delle forme assicurative per i volontari che svolgono attività di recupero e la messa a disposizione, in forme trasparenti e verificate, di porzioni di patrimonio pubblico come base strutturale per lo sviluppo delle attività o (come nel caso dei cosiddetti "orti urbani") per una virtuosa

reimmissione di terreni pubblici non utilizzati nel circuito urbano anche a fini di libera produzione agricola locale.

Nei diversi incontri della Commissione è emerso che la concezione del pubblico servizio deve riferirsi alla capacità di rispondere a una utilità generale e collettiva al di là della forma e del soggetto che eroga lo stesso, dando maggiore rilievo ai servizi che rispondono alle nuove esigenze espresse dalle comunità locali.

Tra i servizi che risultano più critici a Roma ci sono quelli relativi all'igiene urbana (erogato in regime di monopolio, a seguito di affidamento diretto), perché le scelte infrastrutturali sono rimaste incompiute e la chiusura del ciclo dei rifiuti deve essere tradotta in scelte operative che tardano ad arrivare.

La Commissione ha visitato alcuni impianti per il trattamento dei rifiuti e ha incontrato numerose realtà associative che chiedono una diversa dislocazione di alcuni di questi impianti che, come nel caso di Rocca Cencia e di Salario, si trovano a ridosso di popolosi quartieri determinando disagi sia per il traffico degli automezzi sia per gli odori della lavorazione dei rifiuti.

Il ciclo dei rifiuti e la sua "chiusura" attraverso una strategia e una programmazione chiara rappresentano, in questo momento, uno dei maggiori problemi della Capitale; un problema che non può essere affrontato e risolto se non in una dimensione metropolitana e regionale ma che impone scelte non astratte e non condizionate da tentazioni di facile consenso sulla realizzazione di impianti di trattamento per la frazione di rifiuti residua dalla raccolta differenziata, incentivata dalla presente amministrazione.

Quello della mobilità rappresenta, per una metropoli come Roma, una delle questioni più importanti per lo sviluppo economico e produttivo, per l'organizzazione delle funzioni, l'attrattività e, non ultima, la qualità della vita dei cittadini.

Si avverte la necessità di un programma di medio periodo per aumentare l'offerta di servizio pubblico di trasporto attraverso un'azione di risanamento delle aziende controllate da Roma Capitale, una chiara decisione sulle prospettive introdotte a livello europeo sulla messa a gara dei servizi e sulla liberalizzazione del settore, una programmazione sulla realizzazione di nuove infrastrutture e sugli investimenti per il materiale rotabile che appare esposto a scarsa manutenzione e a crescente logoramento.

Per quanto riguarda le infrastrutture si segnala la necessità di verificare e programmare gli interventi sulle reti metropolitane (Linea C e prolungamento della linea B verso San Basilio), di concretizzare e verificare la fattibilità progettuale e finanziaria delle nuove e annunciate linee tramviarie o di altri sistemi alternativi di mobilità (cabinovie) ma soprattutto di agire per l'apertura di un adeguato numero di corridoi di riserva del trasporto pubblico finalizzati ad accrescere la velocità commerciale dei mezzi e ad aumentare in tempi rapidi e con costi ridotti l'offerta di trasporto pubblico in periferia.

Anche per i servizi a rete, erogati attraverso infrastrutture fisse interconnesse tra loro quali il ciclo idrico integrato, l'illuminazione pubblica di strade, parchi e monumenti nonché la distribuzione dell'energia elettrica, dalle audizioni sono emerse criticità significative, ma certamente, in questo caso, il recupero della migliore capacità gestionale sembra essere più semplice.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 2

NAPOLI

PAGINA BIANCA

1. LA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

Terza città italiana, dopo Roma e Milano, prima città del Sud Italia, Napoli presenta già nelle caratteristiche demografiche e morfologiche, una particolarità: città poco estesa e molto abitata, ha una densità più che doppia di quella nazionale. Questo, tra gli altri fattori, determina un rapporto centro/periferia più complesso: le distanze si accorciano, le differenze sfumano.

L'area più periferica della città è quella dei quartieri di S. Pietro a Patierno, Barra, Ponticelli, S. Giovanni a Teduccio, Secondigliano, Chiaiano, Pianura e Soccavo, che solo nel 1925/1926 sono stati aggregati al perimetro della città.

Dentro questo nuclei, in continua espansione, ci sono rioni noti come Scampia, Miano, nella zona nord, mentre profili problematici che sono tipici delle periferie, a Napoli, si trovano anche dentro il reticolo urbano, come i quartieri centrali di Forcella, Sanità, Duchesca, Quartieri Spagnoli.

Il sindaco di Napoli, Luigi De Magistris, nell'evidenziare che la città metropolitana di Napoli ha 3 milioni 600 mila abitanti, e cioè il 57 per cento della popolazione campana, ha precisato che intervenire sulle periferie, per l'amministrazione comunale, significa ragionare in termini di area vasta, di grande perimetro in quanto i quartieri periferici veri di Napoli sono le aree dei comuni metropolitani, che rappresentano un tutt'uno con la città.

Nello stesso tempo il degrado delle aree urbane risulta interessare non solo le periferie ma anche zone centrali del comune metropolitano.

Ciò emerge anche dalla situazione di due casi analizzati approfonditamente – attraverso una serie di audizioni e sopralluoghi sul posto - dalla Commissione: il “rione SANITÀ” e SCAMPIA. Si tratta di due realtà degradate che, seppure collocate in posizioni geografiche diverse (il primo è inserito nell'area centrale di Napoli mentre il secondo è un quartiere periferico), risultano di particolare interesse in quanto presentano sostanzialmente le medesime caratteristiche, tra l'altro simili a quelle di altre realtà degradate. Di assoluto interesse sono soprattutto le analisi, chiavi di lettura, proposte ed i virtuosi esempi di coinvolgimento attivo della cittadinanza che sono emerse a seguito delle audizioni di molti rappresentanti territoriali effettuate dalla Commissione.

Le sintesi di tale attività sono contenute nei successivi due paragrafi.

2. IL RIONE SANITÀ: LA PERIFERIA NEL CENTRO

Si riportano di seguito le sintesi delle audizioni che, nel loro complesso, forniscono un quadro di riferimento piuttosto indicativo nelle sue linee generali ed molto utile anche nella parte riferita alle proposte ed alle “best practice”.

MARIO CAPPELLA, direttore generale della Fondazione comunità di San Gennaro, ha affermato che “per rivitalizzare i quartieri si debba puntare sulla comunità, che deve essere aiutata a organizzarsi e a riappropriarsi dei beni comuni. Punterei soprattutto su quella che chiamiamo «la comunità educante» (...). Di conseguenza, se dovessi ripartire nei quartieri delle nostre città, agirei su due fronti: da un lato sulla povertà educativa e dall'altro sul far ricrescere le competenze (...) perché secondo me le comunità dei quartieri hanno le risorse per potersi riqualificare, per poter crescere e per potersi riappropriare della propria autonomia”.

Secondo ALEX ZANOTELLI, missionario comboniano, “La situazione si sta veramente degradando. È inutile ormai parlare di camorra. I boss classici non ci sono, sono in galera. Abbiamo a che fare con bande di ragazzini e giovanotti che si disputano da un metro all’altro lo spaccio della droga per far soldi. Non ci sono più valori, l’unico valore che è rimasto è fare soldi e farlo al più presto (...). Si va verso esperienze di terrorismo. (...) Qui si continua a sparare. (...) Penso che, se volete davvero darci una mano, dobbiate cominciare a far sì che il Governo affronti seriamente la situazione di Napoli e in particolare delle sue periferie. Napoli è due città: la Napoli bene e la Napoli male, che non si incontrano e non si vogliono incontrare. (...) Chiediamo prima di tutto un intervento fondamentale nelle scuole, che siano scuole con professori mandati apposta per situazioni del genere, con passione, che siano aperte fino alle nove di sera, con dentro scuole serali. Ci vuole una rivoluzione. Non è possibile che a rione Sanità abbiamo una situazione del genere sulle scuole. Per 40.000-50.000 persone non abbiamo neanche un complesso di scuole medie e sta saltando persino l’unico istituto superiore che abbiamo. In secondo luogo, chiediamo sicurezza. Quello che chiediamo è la normalità, non chiediamo null’altro. Devo vedere in piazza Sanità quello che vedo a piazza Vanvitelli: vigili, polizia, telecamere. Non c’è nulla del genere, è assurdo, sono due città che vivono ognuna per conto proprio. I soldi si trovano per la Napoli bene e non si trovano qui. In terzo luogo, chiediamo il lavoro, fondamentale per i giovani. Mi riferisco a un lavoro «inedito», a nuove forme di lavoro che veramente aiutino il bene comune e la società”.

A questo scenario si ricollega ROBERTA DE PASQUALE, Teatro Sanità, affermando che “Siamo arrivati quattro anni fa (...) Padre Zanotelli ci ha invitati a portare un po’ di teatro e di cultura. Ho scoperto un quartiere pieno di attività, di ragazzi, di persone che vogliono lavorare. La mia testimonianza è questa: i ragazzi che prima facevamo altro (non c’è bisogno che vi dica cosa facevano) oggi lavorano al Mercadante, lavorano come fotografi, seguono l’università, tutto questo grazie a quello che facciamo. Il teatro è sempre aperto, abbiamo laboratori gratuiti dalla mattina alla sera. I ragazzi vogliono fare altro. Non abbiamo nessun tipo di aiuto finanziario ministeriale. Facciamo tutto questo solo grazie a persone che credono nel progetto. Abbiamo bisogno di sicurezza. (...) Il nostro pubblico che segue i ragazzi, che è appassionatissimo, non è della Sanità. Sono tutte persone che vengono da fuori e che quando vedono la Sanità di giorno vedono un quartiere fantastico, dove si viene accolti bene, ma poi succede quello che succede”.

ANTONIO SARRACINO, presidente Rete commercianti Rione Sanità, afferma che “Due anni fa ci hanno dato l’esercito in mezzo alla piazza, ma penso che si commenti da solo il fatto che mettere l’esercito là è insignificante, perché non porta né sicurezza né altro. Noi al posto dell’esercito avevamo chiesto educatori.”.

Molto spesso i ragazzi non vivono nei bassi – chiarisce CONCETTA DE MARCO, Centro territoriale politiche sociali “Le tende” – ma vivono al di sotto dei bassi. Percorrendo queste strade chi passeggia, chinando lo sguardo, vede dentro alle abitazioni di queste famiglie, mentre mangiano, mentre vivono il loro quotidiano in 20 metri quadrati. Molto spesso sul marciapiede mentre cammini vedi un balcone abusivamente ricavato nella strada o sul marciapiede. Quindi, il problema di sopra: noi abbiamo bisogno di una straordinaria ordinarietà. Non abbiamo bisogno di grandi cose, abbiamo bisogno che quello che è normale in qualsiasi altra parte del mondo sia