

acta, ma rimanda tale potere solo nel caso in cui l'inadempienza fosse a carico di "rappresentanti politici" i quali, come è noto, non hanno reali funzioni amministrative in tal senso ma una rilevante responsabilità politica di contrasto ai reati urbanistici ed edilizi. E' come se la Regione rinunciassse ad una propria competenza, simulando una maggiore attenzione all'abusivismo edilizio ma, di fatto, rimandando alla sola azione delle Procure della Repubblica le attività di demolizione degli illeciti edilizi. Con questa norma, quindi, i funzionari dei comuni non avranno più interesse, diverso da quello personale e morale, nel far rispettare le norme e a redigere le ordinanze di demolizione; di conseguenza i comuni non includeranno nei loro piani triennali delle opere pubbliche la demolizione delle opere abusive ed infine la Regione non potrà più attivare i poteri sostitutivi dei comuni inadempienti nell'eseguire le ordinanze di demolizione, come prevede la norma nazionale.

L'ultimo attore che può quindi far rispettare la norma sarà la procura. Per tale ragione è stata presentata al governo la proposta di impugnare davanti alla Corte costituzionale tale norma regionale. Il Governo però ha reputato di non avere competenza, poiché il codice dell'edilizia prevede che le regioni stabiliscono le modalità con cui applicare i poteri sostitutivi, in spregio all'articolo 9 della Costituzione.

Sarebbe particolarmente importante modificare le norme che regolamentano l'accesso ai fondi di rotazione per l'esecuzione delle demolizioni, destinando in via prioritaria finanziamenti a fondo perduto disponibili ovvero consentendo anche ai comuni che si trovano in una condizione di dissesto o di pre-dissesto, come quello di Carini, di poter accedere a tali fondi rotativi per le demolizioni. Inoltre, è il caso di ribadire la necessità di poter finanziare, attraverso i fondi finalizzati alla repressione dell'abusivismo edilizio, tutte le attività tecniche propedeutiche all'esecuzione delle demolizioni e agli interventi di ripristino e di riqualificazione dei siti.

Occorre, tuttavia, passare dalla sola repressione degli abusi ad un'azione di riqualificazione territoriale, tenendo conto della particolare situazione socio-economica della regione Sicilia, che condivide con altre regioni del centro e del sud. La stretta connessione dell'emergenza abitativa legata alle residenze con ordinanza di demolizione e l'eventuale disagio sociale ad esso connesso dovrebbe, infatti, prevedere un iter procedurale chiaro, con l'obiettivo esplicito di incrementare la qualità abitativa delle famiglie. Per tale ragione il percorso di rientro nella legalità, oltre ad essere supportato anche da strumenti di comunicazione e di trasparenza, dovrebbe prevedere: la mappatura degli immobili della pubblica amministrazione inutilizzati e adattabili a residenza, nonché degli immobili residenziali realizzati da imprese private e che usufruiscono dell'esonero dal pagamento dell'IMU poiché risultano invenduti; la costituzione della banca dati sull'abusivismo edilizio; acquisizione al patrimonio comunale degli immobili con ordinanza di demolizione.

Completata questa fase ricognitiva, necessaria per acquisire le informazioni necessarie per garantire una potenzialità di offerta abitativa, occorre procedere con una seconda fase, nella quale le amministrazioni devono essere supportate per prevenire i disagi sociali. Gli immobili della pubblica amministrazione inutilizzati e quelli invenduti dei privati dovrebbero essere utilizzati per trasferire i nuclei familiari che dimostrino di non avere un immobile regolare in cui abitare, prevedendo anche un canone di locazione calmierato in casi di famiglie in difficoltà economiche; in assenza

di disponibilità di tali immobili, l'amministrazione può valutare di consentire, in via temporanea l'uso degli immobili acquisiti, in cambio di un canone di locazione, calmierato in casi di famiglie in difficoltà economiche. Contemporaneamente le amministrazioni devono avviare l'*iter* per effettuare le demolizioni a partire dagli immobili localizzate in aree protette, vincolate o a rischio sismico (R3 e R4), idrogeologico o statico. Si dovrebbe prevedere che tali tipologie di opere vengano inserite nel piano delle opere pubbliche in automatico.

Le risorse finanziarie per realizzare tali opere potrebbero essere realizzate anche da imprese private con cui l'amministrazione sottoscrive accordi di "riqualificazione urbana" o "demolizione e ricostruzione" per interventi dal valore proporzionale alle demolizioni da eseguire con reciproci impegni e condizioni. I privati potrebbero infatti poter avere dei premi di cubatura o degli oneri a scomputo se contestualmente alle demolizioni si volessero realizzare nuove costruzioni su aree già urbanizzate e già servite dalle infrastrutture locali con destinazioni urbanistiche conformi al PRG e senza prevedere varianti urbanistiche. Su tale questione si evidenzia che sarebbe opportuno scongiurare, soprattutto in quei territori in cui gli Iacp sono commissariati o non hanno *standard* di efficienza sufficienti, nuovi piani di edilizia economica e popolare che oltre a consumare nuovo suolo e tempi decisamente troppo lunghi. Inoltre i piani di demolizione dovrebbero prevedere, nel caso di demolizioni di immobili che ricadono in aree ad uso agricolo, di riassegnare le aree acquisite al patrimonio comunale al fine di riattivare la loro originaria destinazione agricola.

La specifica situazione dell'abusivismo nelle aree demaniali costiere merita qualche ulteriore considerazione, in ragione anche della compresenza di diversi valori tutelabili; infatti, oltre al degrado paesaggistico che inevitabilmente i nuclei abusivi o le singole case illegali possono provocare i tali ambiti delicati, vi è anche una rilevante criticità ambientale, di accessibilità ad aree pubbliche che non possono essere fruite adeguatamente dalla collettività. In questi casi, quindi, oltre agli strumenti ordinari di vigilanza, prevenzione e repressione della illegalità urbanistica ed edilizia occorre affrontare un tema contestualmente di carattere territoriale e istituzionale.

Infatti, la compresenza di una pluralità di competenze istituzionali, comunali, regionali, nazionali e la necessità di riqualificare parti della costa anche di grande estensione, non può che rimandare ai temi della gestione integrata delle coste (GIZC) al fine di promuovere, contestualmente al rientro della legalità, anche l'assetto sostenibile della fascia costiera nel suo insieme. Come anticipato, il fenomeno dell'illegalità sulla costa è nettamente distinto in due categorie; una di "necessità", ancorché da accertare realmente e una di seconde case, spesso in zone di pregio. Quindi, all'interno di una visione "integrata" è necessario intervenire considerando le differenze socio-economiche dei due fenomeni; da una parte con la ricerca di soluzioni condivise all'effettivo disagio abitativo, dall'altra con il ripristino dello stato dei luoghi e, laddove possibile, con la riconsegna alla collettività di aree non fruibili, tramite la realizzazione di spazi pubblici e di servizi utilizzabili per la fruizione delle spiagge. A tal fine sarebbe necessario attivare, oltre a concorsi di progettazione per la riqualificazione delle aree interessate dal ripristino, promuovendo il partenariato pubblico - privato e la partecipazione della cittadinanza alle scelte di rigenerazione degli ambiti demaniali costieri.

2. L'OCCUPAZIONE ABUSIVA DEGLI IMMOBILI DI EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

Il “diritto alla Casa” è un pilastro di una società solidale e socialmente evoluta; al di là degli enunciati e delle dichiarazioni istituzionali si tratta di un tema che pone, specie negli ultimi anni, questioni drammatiche e laceranti, molto spesso proprio in quei luoghi che denominiamo “Periferie”.

Senza volersi dilungare nella storia dell'Edilizia residenziale pubblica che ha caratterizzato una stagione ormai passata, è necessario ricordare che almeno dalla metà degli anni duemila non vi è più una pianificazione e una programmazione di questo settore che tenti, almeno, di dare risposte organiche, adeguate alle diverse situazioni territoriali, al disagio abitativo che si manifesta come domanda, sia nelle forme tradizionali (famiglie povere e incapienti, sfrattate, morose, eccetera) sia con modalità del tutto nuove e progressivamente sempre più rilevanti (migranti e richiedenti asilo, famiglie mononucleari, giovani disoccupati, eccetera). Considerando la sola domanda pregressa “strutturata”, si tratta di circa 650 mila famiglie che rientrano nelle graduatorie comunali, alle quali non può essere assegnata la casa a cui hanno diritto (fonte: Federcasa) e che ormai costituiscono un blocco “storico” al quale non si riesce a dare risposte. Gli sfratti per morosità rappresentano il 90% dei 61.718 provvedimenti emessi nel 2016 (fonte: Ministero dell'interno, Rapporto 2016), a conferma delle crescenti difficoltà delle famiglie nel sostenere le spese indifferibili con redditi da lavoro e da pensione.

Dal lato dell'offerta, viceversa, si assiste a fenomeni di varia natura che comprimono le potenzialità di risposta al disagio abitativo: la riduzione dello stock di alloggi di edilizia residenziale pubblica diminuito a poco più di 800 mila alloggi a causa delle dismissioni realizzate a partire dalla metà degli anni '90 e la contestuale caduta verticale dei finanziamenti per l'ERP per la realizzazione o la ristrutturazione di nuovi alloggi, dopo l'eliminazione dell'ex Gescal; la grande presenza di alloggi di edilizia residenziale privata invenduti che presentano, oggi, grandi criticità per il loro utilizzo, dalla obsolescenza ai gravami dovuti ai finanziamenti bancari e quindi di difficile riconversione nell'ambito pubblico; una quota di alloggi ERP, circa 50 mila, degradati e non utilizzabili per mancanza di manutenzione e per la necessità di interventi rilevanti di riqualificazione; un'altra quota di alloggi ERP occupati abusivamente o senza titolo, in un numero quasi equivalente a quelli inutilizzabili.

In questa sede si possono fornire solo alcune indicazioni sintetiche circa le azioni che i vari soggetti istituzionali e non, possono attivare per fare fronte a tematiche strettamente connesse tra loro, per fornire una risposta ai fabbisogni alloggiativi, al ripristino della legalità, alla rivitalizzazione e la riqualificazione dei quartieri ERP, spesso coincidenti con periferie dimenticate e degradate.

Il primo tema è una revisione del modello istituzionale di pianificazione e di programmazione del settore dell'edilizia residenziale pubblica dove, ovviamente, gioca anche la presenza di finanziamenti strutturali e pluriennali nella logica di un “Piano Casa”, ma non è la sola chiave di lettura. Si tratta, in definitiva, di dare concreta attuazione alle competenze già in essere per lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, strutturando una nuova “politica nazionale per i servizi abitativi” in coerenza con la sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 2007, nella quale si identifica la competenza esclusiva dello Stato nella definizione dei livelli di offerta minima di

edilizia sociale nonché l’emanazione di principi fondamentali sulla base dei quali le regioni e gli enti locali declinano, in via concorrente, rispettivamente le proprie funzioni legislative e amministrative in tale materia. In altri termini, vi è l’esigenza di inserire la “casa” nelle politiche integrate del territorio che devono aver origine a livello nazionale ed essere condivise, sul territorio, dai soggetti istituzionali e non. Non di meno, andrebbe rivisto e riformato completamente il modello gestionale degli Iacp/Ater per fare in modo che vi sia una maggiore trasparenza e coerenza con l’obiettivo di fornire un alloggio alle categorie esposte, per prevenire ed eliminare le patologie alle quali spesso si assiste.

Le linee di azione sopra esposte comportano ovviamente, un’assunzione politica e istituzionale di grande rilievo immediato e di medio-lungo termine; nel frattempo, per dare credibilità allo Stato occorre mettere in campo almeno due impegni e iniziative concrete e immediate, per ripristinare la legalità e fornire qualche opportunità di alloggio alle famiglie povere, spesso espropriate di un loro diritto dalla prevaricazione e dal cinismo di pochi:

- la prima, concludere e potenziare il programma di interventi per il recupero e la razionalizzazione degli immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica di comuni e Iacp/Ater previsto dall’articolo 4, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014 n. 47, analizzando e risolvendo le criticità, anche tramite le opportune revisioni legislative, regolamentari e procedurali;
- la seconda, avviare su tutto il territorio nazionale un’azione di ripristino della legalità su vari fronti, identificando le priorità e le emergenze più rilevanti:
 - l’accertamento e lo sgombero degli occupanti di alloggi Erp senza titolo e in situazioni di chiara incoerenza tra reddito percepito e diritto all’alloggio di edilizia residenziale a carico della collettività;
 - la ricerca di soluzioni alloggiative alternative alle situazioni di occupazione di immobili pubblici e privati per dichiarate situazioni di emergenza, povertà e marginalità, coinvolgendo tutti i soggetti sociali sul territorio, per prevenire l’avvento di fatti simili a quelli raccontati dalla cronaca recente;
 - l’accertamento e lo sgombero di occupanti abusivi di alloggi di edilizia economica e popolare, con particolare riguardo alle situazioni di illegalità criminale e di collusione con soggetti che controllano il territorio, sostituendosi alla presenza dello Stato.

Si tratta, come appare evidente, di azioni di lungo, medio e breve termine che devono essere oggetto di approfondimento e di condivisione istituzionale, in prima battuta, e in secondo luogo con tutti i soggetti profit e non, presenti nei territori interessati dalle situazioni di illegittimità sopra descritte.

3. L’ABBANDONO DEI CENTRI STORICI E L’ESPANSIONE INCONTROLLATA DELLA PERIFERIA

In Sicilia, tra le aree urbane che presentano grave disagio abitativo, fatiscenza

del patrimonio edilizio, marginalità, poca sicurezza sociale, carenza di servizi e infrastrutture, invadenza della piccola e grande criminalità, possiamo includere i centri storici delle medie e grandi città. Questi, quindi, a differenza dei centri storici delle città del centro-nord, sono da considerare tuttora come aree marginali dei sistemi urbani di appartenenza.

Accanto a queste esistono le periferie come comunemente intese, costituite dalle espansioni edilizie private del dopoguerra, basate sullo sfruttamento intensivo dei lotti edificabili, prive di una adeguata rete viaria, oltre che dell'urbanizzazione secondaria. Le periferie pubbliche, luogo di emigrazione degli abitanti del centro storico, mal collegate al resto della città, veri e propri ghetti di devianza sociale e oggetto della criminalità, ancora oggi assai carenti di attrezzature e servizi di base.

Il quartiere ZEN di Palermo e Librino di Catania sono sufficienti per evocare le drammatiche condizioni delle periferie pubbliche nelle due più grandi città siciliane. A ciò si aggiungano le più recenti periferie a bassa densità realizzate attraverso lottizzazioni più o meno abusive e costituite da case unifamiliari, che hanno occupato a tappeto le zone superstiti di verde agricolo pianeggiante e collinare nei territori di Palermo, Trapani, Agrigento e Caltanissetta.

Vi sono inoltre numerose isole edificate in aperta campagna dovute ai nefasti programmi costruttivi promossi e realizzati da cooperative edilizie vere e finte che in Sicilia godono di lauti finanziamenti e di corsie preferenziali, massicciamente presenti ad Agrigento, Caltanissetta e a Siracusa.

La domanda abitativa interclassista è fortemente orientata verso la villetta unifamiliare legittima o abusiva o verso la tipologia tradizionale del condominio, preferibilmente dotato di posto-auto. Tali aspirazioni concorrono alla formazione inarrestabile di nuove periferie e disincentivano il recupero abitativo dei centri storici che continuano a registrare un vistoso spopolamento, solo in parte contrastato dall'insediamento di extra-comunitari più o meno legalizzati, che vivono comunque in condizioni di estremo degrado, in edifici fatiscenti e prossimi al collasso statico.

Le condizioni dei centri storici delle più importanti città siciliane sono ancora oggi caratterizzate da forti contrasti. Essi hanno alle spalle una lunga storia, denunciata dalla complessità degli impianti urbani e dalle profonde stratificazioni del patrimonio architettonico nelle quali possiamo leggere svariate testimonianze di varie epoche. Agli impianti urbani consolidatisi nell'alto medioevo si sono aggiunti impianti successivi di epoca barocca, o sotto forma di espansione dell'abitato (Trapani, Caltanissetta, Agrigento) o di sovrapposizione alle strutture urbane preesistenti (Palermo, Catania, Ragusa, Siracusa).

La crescita continua delle città su sé stesse ha comportato la progressiva saturazione delle aree libere e perfino la privatizzazione o la sparizione della rete viaria secondaria.⁴⁶ Già durante l'ottocento i centri storici sono aree in parte degradate, abitate prevalentemente da piccola borghesia e proletariato, caratterizzate da un pericoloso sovraffollamento e da precarie condizioni igieniche che alimentano le epidemie di colera. La nobiltà, in piena crisi economica, ha già abbandonato i propri fastosi palazzi e

*Con la collaborazione di Davide Leone e Giuseppe Lo Bocchiaro.

⁴⁶ Ciò è leggibile con particolare evidenza nel centro storico di Siracusa (Ortigia), dove a causa della coincidenza plurisecolare della città con l'isola fortificata, la crescita edilizia ha acquisito caratteri parossistici, fagocitando gli edifici preesistenti e occupando piazze, cortili e vicoli.

la nascente borghesia preferisce insediarsi in luoghi più consoni alle proprie aspirazioni. La decadenza del patrimonio edilizio è già iniziata; l'assenza di manutenzione da parte della proprietà accelererà in maniera drammatica i processi di degrado degli edifici.

Durante la seconda guerra mondiale i centri storici subiscono una valanga di bombardamenti, le cui conseguenze, a Palermo e a Trapani sono ancora visibili. Dopo la guerra comincia l'esodo degli abitanti: quello coatto dei ceti meno abbienti verso i quartieri popolari, e quello della piccola e media borghesia verso le zone di espansione; quest'ultima è spinta ad allontanarsi anche dalle previsioni dei piani urbanistici che prevedevano la totale distruzione del centro storico, come nel caso di Palermo.⁴⁷ Come che sia, l'allontanamento degli abitanti provoca uno spopolamento che non sarà mai più recuperato e una rarefazione delle attività produttive con un depauperamento progressivo delle attività commerciali e artigianali.

Resistono invece le attività e le funzioni istituzionali dislocate in splendidi edifici ubicati sulle piazze e sulle vie principali e una certa quantità di funzioni culturali, che potrebbero ulteriormente espandersi attraverso l'utilizzazione del patrimonio edilizio monumentale attualmente disponibile e spesso abbandonato.⁴⁸

La chiesa e gli ordini conventuali, pur nella progressiva riduzione del proprio ruolo e delle proprie risorse, costituiscono ancora un presidio e offrono assistenza specie alle comunità immigrate, ma non sono nelle condizioni di assicurare una adeguata manutenzione dei propri beni.

Lentamente ma inesorabilmente i centri storici, sempre più svuotati di attività produttive e di abitanti, sono diventati luoghi di emarginazione sociale, dove si concentrano attività illecite come macellazione clandestina, ricettazione, spaccio di droga e altre forme di utilizzazione impropria del patrimonio edilizio anche monumentale, quasi sempre in pessimo stato di conservazione. Costituiscono anche un serbatoio inesauribile per furti di opere d'arte e asportazioni sistematiche di arredi, pavimentazioni storiche.

A questa grave situazione fortemente consolidata fa da effimero contraltare il ritorno di pochi abitanti culturalmente ed economicamente selezionati e l'apertura, specie lungo le vie e le piazze principali, di ristoranti, pub, piani bar, enoteche, etc. che scatenano una frenetica vita notturna ed entrano in conflitto con i pochi residenti superstiti.

Il processo di recupero è stato avviato a Palermo e a Siracusa da quando sono entrati in vigore i rispettivi piani per il recupero dei centri storici e si sono attivati canali finanziari, regionali ed europei, per sostenere gli interventi pubblici e privati di recupero.⁴⁹

In ambedue i casi il recupero è partito con lentezza e con un notevole spreco di risorse finanziarie erogate "a pioggia"; ha avuto recentemente una certa accelerazione, non esente da disfunzioni di vario genere, quando vari soggetti economici, impossibilitati per vari motivi a costruire altrove, hanno capito che l'investimento nel

⁴⁷ V. Teresa Cannarozzo, *Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo*, in: Archivio di Studi Urbani e Regionali n. 67/2000.

¹⁷³ V. Marilena Orlando, *La periferia in centro. Le politiche attuali per il centro storico di Palermo*, in "Urbanistica informazioni" n. 210/2006.

¹⁷⁴ V. Teresa Cannarozzo, *Centro storico di Palermo: dopo il PPE in Urbanistica Informazioni n. 193/2004. Il recupero del centro storico di Siracusa: la legge speciale e il nuovo piano attuativo in Recuperare n. 39/1989. Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici, Palermo, Publicicula Editrice, 1999.*

centro storico poteva diventare molto conveniente.

Sia a Palermo sia a Siracusa, però, il recupero del centro storico si manifesta attualmente come una somma di “recuperi edilizi” per lo più ad opera di privati, realizzati sulle piazze e sulle vie di maggior pregio; non investe la riqualificazione degli spazi pubblici, non prevede una quota significativa di edilizia residenziale pubblica e non è guidato da indirizzi sulle attività e le funzioni da privilegiare, al di là dell’enfasi sulla ricettività turistica alberghiera a livello elevato.

Si è creato comunque un mercato immobiliare prima inesistente; i prezzi degli immobili sono cresciuti enormemente e si assiste a una fervida compravendita di edifici anche abitati, testimoniato anche dall’apertura di numerose agenzie immobiliari prima inesistenti.

Naturalmente tutto ciò prelude alla cacciata degli abitanti meno abbienti, siano essi indigeni o extra-comunitari e alla sparizione dei piccoli esercizi commerciali e artigianali: in una parola, a un ricambio radicale di abitanti e di attività al di fuori di qualsivoglia controllo pubblico.

Di fronte a questi fenomeni, l’amministrazione interviene con delle semplici misure in sicurezza che ovviamente non sono degne di un centro storico come quello della capitale della Regione Siciliana. Si dovrebbe mettere amministrazione nelle condizioni, costato il disinteresse e l’inattività da parte dei proprietari, di acquisire gli immobili al patrimonio comunale per mezzo di espropri per utile interesse e sicurezza senza il riconoscimento di alcuna indennità di esproprio, al fine di ricostruire un patrimonio edilizio che risponda a delle funzioni sociali (costituzionalmente riconosciute) riconosciute utili alla collettività oppure di restituirne lo spazio alla collettività come spazio di socializzazione a servizio dei cittadini. Tale interpretazione normativa trova spiegazione anche nel rendere esecutivo il principio fondatore dell’articolo 42 della Costituzione. Da oltre vent’anni, dapprima in forma strisciante e poi in forma esplicita, si è data sempre maggior forza al diritto di proprietà privata, dimenticando che prima di questa, e con fondamento giuridico ben più solido, il nostro sistema giuridico ha conosciuto e conosce la proprietà collettiva, che ha ad oggetto l’intero territorio nazionale, e il paesaggio che è forma del territorio. L’articolo 42 distingue la proprietà pubblica dalla proprietà privata, volendo chiaramente indicare che esistono due forme di proprietà con caratteristiche e discipline diverse: quella pubblica da intendere come «proprietà collettiva», come già affermava Massimo Severo Giannini, appartenente al popolo a titolo di sovranità, e quella privata, che appartiene allo Stato, a enti o a privati, secondo la disciplina del diritto privato. Si tratta, per l’appunto dei «beni economici», cioè dei beni che sono commerciabili e che sono oggetto della libera iniziativa economica, sia pubblica che privata.

Ciò che è diventato non più rinviabile è la definizione e l’adozione del concetto di funzione sociale della proprietà quando si parla di beni che esprimono utilità eccedenti gli stretti bisogni personali e familiari (che sono inviolabili). Infatti, secondo l’articolo 42 della Costituzione, la proprietà privata è «riconosciuta e garantita dalla legge» a condizione che persegua la funzione sociale; da ciò si ricava la logica conseguenza che, se tale funzione non viene perseguita, viene meno anche la tutela giuridica del diritto, ovvero, in altri termini, la proprietà non è più riconosciuta e garantita dalla legge. Conseguentemente, i beni in oggetto tornano, *ope constitutionis* nel patrimonio della collettività.

Il territorio e il paesaggio sono beni di proprietà collettiva del popolo, a titolo di sovranità. La gestione di tali beni di proprietà collettiva è affidata allo Stato, a enti pubblici ovvero a comunità di lavoratori o di utenti. I beni economici invece appartengono allo Stato o a enti privati e sono sottoposti alla disciplina del diritto privato. I beni economici, che esprimono utilità dirette a soddisfare stretti bisogni personali o familiari, costituiscono proprietà privata inviolabile e sono tutelati se perseguono la funzione sociale. Il mancato perseguimento della funzione sociale fa venire meno la tutela giuridica della proprietà privata ed estingue il diritto all'indennità di espropriazione.

Iniziando ad applicare tale principio le iniziative che a costo zero per la pubblica amministrazione potrebbero avviarsi sarebbero di sicuro rilancio di molte aree del centro storico. I materiali raccolti durante le audizioni in Prefettura vanno infatti in questa direzione: moltissime associazioni hanno condiviso con la Commissione proposte e progetti che vorrebbero avviare in centro storico e nei quartieri disagiati ma non hanno gli spazi e neppure il comune ne dispone. Iniziative che manterrebbero la dimensione umana dell'intervento come le proposte sugli orti urbani o di orti in affitto che bene si innestano con la storia e le caratteristiche distintive di questo centro storico.

Abbandono centri storici e sprawl urbano. La dispersione abitativa, conseguente allo sprawl urbano, legittimo e di tipo abusivo determina pesanti ripercussioni da una parte sul sistema di gestione dello smaltimento dei rifiuti e, dall'altra, situazioni di degrado dovuto all'abbandono abusivo di rifiuti e di materiali di scarto. Sarebbe opportuno che tali servizi, essenziali per definizione, possano avere, con adeguati strumenti volti a garantire legalità e trasparenza, *tempi più rapidi ovvero che si impongano dei LEA anche nella pubblica amministrazione*, sia perché la legge e le direttive europee non ammettono ulteriori ritardi (ma obiettivi, come il 65% di RD che dovevano essere raggiunti da diversi anni) ne tantomeno vincoli di bilancio possono far ritardare un iter che inevitabilmente innesca meccanismi di verifica di danno erariale che l'amministrazione subisce anche se riconducibili ad amministrazioni precedenti.

In tal senso sarebbe opportuno prevedere la responsabilità individuale delle procedure di danno erariale e non le responsabilità distribuite in tutta la collettività (così come sta facendo la Corte dei Conti di Palermo nei confronti dell'attuale amministrazione: http://livesicilia.it/2017/09/13/corte-dei-conti-inchiesta-rifiuti-indagati-crocetta-orlando-lombardo-cammarata_887707/). Si ritiene che il ministero debba anche dare degli indirizzi al fine di aggiungere obiettivi che la legge nazionale (anche a seguito di direttive europee) vuole raggiungere. L'obiettivo di ridurre il quantitativo dei rifiuti prodotti⁵⁰. Le normative già prevedono agevolazioni per categorie che raggiungono obiettivi significativi nella raccolta dei rifiuti ed in tale logica nei comuni in cui è stata avviata la raccolta differenziata dovrebbe essere preferibile avviare significativi riduzioni della tassa sui rifiuti per quelle attività commerciali (fatta

⁵⁰ La Regione Siciliana ha adottato nel 2012 un piano di gestione dei rifiuti (su cui pende, come per altre regione, una procedura di infrazione per il mancato aggiornamento) e un piano di prevenzione della produzione dei rifiuti che è totalmente inapplicato: http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_Dipartimentodellacquaedeirifiuti/PIR_OPCM3887/Programma_prevenzione_rifiuti_sicilia_24_07_12.pdf.

eccezioni per l'agroalimentare e la ristorazione) che nei centri abitati producono una tipologia di rifiuti già differenziati⁵¹.

Per quanto riguarda il tema delle lottizzazioni e degli oneri di urbanizzazione utilizzati a scomputo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, sarebbe opportuno abolire il comma 2-*bis* dell'articolo 16 del codice dell'edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) che, così come segnalato anche dalla commissione europea⁵², non permette di ben qualificare i soggetti esecutori di tali opere (che anche se interne ad una lottizzazione privata si configurano come opere pubbliche anche perché realizzate con gli oneri di urbanizzazione che sono a tutti gli effetti soldi pubblici), non garantisce il corretto accertamento della qualità delle opere eseguite ed il loro effettivo valore economico ed infine non permette la verifica della trasparenza e della tracciabilità dei flussi finanziari.

Per la realtà dei quartieri disagiati servirebbe trovare, come nel quartiere Brancaccio di Palermo, dei modelli sociali e di socializzazione costantemente presenti sul territorio che diano, a partire dalle fasce più giovani, un modello culturale non basato sul "cultura mafiosa" da cui spesso provengono ma su un modello sociale di integrazione e di legalità. Le sole iniziative comunali non sono sufficienti poiché non garantiscono responsabilità individuali così come anche non bastano lo scarso numero di assistenti sociali di cui il comune dispone. Servono modelli di integrazione lavorativa che rendano gli adulti responsabili, che non diano alcun tipo di sussidio ma che gli permetta di riconoscere un loro ruolo sociale. A tal proposito si potrebbero prevedere modelli di baratto amministrativo sotto forma di prestazioni occasionali per le piccole manutenzioni ordinarie cui il comune deve comunque far fronte: pulizia bordi stradali, vuoto a rendere, piedibus, assistenza agli anziani in difficoltà, ecc con l'ausilio finanziario dei bandi europei e incentivare iniziative a basso costo che recuperino e diano dignità a un'area degradata come gli interventi di *street art*⁵³ e il coinvolgimento delle scuole.

⁵¹ Molte attività commerciali, che sono già gravate dalle tasse sull'immobile ad uso commerciale, producono rifiuti differenziati come carta, cartone, plastica e pochissimo polistirolo o metallo. Per tali tipologie di utenti, le amministrazioni (responsabili di aver incentivato l'apertura di attività commerciali che stanno facendo chiudere le piccole attività commerciali locali storiche) dovrebbero prevedere significative riduzioni così come prevede la normativa nazionale (decreto Ronchi).

⁵² <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=5/03510&ramo=CAMERA&leg=17>.

⁵³ Nell'immaginario collettivo italiano, la pratica di scrivere e rappresentare su muro è storicamente e giuridicamente considerata vandalismo. Negli ultimi anni tale fenomeno ha assunto, anche nel nostro paese, caratteristiche comunicative dirette sia in termini artistici che politici o di denuncia sociale diretta. In questa veste lo Street Art ha iniziato ad essere una sorta di sub-cultura con cui veicolare messaggi ed iniziative soprattutto per i cittadini comuni che vivono lo spazio (in genere di passaggio) in cui vengono ambientati, fotografando spesso un problema, una criticità o ironizzando su una locale e specifica situazione. In tale ambito, il muro, spesso inteso ed usato come elemento di separazione tra due cose che non voglio stare a contatto, è diventato l'elemento principale e caratterizzante dello spazio. <https://www.ilcarinese.it/attualita/street-art-sul-lungomare-di-carini/> Nota bibliografica: 29esimo Rapporto Italia 2017.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 8

GENOVA

PAGINA BIANCA

1. LA CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA: UNA CITTÀ CON LA PERIFERIE NEL SUO CENTRO

Genova come la conosciamo oggi nasce di fatto nel 1926, quando si decise di creare la “grande Genova” aggregando diciannove comuni limitrofi. Da qui deriva la particolare struttura della città, che si sviluppa in modo lineare lungo la costa per circa 30 chilometri.

L'attuale città metropolitana riunisce i comuni che facevano parte della provincia, tutti di piccole o piccolissime dimensioni, e che si trovano principalmente nell'entroterra e nel Tigullio. Il 69% degli 850mila abitanti della zona metropolitana risiede nel territorio del comune di Genova. Circa il 70% della popolazione metropolitana quindi è concentrato nel 13% del territorio, rappresentato dal comune di Genova.

Questo documento prende in esame la situazione del comune di Genova piuttosto che della città metropolitana perché le problematiche connesse al tema delle periferie non si riscontrano negli altri comuni.

1.1 Le periferie

L'aggregazione del 1926 ha riunito comuni che erano tutti fortemente caratterizzati da un punto di vista fisico, sociale e economico. Lo spazio ristretto tra mare e colline ha determinato uno sviluppo irregolare, fatto di zone ad altissima densità edilizia e interramenti in mare. In molti casi le zone industriali e i principali snodi di collegamento (strade, ferrovie) sono costruite letteralmente dentro ai quartieri.

La città si è divisa in aree con funzioni prevalenti molto diverse. Un centro dedicato alle funzioni amministrative e direzionali ma con grande rilevanza anche del turismo e della cultura. Il Ponente e la Valpolcevera si sono caratterizzate per le funzioni industriali, anche se oggi molte di queste vivono una situazione di profonda crisi; la Valbisagno invece prevalentemente per i servizi. A Levante si concentrano invece i quartieri più benestanti, con funzioni principalmente residenziali.

Queste particolarità cittadine hanno dato luogo nel corso del tempo a un articolato dibattito sul tema delle periferie, fatto anche di tesi opposte: da una parte l'idea di una città senza periferie, dall'altra di una città di periferie. Quest'ultima tesi attribuisce lo status di periferie a zone anche spazialmente centrali ma che hanno tutte le caratteristiche tipiche delle zone urbane periferiche.

1.2 Andamento demografico

Oggi a Genova abitano 580mila persone con una diminuzione del 3,7% solo negli ultimi cinque anni. Negli ultimi decenni la città ha perso più di 200mila abitanti. Da tempo l'andamento demografico è caratterizzato da un aumento dei decessi e da una diminuzione delle nascite. La situazione ha iniziato a stabilizzarsi nell'ultimo decennio che ha visto una limitata inversione di tendenza dovuta principalmente alla forte crescita del numero di stranieri che ha aiutato a ringiovanire la città. Gli over 65 sono il 28% della popolazione, rispetto al 22% della media nazionale. L'indice di vecchiaia – cioè il rapporto percentuale tra il numero degli anziani dai 65 anni in su e il numero dei giovani fino ai 14 anni – è aumentato tra il 2011 e il 2016 passando da 234,7 a 249,9.

Gli stranieri residenti a Genova sono circa 55mila, il 9,4% della popolazione complessiva. La componente femminile è leggermente più rilevante, 28mila femmine rispetto a 26mila maschi. Una larga prevalenza femminile si registra nella comunità latinoamericana, mentre la comunità africana è composta in gran parte da uomini. Gli ecuadoriani sono in generale la comunità più numerosa.

Per quanto sia in atto un processo di redistribuzione della popolazione straniera in tutta la città con un progressivo allargamento “a corona”, in alcuni quartieri la presenza è più rilevante. I quartieri maggiormente interessati sono in centro ovest, dove i migranti sono circa il 20%. Il centro est in particolare nei quartieri Prè, Molo e Maddalena (da sempre fulcro della presenza straniera a Genova) con una incidenza intorno al 19%.

Le previsioni statistiche vedono Genova attestata sostanzialmente su questa dimensione della popolazione, con una drastica riduzione della componente più giovane e un peso sempre maggiore degli anziani.

Da questa analisi si evidenziano alcuni dati importanti:

- la società genovese rischia di essere sempre più atomizzata, con un grande aumento delle solitudini. Aumentano le famiglie unipersonali, gli anziani con più di 75 anni che vivono soli sono già il 40% ed è un numero destinato ad aumentare;
- i giovani sono sempre meno e chi può sceglie di andarsene: negli ultimi anni è aumentato moltissimo il numero dei giovani che emigrano all'estero. Un dato che contribuisce a spopolare la città delle sue energie migliori e più qualificate;
- l'ultimo dato riguarda il difficile processo di integrazione, soprattutto in alcuni quartieri che in pochi decenni hanno visto la struttura della popolazione cambiare radicalmente, con un aumento degli stranieri. Un processo che è ancora in corso.

1.3 Situazione economica

Il declino della grande industria, dagli anni 70 in poi, ha pesato fortemente su Genova che ha visto entrare in crisi alcune delle grandi fabbriche del ponente cittadino.

Negli ultimi quindici anni si è avviato un processo di riconversione che ha interessato principalmente la zona del porto antico, oggi trasformato e dedicato a turismo e cultura. Una vocazione che la città ha saputo sviluppare negli ultimi anni mettendo a frutto il vasto patrimonio di beni artistici e culturali presenti nel centro storico. L'apertura dell'acquario ha fatto da volano a questo nuovo sviluppo di cui ha beneficiato soprattutto il centro cittadino.

Da qualche anno Genova sta cercando di promuovere il settore tecnologico con alcuni progetti ambiziosi. Lo sviluppo sulla collina degli Erzelli di un parco scientifico tecnologico potrebbe essere una grande occasione per la città, mettendo in collegamento l'università con alcune importanti aziende del settore. Va certamente evidenziata la presenza dell'IIT, l'istituto italiano di tecnologia, centro di eccellenza nel campo della ricerca. Attualmente molti dei progetti di IIT sono in corso di trasferimento proprio nel parco scientifico di Erzelli.

Il numero di turisti che visitano Genova è aumentato considerevolmente negli ultimi anni: oggi il turismo è uno dei settori economici principali. Il dato più evidente di questo processo è l'aumento degli occupati nel settore terziario che oggi rappresenta l'80% contro il 14% degli occupati nell'industria.

Nonostante questo, la crisi del lavoro resta un'emergenza. La disoccupazione è aumentata ancora (+1,6 rispetto all'anno precedente) e risulta superiore a quello ligure e del Nord Ovest (9,9 Genova, 8,2 Nord Ovest). La situazione della disoccupazione giovanile è invece particolarmente critica e si attesta intorno al 26%. Anche il fenomeno dei NEET (i giovani che non studiano e non lavorano) è preoccupante: il dato ligure è 20,8%.

1.4 Ambiente e dissesto idrogeologico

Il peculiare sviluppo urbano della città ha determinato alcune situazioni di estrema fragilità e di elevato rischio idrogeologico. Il territorio della città metropolitana è stato colpito da fenomeni alluvionali e di maltempo particolarmente intenso nel 2010, nel 2011, nel 2014, nel 2015 e di nuovo nel 2016. In particolare nel 2011 ci furono sei vittime in Valbisagno, e nel 2014 un'altra a Borgo Incrociati. Ai cambiamenti climatici si è sommata la scarsa cura del territorio, i tanti tombamenti e i lavori di regimazione delle acque, uno sviluppo urbano eccessivamente denso in zone già fragili strutturalmente.

Per far fronte a questa situazione negli ultimi anni il Comune di Genova ha avviato alcuni importanti cantieri per ridurre i rischi mettendo in sicurezza alcuni torrenti e demolendo alcuni edifici.

A Genova ci sono 12 impianti industriali a rischio costruiti proprio nel mezzo della città. Recentemente l'evento più rilevante è stato lo sversamento di greggio causato dalla rottura di un tubo dell'impianto di pompaggio della IPLOM nel 2016. Una situazione gestita ma non ancora del tutto risolta.

1.5 Casa e emergenza abitativa

Le case popolari a Genova sono circa 9207, di cui 5557 di proprietà di Arte e 4050 direttamente di proprietà del comune, a cui si aggiungono ulteriori 530 alloggi del patrimonio storico.

La maggior parte degli alloggi è concentrata nelle zone collinari del ponente, in Valpolcevera e in Valbisagno. A questi si aggiungono alcune case nel centro storico e nella zona di Quarto.

I quartieri di edilizia popolare sono stati tutti realizzati negli anni '70 -'80 e oggi versano in condizioni precarie e di grave degrado edilizio. Generalmente si tratta di grandi strutture, complessi di edifici di molti piani, che occupano ampi spazi e sono dotati di pochi servizi e mal collegati con il resto della città. Il disagio sociale è ovviamente alto. Al Cep è il più alto di Genova (+9 rispetto a una media cittadina che si attesta intorno a -3. L'indice di disagio sociale è la media ponderata degli scostamenti dai valori nazionali degli indici di disoccupazione, occupazione, concentrazione giovanile e scolarizzazione). Infatti il 65% delle domande di alloggio pubblico viene da famiglie con ISEE inferiore a 5mila euro. Una domanda che sta aumentando negli ultimi anni. La gestione di queste strutture ha costi estremamente elevati e il mancato pagamento degli affitti dovuto all'aumento della morosità non aiuta il comune a farvi fronte. In molti casi servirebbero interventi straordinari sugli edifici.

1.6 Migranti e richiedenti asilo

Come già evidenziato analizzando la struttura demografica della città la presenza di stranieri ha un peso rilevante in alcuni quartieri. I dati più recenti della questura precisano che i permessi di soggiorno rilasciati nella città metropolitana sono circa 68mila, confermando il *trend* di una diminuzione della presenza di stranieri negli ultimi anni. Negli ultimi quattro anni è stata concessa la cittadinanza a 2024 persone, rispetto a un ammontare di 5807 domande.

I richiedenti asilo a Genova sono circa 2500. In parte ospitati nei CAS, in parte attraverso la rete SPRAR. In particolare 2086 sono ospitati in CAS nel Comune di Genova a cui si sommano 249 ospitati in strutture SPRAR.

Finora la prefettura ha lavorato per garantire la più diffusa distribuzione nei quartieri e limitare così le tensioni. Nonostante questa attenzione e una rete di associazioni impegnate nell'accoglienza, non sono mancati episodi che hanno reso difficile l'inserimento anche di piccoli gruppi di migranti in alcuni quartieri.

Dal 2015 è operativa la commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato e sono state presentate più di 11mila domande: finora ne sono state accolte solo 1500.

1.7 Sicurezza e criminalità

Negli ultimi dieci anni il numero dei delitti commessi a Genova è costantemente diminuito e, ad oggi, è una delle grandi città più sicure nel Nord Italia. Ovviamente a una diminuzione del numero dei reati non corrisponde automaticamente una maggiore percezione di sicurezza da parte dei cittadini.

Tra il 2015 e il 2016 il numero dei delitti è diminuito del 7,8%; un *trend* che si sta confermando anche per il 2017.

La richiesta di maggiore sicurezza è un fatto soggettivo. Per questo è importante un approccio integrato che tenga insieme presenza delle forze dell'ordine con politiche sul territorio. Il centro storico e il ponente cittadino (in particolare modo Sampierdarena) restano le zone più critiche legate soprattutto allo spaccio, alla prostituzione e all'abusivismo commerciale.

2. LA COMMISSIONE A GENOVA

La visita a Genova della Commissione parlamentare si è concentrata su alcuni quartieri che possono essere considerati periferia, sebbene ciascuno abbia le proprie peculiarità: quelli collinari come Begato e il Cep, rappresentano la classica periferia con insediamenti sviluppatasi tra gli anni Settanta e Ottanta, con problematicità di collegamenti con la città, scarsa occasione di socializzazione, concentrazione di abitanti con gravi disagi e povertà; i quartieri semi-periferici come quelli della Valbisagno, Sampierdarena e Cornigliano che prima svolgevano una sorta di funzione di cerniera tra la città e la periferia, e negli ultimi anni a causa della de-industrializzazione, della crisi demografica e del piccolo commercio, sono sempre più a rischio marginalità. Poi il centro storico, sorta di periferia interna, dove, nonostante gli sforzi degli anni passati, i problemi restano moltissimi (immigrazione, spaccio, degrado urbano). Senza