

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**

N. 19

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DE- GRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE

(Istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 27 luglio 2016)

(composta dai deputati: Causin, Presidente, Casellato, Castelli, Vicepresidente, De Maria, Gandolfi, Gasparini, Gelmini, Librandi, Segretario, Malpezzi, Mannino, Miccoli, Misiani, Segretario, Morassut, Vicepresidente, Parisi, Piso, Quaranta, Rampelli, Rostan, Saltamartini, Santerini)

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE

(Relatore: on. Roberto Morassut)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017

Comunicata alla Presidenza il 5 febbraio 2018 ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della delibera della Camera dei deputati del 27 luglio 2016

PAGINA BIANCA

INDICE

PARTE I – INTRODUZIONE	Pag.	1
1. Intervenire sulle periferie come strategia nazionale	»	3
2. La periferia nei nuovi processi di urbanizzazione	»	6
2.1 La realtà periferica	»	12
3. Rigenerare e integrare: una strategia di intervento per le aree urbane periferiche	»	13
4. <i>Governance</i> , partecipazione e politiche pubbliche	»	14
4.1 Un processo in linea con le politiche internazionali	»	15
 CAPITOLO 1 – La rigenerazione urbana	»	17
1. Rigenerare le Città metropolitane	»	19
1.1 Roma	»	20
1.2 Napoli	»	22
1.3 Milano	»	24
1.4 Venezia	»	27
1.4.1 Una Città con più volti	»	27
1.4.2 Mestre e Marghera. Le due facce del cambiamento	»	27
1.4.3 La situazione dei 2.200 ettari dell'ex area industriale	»	28
1.4.4 La trasformazione del contesto economico e sociale di Mestre	»	28
1.4.5 Alcuni esempi di riqualificazione	»	28
1.4.6 La sfida della riconversione di Porto Marghera ..	»	29
1.5 Genova	»	29
1.5.1 La rigenerazione urbana e le nuove vocazioni delle periferie	»	29
1.6 Bologna	»	30
1.7 Torino	»	32
1.8 Palermo	»	33
1.8.1 Le politiche per il recupero del centro storico	»	34
1.9 Bari	»	36
2. Città pubblica e rigenerazione della città contemporanea	»	38
2.1 I caratteri della città contemporanea. Una nuova concezione di « periferia »	»	38
2.2 Le questioni al contesto	»	40
2.3 Il ruolo dell'urbanistica e della pianificazione. Il contributo della sperimentazione	»	42

2.4 Alcuni riferimenti normativi	Pag.	44
3. Per una strategia unitaria di governo pubblico	»	46
3.1 Per un nuovo assetto	»	46
3.2 I caratteri della rigenerazione urbana	»	48
3.2.1 Le politiche comunitarie. Le <i>smart cities</i>	»	52
3.2.2 Patrimonio edilizio esistente e adeguamento energetico	»	56
3.3 Riuso delle aree dismesse e rigenerazione urbana	»	61
3.3.1 Bonifica dell'area e progetto urbanistico	»	63
3.3.2 Regime immobiliare e qualità del progetto urbanistico	»	65
3.3.3 Dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana ..	»	67
3.4 Patrimonio culturale e rigenerazione urbana	»	69
3.5 Abusivismo edilizio e rigenerazione urbana	»	71
3.5.1 La produzione edilizia abusiva e le demolizioni. Alcuni dati	»	73
3.5.2 Un sistema informativo efficace	»	76
3.5.3 Vigilare sull'applicazione delle norme	»	76
3.5.4 Abusivismo edilizio e riuso	»	78
3.5.5 Alcune proposte	»	79
4. Riforma, sede istituzionale e strumenti operativi per il governo del territorio	»	80
4.1 Per una riforma organica	»	80
4.2 Normativa edilizia <i>versus</i> normativa urbanistica	»	83
4.3 Una legge di principi per un sistema di pianificazione integrato	»	85
4.3.1 La forma del piano e i diritti edificatori	»	86
4.3.2 Principi perequativi e meccanismi attuativi	»	87
4.4 Per una politica di programmazione e produzione di servizi	»	89
4.4.1 Gli <i>standard</i> urbanistici	»	90
5. Rendita urbana, oneri, fiscalità e sottocapitalizzazione delle città. Le risorse per la rigenerazione urbana	»	91
5.1 Rendita urbana e sviluppo delle città italiane	»	91
5.2 Per una nuova capacità di spesa della pubblica amministrazione	»	93
5.3 Oneri di contribuzione e fiscalità	»	94
5.4 Le iniziative del Governo. Per una sistematizzazione ..	»	97
CAPITOLO 2 – L'abitare	»	101
1. L'abitare come condizione strategica per la rigenerazione delle periferie	»	103

1.1 Casa come abitare	Pag.	103
1.2 Domanda e offerta di alloggi. L'emergenza abitativa ..	»	105
1.3 Fabbisogno di edilizia residenziale pubblica. L' <i>housing</i> sociale	»	106
2. L'inadeguatezza della vigente legislazione	»	108
2.1 Il disimpegno per le politiche abitative	»	108
2.2 I programmi statali	»	109
2.3 ERS ed ERP: uscire dall'equivoco	»	110
3. La gestione degli alloggi pubblici	»	111
3.1 Le illogiche differenziazioni nelle legislazioni regionali	»	111
3.2 La necessità di bilanci virtuosi e l'incompatibilità con il sostegno alle fasce deboli	»	112
3.3 Problematiche nel governo dell'ERP e la questione delle occupazioni illegali	»	114
3.4 L'erosione dell'ERP	»	117
4. I nodi da sciogliere	»	117
4.1 Strategia nazionale e ridefinizione delle competenze tra Stato, regioni e comuni	»	118
4.2 Incentivi per l'edilizia residenziale pubblica	»	118
4.3 Regolamentazione dell'edilizia residenziale sociale ..	»	119
4.4 Una possibile sperimentazione prima di definire nuove politiche	»	119
CAPITOLO 3 – La sicurezza urbana	»	121
1. La questione delle periferie	»	123
1.1 Cosa si intende per «periferie». I presupposti teorici per capirne i problemi	»	123
2. I problemi delle periferie italiane	»	125
2.1 Problemi metodologici nello studio delle periferie	»	125
2.2 La criminalità	»	126
2.3 Il degrado	»	128
2.4 I problemi sociali e urbanistici in relazione alla sicurezza	»	129
2.5 Le inciviltà delle istituzioni	»	131
3. Le politiche di sicurezza urbana e prevenzione in Italia: origine, sviluppo ed esiti recenti	»	132
3.1 La prevenzione situazionale	»	134
3.2 La prevenzione sociale	»	134
3.3 La prevenzione comunitaria	»	135
3.4 La prevenzione nelle politiche di sicurezza urbana (1994-2008), il suo successivo abbandono e le più recenti innovazioni	»	135

4. Le esperienze di altri paesi europei	Pag.	137
4.1 Inghilterra e Galles	»	138
4.1.1 <i>Youth Inclusion Projects</i>	»	139
4.1.2 <i>Family Intervention Projects</i>	»	139
4.1.3 <i>Tackling Knives Action Programme</i>	»	139
4.1.4 <i>Sure Start and Children's centres</i>	»	139
4.2 Francia	»	140
4.2.1 <i>Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP)</i>	»	140
4.2.2 Misure varie per la prevenzione della devianza giovanile	»	140
4.3 Germania	»	141
4.4 Problemi emergenti in Europa	»	142
5. La prevenzione come risposta ai problemi delle periferie .	»	143
6. Ripensare le politiche per la sicurezza nelle periferie	»	145
6.1 Il problema	»	145
6.2 Progettare e gestire il territorio secondo criteri coerenti con la sicurezza urbana	»	148
6.3 La Pianificazione Urbanistica e la Sicurezza urbana. La norma UNI ENV 14383-2:2005	»	149
6.4 Tecnologie della <i>security</i> : strumento o feticcio ?	»	151
6.5 Riprogettare il servizio di polizia per il mutato assetto delle città	»	152
7. Una prima conclusione con le proposte per la sicurezza ...	»	153
7.1 Linee strategiche per gli interventi in materia di sicurezza	»	153
7.1.1 Interventi di supporto all'attività di <i>governance</i> e all'attuazione del principio di sussidiarietà	»	153
7.2 Interventi di supporto all'attività di polizia	»	155
CAPITOLO 4 – Le politiche attive al servizio del sociale	»	159
1. Contestualizzazione e analisi del tema	»	161
1.1 Le periferie dal punto di vista sociale: criticità e opportunità	»	161
1.2 Attori e politiche	»	164
2. Proposte e ricadute normative	»	166
2.1 Lanciare un programma sociale per le periferie	»	167
2.2. Ampliare i servizi di <i>welfare</i> a sostegno delle misure contro la povertà	»	168
2.3. Contrastare le disuguaglianze nelle periferie attraverso la scuola e i servizi per l'infanzia	»	171
2.4. Politiche per le persone anziane	»	176
2.5 Immigrati e « nuovi italiani » protagonisti di integrazione	»	178

2.6 Attuare la Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti	Pag.	179
CAPITOLO 5 – Le politiche pubbliche per le periferie	»	189
1. Contestualizzazione e analisi del tema	»	191
1.1 Quali politiche europee e nazionali	»	191
1.2 Le politiche di coesione	»	192
1.3 L'Agenda Urbana europea: sfida al cambiamento nelle periferie	»	192
1.4 I percorsi di finanziamento per il rinnovo in sicurezza delle periferie urbane e i patti per lo sviluppo	»	193
1.5 I PON nazionali (Metro, Inclusione, Legalità, Cultura, Governance) e i POR regionali	»	195
1.6 Il programma UIA	»	201
1.7 I programmi europei di Cooperazione Territoriale URBACT	»	201
1.8 Il Piano Juncker	»	202
1.9 L'impatto finanziario dei Fondi strutturali sulle performance dei Comuni	»	203
1.10 Le politiche nazionali	»	205
1.11 Il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU)	»	206
1.12 Gli ultimi due provvedimenti normativi nazionali per le periferie	»	207
1.13 I finanziamenti assegnati ai Comuni per assicurare i livelli essenziali di servizio. Costi <i>standard</i> ed equità distributiva	»	209
2. Le criticità	»	211
3. Le proposte e le ricadute normative	»	213
CAPITOLO 6 – Le linee evolutive. Indirizzi e proposte	»	219
1. Un grande progetto per il Paese	»	221
2. Un riferimento centrale univoco	»	223
3. Un programma pluriennale per l'intervento urbano	»	224
4. Le politiche per la rigenerazione urbana	»	225
5. Il ritorno alle politiche abitative	»	229
6. Le politiche per la sicurezza	»	234
7. Le politiche attive per il sociale	»	236
8. Il valore dell'economia urbana	»	238
9. Iniziative di comunicazione	»	239
Riferimenti bibliografici	»	240
L'attività della Commissione	»	246
Associazioni e comitati auditi in sede dalla Commissione	»	248
Associazioni e comitati auditi dalla Commissione nel corso delle missioni	»	250

PARTE II – LE CITTÀ METROPOLITANE	Pag.	257
Sezione I – I sopralluoghi della Commissione nelle città metropolitane	»	259
CAPITOLO 1 – Roma	»	261
1. Cenni introduttivi di inquadramento sulla genesi dei diversi strati e tessuti della periferia	»	263
2. Analisi e panoramica sulla situazione sociale, economica, demografica e sull'evoluzione del sistema territoriale Roma	»	265
2.1 Popolazione e stranieri residenti	»	266
2.2 Abitazioni e struttura urbana	»	273
2.3 Sistema economico e produttivo	»	282
2.4 Contesto socio-economico	»	291
2.5 Sicurezza	»	294
2.5.1 Geografie e modalità criminali	»	294
2.5.2 Traffico degli stupefacenti	»	295
2.5.3 Occupazione illegale degli immobili	»	295
2.5.4 Roghi tossici	»	297
3. La periferia di origine spontanea: Problemi e criticità attuali	»	299
3.1 Le Zone F e le Zone O	»	299
3.2 I Toponimi	»	300
3.3 Problemi della periferia di origine spontanea	»	301
4. I quartieri di iniziativa pubblica: origine e problemi attuali	»	304
4.1 Le borgate ufficiali e gli insediamenti popolari dell'ICP	»	304
4.2 Il piano Ina-Casa	»	304
4.3 Il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare di Roma	»	305
4.4 Problematiche della periferia pianificata	»	308
5. Reti e servizi	»	309
5.1 Il punto di partenza: l'osservazione dello stato attuale	»	309
5.2 Dalla lettura degli elementi strutturali della Città alle nuove forme di gestione di servizi e infrastrutture	»	311
5.3 I riferimenti da assumere nella ricerca di servizi e infrastrutture più efficienti	»	313
5.4 Alcune evidenze che impattano struttura urbana e comunità	»	315
5.5 La gestione dello spazio pubblico	»	316
6. Considerazioni conclusive	»	317
6.1 Una nuova <i>governance</i> metropolitana	»	318

6.2 Il nodo delle risorse	Pag. 319
6.3 Rigenerazione urbana, recupero urbanistico e politiche abitative	» 321
6.3.1 Riqualificazione della periferia di origine spontanea	» 321
6.3.2 Periferia pianificata	» 322
6.4 Sicurezza e roghi tossici	» 328
6.5 Sussidiarietà	» 330
CAPITOLO 2 – Napoli	» 333
1. La città metropolitana di Napoli	» 335
2. Il rione Sanità: La periferia nel centro	» 335
3. Scampia: La periferia nella periferia	» 339
4. Temi emersi dalle audizioni e dalla missione	» 344
4.1 Sicurezza	» 345
4.2 Casa e occupazioni abusive	» 347
4.3 Rigenerazione urbana	» 348
4.4 Servizi territoriali	» 351
4.5 Finanziamenti europei e nazionali	» 352
5. Conclusioni	» 353
CAPITOLO 3 – Milano	» 355
1. La città metropolitana di Milano: una dimensione di rango europeo	» 357
2. Milano metropolitana – Un ente per nuove politiche per le periferie e la rigenerazione urbana e territoriale	» 359
3. Il programma straordinario sulle periferie come occasione di progettualità strategica	» 361
4. Il ruolo della conoscenza – Uno sviluppo dell'indagine ISTAT sulle periferie milanesi	» 363
5. Temi emersi dalle audizioni e dalla missione ...	» 363
5.1 Sicurezza	» 364
5.2 Casa	» 366
5.3 Occupazioni abusive	» 368
5.4 Rigenerazione urbana	» 370
5.5 Servizi territoriali	» 373
5.6 Finanziamenti europei e nazionali	» 374
6. L'associazione e il volontariato: una risorsa per il cambiamento socio-culturale	» 375
7. Conclusioni	» 378
CAPITOLO 4 – Bologna	» 381
1. L'incontro pubblico "Interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle città. L'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul	

degrado delle periferie, l'esperienza della città metropolitana di Bologna e il bando 2016 per le periferie"	Pag.	383
2. Le visite ai quartieri della periferia bolognese .	»	385
2.1 "Garibaldi 2" nel Comune di Calderara di Reno e Pilastro e Bolognina a Bologna	»	385
2.2 Il residence Garibaldi 2: azioni e problematiche di un intervento di riqualificazione urbanistica e sociale	»	386
2.2.1. Considerazioni	»	388
CAPITOLO 5 – Bari	»	397
1. La città metropolitana di Bari	»	399
2. Il quartiere Japigia	»	399
3. Il quartiere San Paolo	»	400
4. Il quartiere San Pio (Enzitetto-Catino)	»	401
5. Il quartiere Libertà	»	402
CAPITOLO 6 – Torino	»	405
1. La città metropolitana di Torino nel panorama europeo	»	407
2. Il programma straordinario sulle periferie come occasione di progettualità e soluzione strategica	»	408
3. Il ruolo della conoscenza. Uno sviluppo dell'indagine ISTAT sulle periferie torinesi	»	410
3.1 Struttura della popolazione dal 2002 al 2017 ...	»	410
4. Temi emersi dalle audizioni e dalla missione	»	414
4.1 Sicurezza	»	414
4.2 Movida	»	415
4.3 Centri massaggi e minimarket	»	415
4.4 Casa e occupazioni abusive	»	415
4.5 Roghi tossici e campi rom	»	416
4.6 Immigrazione e accoglienza	»	416
4.7 Mafie	»	418
4.8 La tratta	»	418
5. Il punto di vista delle associazioni	»	419
6. Buone pratiche e conclusioni	»	424
6.1 Buone pratiche	»	424
6.1.1 Progetto speciale campi rom	»	424
6.1.2 Moi	»	424
6.1.3 Locare	»	425
6.2 Conclusioni	»	425
6.2.1 Il vuoto normativo	»	426
6.2.2 La finanza "etica" per le politiche attive	»	426
6.2.3 Le banche dati condivise	»	427

6.2.4 Gli appartamenti sfitti dei privati	Pag. 427
CAPITOLO 7 – Palermo	» 429
Parte prima – Note introduttive	» 431
1. La visita ispettiva a Palermo	» 431
2. Il profilo demografico dell'area metropolitana di Palermo	» 432
3. Il bando periferie: I progetti presentati	» 435
4. Sintesi dei sopralluoghi e criticità riscontrate	» 436
4.1 Comune di Casteldaccia: il quartiere Orestano-Cutelli	» 436
4.1.1 La situazione attuale	» 436
4.1.2 Le criticità emerse	» 438
4.2 Comune di Villabate	» 439
4.2.1 La situazione attuale	» 439
4.2.2 Le criticità emerse	» 440
4.3 Comune di Carini	» 441
4.3.1 Gli immobili abusivi realizzati sulla fascia costiera	» 441
4.3.2 Il quartiere PEEP	» 442
4.3.3 Le criticità emerse	» 443
4.3.4 Altre criticità emerse	» 446
4.3.5 Progetti presentati con il bando periferie ...	» 448
4.4 Comune di Palermo	» 449
4.4.1 Il recupero del centro storico, tra eccellenza e marginalità	» 449
4.4.2 Le previsioni urbanistiche e le politiche di recupero	» 451
5. Conclusioni	» 454
5.1 Il quartiere Brancaccio di Palermo e costa sud (II circoscrizione, 3 quartieri e 5 UPL)	» 455
5.2 Quartiere ZEN di Palermo (VII circoscrizione, 4 quartieri e 8 UPL)	» 460
5.3 <i>Ex</i> area industriale del quartiere Arenella di Palermo (VII circoscrizione, 4 quartieri e 8 UPL)	» 461
5.4 Campo Rom di Palermo (VI circoscrizione, 2 quartieri e 3 UPL)	» 462
5.5 Centro storico di Palermo (I circoscrizione, 2 quartieri e 4 UPL)	» 462
Parte seconda – Elementi di riflessione e alcune proposte .	» 464
1. La radicalizzazione del fenomeno dell'abusivismo edilizio	» 464
2. L'occupazione abusiva degli immobili di edilizia economica e popolare	» 467

3. L'abbandono dei centri storici e l'espansione incontrollata della periferia	Pag. 468
CAPITOLO 8 – Genova	» 475
1. La città metropolitana di Genova: Una città con le periferie nel suo centro	» 477
1.1 Le periferie	» 477
1.2 Andamento demografico	» 477
1.3 Situazione economica	» 478
1.4 Ambiente e dissesto idrogeologico	» 479
1.5 Casa e emergenza abitativa	» 479
1.6 Migranti e richiedenti asilo	» 480
1.7 Sicurezza e criminalità	» 480
2. La Commissione a Genova	» 480
CAPITOLO 9 – Venezia	» 485
1. Venezia, una città con più volti	» 487
2. Mestre e Marghera, le due facce del cambiamento ..	» 487
2.1 Alcuni esempi di riqualificazione	» 488
2.2 La sfida della riconversione di porto Marghera .	» 488
Sezione II – Le città metropolitane non visitate	» 491
CAPITOLO 1 – Cagliari	» 493
1. Caratteristiche socio-economiche	» 495
2. Sicurezza	» 496
3. Immigrazione irregolare, campi rom e senza fissa dimora	» 497
4. Segnali esponenziali di situazioni di degrado	» 498
5. Occupazioni abusive e interventi di riqualificazione urbana	» 498
CAPITOLO 2 – Firenze	» 501
1. Caratteristiche socio-economiche	» 503
2. Sicurezza	» 504
3. Immigrazione irregolare, campi rom e senza fissa dimora	» 505
4. Servizi territoriali	» 506
5. Politiche educative e lotta alla dispersione scolastica	» 508
6. Politica sulla casa e contrasto alle occupazioni abusive	» 509
CAPITOLO 3 – Reggio Calabria	» 513
1. La città metropolitana di Reggio Calabria	» 515
2. Archi CEP	» 517
3. Arghillà	» 517
4. Modena-Ciccarello	» 517

ALLEGATO — Le Periferie nei sopralluoghi della Commissione	Pag.	519
Introduzione	»	521
Prefazione	»	525
Capitolo I — I centri storici.....	»	526
1. Palermo, Genova e Napoli	»	526
2. Gli sventramenti	»	528
3. Due casi europei	»	529
4. La via italiana alla riqualificazione	»	530
5. Il caso di Barcellona	»	531
Capitolo II — La periferia storica	»	532
1. La nascita della città ottocentesca	»	532
2. Il declino	»	533
3. Genova, Torino, Mestre	»	535
Capitolo III — La periferia urbana	»	536
1. La nostra periferia	»	536
2. Mirafiori, Moncalieri, Pioltello	»	537
Capitolo IV — L'edilizia sociale	»	539
1. La casa pubblica nel primo '900	»	539
2. Le borgate fasciste	»	539
3. Il Piano casa e i quartieri INA Casa	»	541
4. La stagione delle utopie	»	543
5. La grande ritirata	»	550
6. La periferia esterna	»	550
7. La periferia di Roma nel cinema	»	553
I sopralluoghi	»	557
Roma	»	559
Bari	»	581
Bologna	»	601
Genova	»	621
Milano	»	643
Napoli	»	671
Palermo	»	693
Torino	»	719
Venezia	»	739
Gli incontri	»	759

PAGINA BIANCA

PARTE I

Introduzione

PAGINA BIANCA

1. INTERVENIRE SULLE PERIFERIE COME STRATEGIA NAZIONALE

Le periferie urbane non sono più definibili semplicemente come ambiti lontani dal nucleo storico della città o come polarità opposta alle aree centrali, ma come una condizione trasversale che intanto riguarda l'espansione fisica delle città, particolarmente pronunciata negli ultimi due decenni, ma che comprende tutte quelle zone più densamente popolate, dove sono riscontrabili fenomeni di degrado, di marginalità, di disagio sociale, di insicurezza e di povertà.

Ad esse appartengono, quindi, tutte le aree che si sono stratificate nel tempo nei processi di urbanizzazione e che, in particolare negli anni più recenti, sono state investite dall'effetto di concentrazione di popolazioni e attività economiche nei sistemi metropolitani.

Il carattere delle metropoli, generato dalla globalizzazione, si basa infatti sulla interconnessione in territori sempre più vasti di ambiti e quartieri, di comuni e località interessati dall'espansione edilizia.

Le periferie sono anche il luogo del disagio sociale, e pertanto ogni iniziativa volta a migliorarne le condizioni dovrà collocarsi all'incrocio fra diverse azioni, da quelle per la riqualificazione territoriale alle politiche per l'abitare, alle politiche sociali e per la sicurezza.

La strategia di fondo, peraltro ormai praticata in tutta Europa, è quella della rigenerazione urbana, ovvero di programmi complessi che privilegiano l'intervento in comprensori già costruiti al fine di rendere vivibile e sostenibile lo spazio urbano, di soddisfare la domanda abitativa e di servizi, di accrescere l'occupazione e migliorare la struttura produttiva metropolitana, di assicurare la maggior parte della popolazione che risiede proprio nelle aree periferiche.

L'edificazione residenziale, spesso priva dei necessari servizi, è la componente principale delle periferie. La necessità di allocare le famiglie che affluiscono nelle aree metropolitane attratte dalle opportunità esistenti, ha reso particolarmente dinamico il mercato immobiliare residenziale, senza però garantire la presenza di funzioni multiple (innanzitutto i servizi di quartiere) e di quella varietà sociale indispensabile per creare equilibrate comunità urbane. La mono funzione residenziale costringe gran parte dei residenti a un pendolarismo lavorativo non sempre supportato da adeguate infrastrutture per la mobilità.

Inoltre, l'insediamento periferico non adeguatamente presidiato con servizi pubblici funzionali o istituzionali, ha lasciato pericolosi vuoti soggetti al degrado ambientale, all'insediamento criminale, all'abusivismo e ai ricorrenti fenomeni di illegalità.

I meccanismi di mercato che hanno prevalentemente guidato l'espansione periferica hanno mostrato negli ultimi anni i limiti di un ciclo immobiliare calante, e ripropongono una nuova questione abitativa che potrà essere risolta dando maggiore impulso alle politiche residenziali pubbliche e alle nuove forme di *social housing*.

A questo proposito, secondo Federcasa, sono attualmente giacenti 650mila domande di famiglie in possesso dei requisiti per accedere ad un'abitazione pubblica. Nel contempo, 49mila abitazioni dell'edilizia residenziale pubblica, pari al 6,4% dell'intero patrimonio, risultano occupate abusivamente.

Oltre al disagio sociale e abitativo, l'intervento nelle periferie attiene anche alla sicurezza e al decoro degli edifici. Secondo Casa Italia, e sulla base dei dati comunicati nell'audizione dell'ISTAT, il patrimonio edilizio in condizioni mediocri o pessime costituisce una quota significativa di quello esistente nelle città italiane (si passa dal 40% di Napoli e 39,9% di Reggio Calabria, al 35,3% di Messina, al 34,8% di Catania, al 26,6% di Palermo, fra il 10 e il 20% in città come Cagliari, Bari, Genova, Firenze, Venezia e Roma e di poco inferiore al 10% a Milano e Bologna).

La condizione delle periferie desta particolare allarme sociale per quanto attiene alla sicurezza, all'ordine pubblico e all'integrazione della popolazione straniera.

Nelle aree periferiche, infatti, sono riscontrabili diversi fenomeni di illegalità, a partire dall'insediamento di clan della criminalità organizzata. La stessa occupazione di immobili - di per sé atto penalmente rilevante - rende estremamente incerto il controllo del territorio in quanto può servire da copertura ad attività criminali come lo spaccio di stupefacenti o la ricettazione.

Vi sono poi elementi di pericolosità prodotti da comportamenti a forti impatti negativi sull'ambiente, che vanno dalla realizzazione di edifici abusivi, alle discariche e ai roghi di materiali tossici fino allo smaltimento illegale di rifiuti.

Le periferie rischiano inoltre di alimentare il conflitto sociale tra ceti deboli, fra italiani impoveriti e migranti senza certa collocazione.

Sulla sicurezza urbana sono in corso iniziative istituzionali tendenti a rafforzare il controllo del territorio. La strategia messa in atto tiene conto delle rilevanti differenze territoriali e punta a una razionale collocazione delle diverse forze di polizia nazionali, in modo da evitare sovrapposizioni e una stretta collaborazione con quelle locali.

Le politiche per la sicurezza tendono a coinvolgere le istituzioni locali offrendo il massimo della collaborazione, anche attraverso la realizzazione di "Patti per la sicurezza urbana", e in particolare realizzando il programma "Periferie sicure".

Proprio nelle aree periferiche la sicurezza può essere garantita praticando in ogni forma il principio di legalità, anche quando la rottura delle regole potrebbe avere motivazione di carattere sociale.

Nel caso delle occupazioni abusive la strategia da adottare è l'intervento immediato entro le quarantotto ore per evitare che il protrarsi dell'occupazione possa creare situazioni ingestibili.

Coniugare legalità e umanità ha il significato di preservare l'ordinata vita dei quartieri ma, al tempo stesso, offrendo soluzioni alloggiative per le famiglie più disagiate in estrema difficoltà.

Per quanto riguarda il pericoloso fenomeno dei roghi tossici, particolarmente presente a Roma, Napoli, Torino e in parte anche a Milano, la strategia da mettere in atto riguarda un più stringente controllo (anche con l'esercito e la video sorveglianza) dei campi e dei luoghi dove ricorrentemente avvengono tali fenomenologie¹.

In definitiva, per accrescere la vivibilità dei quartieri periferici e la sicurezza dei cittadini è opportuno integrare misure che esaltino il valore della legalità come bene comune.

¹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione del Ministro dell'interno, senatore Marco Minniti.* XVII legislatura, 22^a Seduta. 19 settembre 2017.

Oltre all'impegno istituzionale e al controllo del territorio è opportuno realizzare iniziative volte a:

- un utilizzo di tutte le forme di sicurezza passiva, attraverso le tecnologie;
- integrare politiche per la sicurezza e piani di lotta al degrado perché uno dei fattori che incentiva comportamenti devianti è lo stato d'abbandono degli spazi pubblici²;
- politiche attive di assistenza sociale, anche attraverso il volontariato e più in generale il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini per una responsabile presenza nei quartieri.

Un ulteriore fattore indispensabile al fine di migliorare la qualità sociale delle periferie riguarda la centralità del lavoro nelle politiche di inclusione sociale e l'emergere di un *welfare* territoriale sempre più differenziato.

Nelle periferie esistono problemi di degrado ed insicurezza, ma allo stesso tempo le periferie sono i luoghi dove sono localizzati gran parte degli spazi produttivi e di lavoro, dai grandi complessi per uffici ai centri logistici e industriali, alle aree di ricerca e innovazione, ai poli commerciali. C'è una vita pulsante che ormai riguarda anche le iniziative culturali che costituiscono punti di riferimento di grande interesse per creare circuiti virtuosi di riqualificazione urbana. Si pensi al ripristino in spazi museali come l'Hangar Bicocca a Milano, o il Teatro Tor Bella Monaca a Roma o la Città della Scienza di Bagnoli a Napoli.

La Commissione Parlamentare sulle periferie ha compiuto un primo passo verso un integrale ripensamento delle politiche urbane, che sono oggi in gran parte connesse con la rigenerazione delle aree periferiche.

È indispensabile coordinare le varie responsabilità istituzionali per ripensare ai programmi di intervento, anche sulla base di quanto finora realizzato, a partire dai primi programmi Urban e Urbact, poi ai Contratti di quartiere, al Piano Città del 2012, al Piano Nazionale per la Riqualificazione e Rigenerazione delle Aree Urbane, infine, al "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" della legge di Stabilità per l'anno 2016.

In questo ambito un progetto di politiche a favore delle aree periferiche dovrà superare un approccio sperimentale che ha caratterizzato molti di questi programmi, individuare con chiarezza le aree critiche su cui si intende operare in modo che i soggetti destinatari dell'intervento possano costruire progetti innovativi, in luogo di adattare una progettualità già esistente, non sempre efficace per raggiungere gli obiettivi voluti.

Un Programma che possa integrare le politiche urbane e di rinnovo edilizio con l'intervento sociale e per la sicurezza dei cittadini.

La partita in gioco riguarda la vivibilità e la messa in sicurezza del territorio ma, al tempo stesso, il rilancio della periferia potrà offrire un grande impulso allo sviluppo delle città, della loro economia e dell'occupazione, soprattutto per le nuove generazioni.

² Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione di rappresentanti dell'associazione Retake*. XVII legislatura, 24^a Seduta. 3 ottobre 2017.

2. LA PERIFERIA NEI NUOVI PROCESSI DI URBANIZZAZIONE

Gran parte degli abitanti del nostro paese vive o lavora in periferia, ovvero in ambiti urbani o metropolitani caratterizzati in vario modo per conformazione fisica e per condizioni sociali, ma egualmente interessati da fenomeni di degrado, marginalità, disagio sociale, insicurezza, da una minore dotazione di servizi. Tali condizioni, pur se con minore frequenza, possono ricorrere anche nelle aree centrali o consolidate delle metropoli e delle grandi città italiane.

Facendo riferimento ai comuni capoluogo della Città metropolitana come definite dalla legge 7 aprile 2014 n. 56 e grazie alla fattiva collaborazione dell'ISTAT si è proceduto a effettuare una stima della popolazione residente in zone a elevata perifericità. Il criterio adottato è stato quello dell'indice di centralità che misura i flussi in entrata e uscita nelle micro zone urbane.

È opportuno precisare che le Città Metropolitane, come definite dalla legge n. 56 del 2014, presentano rilevanti disomogeneità in quanto i loro perimetri amministrativi (e quindi statistici), derivando da quelli delle corrispondenti Province, non necessariamente riflettono gli effettivi processi di urbanizzazione. Inoltre, la Commissione d'inchiesta ha concentrato la sua attività sulle periferie metropolitane, ma le problematiche su cui è necessario intervenire con un programma nazionale riguardano anche i residenti in numerosissime realtà urbane di medie e piccole dimensioni e pertanto le stime effettuate con il supporto dell'ISTAT vanno considerate non esaustive. Su tali problematiche si rinvia anche al volume pubblicato dall'ISTAT nel 2017 "Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia".

Al gennaio del 2017 la popolazione residente nelle 14 Città metropolitane italiane ammontava a 21.948.387 residenti di cui 9.582.298 nel comune capoluogo e 12.366.089 nei 1.260 comuni appartenenti ai diversi *hinterland* metropolitani (tab. 1).

Tab. 1 – Popolazione residente nelle 14 Città Metropolitane italiane (v.a.)

	Popolazione residente	di cui nel Comune capoluogo
Torino	2.277.857	886.837
Genova	850.071	583.601
Milano	3.218.201	1.351.514
Venezia	854.275	261.658
Bologna	1.009.210	388.488
Firenze	1.014.423	382.339
Roma	4.353.738	2.873.433
Napoli	3.107.006	969.939
Bari	1.260.142	325.541
Reggio Calabria	553.861	182.438
Palermo	1.268.217	672.826
Messina	636.653	236.494
Catania	1.113.303	313.099
Cagliari	431.648	154.091
Totale	21.948.387	9.582.298

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

La realtà dei territori metropolitani va esaminata con grande attenzione. In quanto si sovrappongono situazioni di degrado e disagio in piccoli medi o anche grandi comuni cresciuti per effetto dello sviluppo edilizio non governato di aree metropolitane a forte pressione demografica, ma anche comuni o distretti con una elevata identità propria e con caratteristiche socio-economiche e ambientali di elevata qualità. La Commissione, con il supporto dell'ISTAT, si è particolarmente concentrata nel dimensionamento delle realtà periferiche nei grandi comuni, ambito per cui è pervenuta a una stima a partire dai dati di censimento e con una proiezione al 2017.

Le città capoluogo con maggiori dinamiche demografiche e quindi più elevata attrattività sono i poli dei tre maggiori sistemi metropolitani in particolare Napoli con una variazione dei residenti fra 2011 e 2017 del +10,1%, poi Milano con +9,5% e Roma con +6,8%. Significativa anche l'attrattività demografica di Catania (+6,5% nel periodo considerato), Firenze (+6,8%) e Bologna (+4,8%), mentre Genova con -0,4% e Messina con -2,8% sono gli unici due capoluoghi a veder ridursi il numero di residenti.

Al fine di individuare la popolazione residente nei comuni capoluogo in zone periferiche è stato elaborato un indice di centralità come differenza dei flussi in entrata e in uscita dalle diverse micro zone. A partire da valori superiori all'unità si determina un livello crescente di centralità. Da tale elaborazione emerge come il 61,5% dei residenti nei capoluoghi metropolitani viva una condizione periferica, e un ulteriore 14,9% è collocato in una situazione intermedia. Si tratta di circa 7 milioni sui complessivi 9 milioni di abitanti dei 14 capoluoghi metropolitani, cui aggiungere i residenti in zone periferiche degli *hinterland* (Tab. 2).

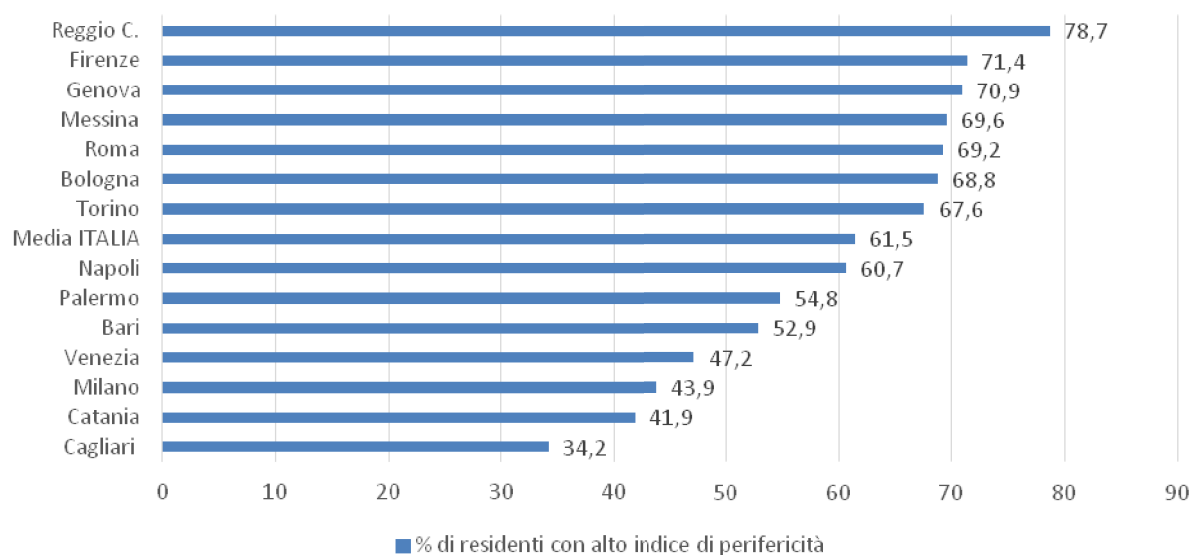
Tab. 2 – Popolazione residente nei comuni capoluogo metropolitani per indice di centralità

Comune	Popolazione residente nei capoluoghi di Città metropolitane, per Indice di centralità (in migliaia)			Totale
	< 1	>1-1,5	>1,5	
	<i>Aree periferiche</i>	<i>Aree intermedie</i>	<i>Aree attrattive/centrali</i>	
Genova	71,0	10,2	18,9	100,0
Torino	67,8	14,5	17,7	100,0
Milano	44,2	22,7	33,1	100,0
Venezia	47,2	0,0	52,8	100,0
Bologna	68,9	10,6	20,5	100,0
Firenze	71,4	8,7	19,9	100,0
Roma	69,3	15,5	15,2	100,0
Napoli	60,7	16,3	23,1	100,0
Bari	52,9	15,4	31,6	100,0
Reggio Calabria	78,7	9,2	12,1	100,0
Palermo	54,8	21,0	24,3	100,0
Messina	69,6	3,5	26,9	100,0
Catania	41,9	0,0	58,1	100,0
Cagliari	34,2	29,7	36,0	100,0
TOTALE	61,5	14,9	23,6	100,0

Fonte: Elaborazione ISTAT per Commissione Periferie, 2017

Il criterio adottato sottolinea come la mono funzionalità residenziale – un tempo si definivano quartieri – dormitorio – rappresenti più compiutamente lo stato di marginalizzazione del vivere periferico, indipendentemente dalla localizzazione. Anche per tale ragione, l'intensità del fenomeno è un connotato di struttura non necessariamente dipendente dal complessivo livello socio-economico del territorio di riferimento, e i valori assoluti sono da porre in relazione alle dimensioni demografiche dei comuni esaminati. Roma risulta, infatti, la grande città con più residenti in periferia seguita da Torino, Milano e Napoli. Mentre in termini di incidenza % sui residenti Reggio Calabria risulta al primo posto con il 78,7% degli abitanti collocati in periferia (Fig. 1).

Fig. 1 - Incidenza degli abitanti periferici



Fonte: Elaborazione ISTAT per Commissione periferie, 2017

A caratterizzare, poi, le periferie delle grandi città italiane è la presenza di famiglie disagiate e vulnerabili, di giovani generazioni fuori dai circuiti attivi e occupazionali. L'ISTAT ha elaborato per la Commissione, quattro indici georeferenziati che danno conto della popolazione insediata nelle zone dove si registrano i più elevati valori di disagio (in termini di ultimi quintili).

Il 33,8% dei residenti nei capoluoghi metropolitani vive in quartieri dove c'è una significativa presenza di famiglie con potenziale alto disagio economico. L'incidenza di tali famiglie è variabile fra l'1-3% nel Nord, fino al 4-14% nel Mezzogiorno con punte massime a Napoli, Palermo e Catania (Tab. 3).

Altrettanto rilevante è la quota di residenti metropolitani, pari al 37,5% in quartieri dove si manifesta una significativa presenza di famiglie a elevata vulnerabilità sociale e materiale, quale sintesi di sette diversi indicatori. I valori massimi si registrano a Messina dove 51,6% della popolazione vive a stretto contatto con famiglie in condizioni di forte deprivazione sociale.

Il portato della periferia metropolitana, e la sua misurazione, attiene anche al manifestarsi di diseguaglianze di tipo territoriale all'interno dello stesso comune capoluogo. L'accesso al mercato del lavoro vede forti differenze fra i vari quartieri metropolitani, anche in situazioni tipiche del Centro-Nord del paese dove comunque i tassi di occupazione sono più elevati.

Tab. 3 - Popolazione residente in quartieri con alto potenziale disagio economico

	Popolazione	Val. %
Cagliari	67.085	44,8
Napoli	395.505	41,1
Catania	118.605	40,4
Palermo	263.315	40,0
Torino	343.291	39,4
Reggio Calabria	70.206	38,8
Roma	887.839	33,9
Messina	81.405	33,5
Genova	205.285	35,1
Milano	408.105	32,9
Venezia	102.957	39,4
Firenze	110.806	30,9
Bologna	103.265	27,8
Bari	84.459	26,7
TOTALE	3.242.128	33,8

Fonte: Elaborazione ISTAT per Commissione periferie, 2017

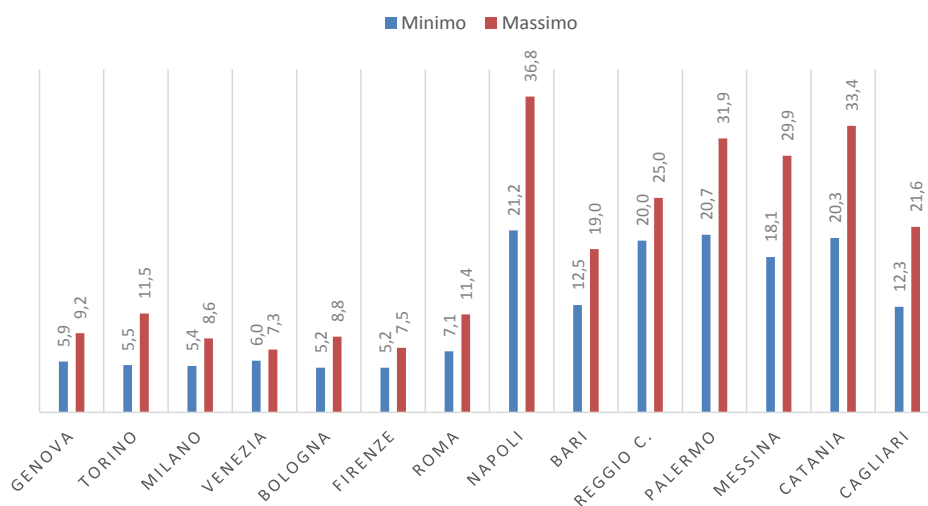
In più di un terzo dei territori metropolitani è elevata l'incidenza di giovani fra 15 e 29 anni fuori dal mercato del lavoro e fuori dalla formazione (i Neet) con quote più rilevanti nel Centro-Nord che si attestano fra 10-12%, mentre nelle grandi città meridionali il range varia fra 15 e 25%.

Situazione analoga si rileva esaminando la distribuzione territoriale del tasso di disoccupazione. Il 41,2% della popolazione metropolitana vive nelle aree periferiche dove la disoccupazione è più alta, relativamente alla situazione di ciascun capoluogo metropolitano.

A delineare una condizione di marginalità territoriale vanno, infatti, considerate le distanze relative fra le varie zone urbane di una stessa grande città. Nel Centro -Nord le maggiori diseguaglianze si ritrovano a Torino dove in periferia la disoccupazione è doppia rispetto alle situazioni migliori. Più equilibrate le situazioni di Genova, Venezia, Firenze e Bologna, mentre il distacco torna a farsi sentire a Roma. Nelle grandi città meridionali la critica situazione occupazionale porta a rialzare i valori anche nelle aree

centrali e di conseguenza in periferia si raggiungono punte molto elevate. Le migliori situazioni del Sud sono quelle di Bari e di Cagliari (Fig. 2).

Fig. 2- Tasso di disoccupazione per valori minimi e massimi nel comune Capoluogo (val.%)



Fonte: Elaborazione ISTAT per Commissione Periferie, 2017

La periferia quindi non è più definibile come ambito urbano geograficamente lontano dal nucleo storico o contrapposto geometricamente a un “centro”, anche se non si può negare una specificità territoriale legata all’espansione e integrazione degli spazi urbani. Va infatti configurandosi un processo di urbanizzazione fortemente condizionato da un nuovo ciclo economico che si sta manifestando in Europa quale portato di un mutato paradigma tecnologico, dell’integrazione mondiale dei mercati, della crisi demografica, dei flussi migratori, dell’innovazione basata su ricerca e creatività, tutti fattori che inducono una forte concentrazione metropolitana.

Le periferie metropolitane sono, quindi, cresciute con la globalizzazione in quanto un mondo sempre più interconnesso, fisicamente con il trasporto aereo e l’alta velocità ferroviaria, ed economicamente con tutte le forme immateriali di scambio, spinge alla polarizzazione verso grandi aggregati urbani.

Se, infatti, passiamo ad analizzare il più ampio contesto delle Città metropolitane, il concetto di periferia si complica dovendosi riferire a un’area vasta, coincidente con quella delle ridimensionate amministrazioni provinciali. Un perimetro talvolta troppo grande (vedi il caso di Torino), altre troppo piccolo rispetto alla effettiva conurbazione metropolitana (vedi Napoli). Le periferie di una Città metropolitana possono corrispondere a piccoli comuni trasformati in quartieri residenziali, ma anche a centri con una identità propria, località turistiche, importanti realtà portuali, distretti industriali ad alta produttività, centri medi e piccoli comuni in spopolamento. Una tale

composita realtà costituisce comunque il riferimento del sistema metropolitano nazionale.

Oltre all'Europa persino l'Italia policentrica, delle cento città e dei borghi è, quindi, soggetta a un processo molto simile a quello che si sta manifestando su scala globale. Delle prime dieci aree metropolitane più popolate d'Europa, infatti, ben tre sono italiane — Milano, Roma e Napoli — seconde solo a Londra, Parigi, Madrid e Berlino. A differenza di altri paesi, tuttavia, in Italia la maggiore attrattività metropolitana non ha prodotto i fenomeni di declino della rete delle città intermedie, che al contrario restano un importante presidio territoriale del nostro sistema insediativo.

Anche per tale ragione, come richiamato in precedenza, la più recente riforma istituzionale riguardante le autonomie locali ha varato dopo decenni le Città metropolitane, come specifico livello di governo del territorio, realtà istituzionali che, complessivamente, coinvolgono una superficie di 38.740 kmq con una popolazione di 21,9 milioni d'abitanti, distribuiti in 1.260 comuni. In pratica il 35% degli italiani vive nelle aree metropolitane occupando il 13% del territorio nazionale.

Anche le prospettive di breve termine vedono un ulteriore rafforzamento di queste realtà che, anche in ragione della possibile ripresa economica del Paese, risultano capaci di attrarre ancora flussi di popolazione. Solo Napoli e Bari fra le 14 città metropolitane si prevede registrino variazioni negative dei residenti fra 2015 e 2020, probabilmente imputabile a un ulteriore spostamento dell'urbanizzazione verso cinture ancora più esterne, in assenza di un chiaro indirizzo delle amministrazioni locali verso indispensabili programmi di ristrutturazione e rigenerazione di aree periferiche soggette a degrado.

Ma ciò che assume una notevole rilevanza è il valore aggiunto che si produce nelle aree metropolitane. Bisogna infatti considerare che una grande metropoli genera un PIL paragonabile a quello di uno Stato, e ciò vale anche per quelle italiane. Alle due metropoli globali di Parigi e Londra, seguono Madrid e Milano che si attestano su un PIL metropolitano fra i 170 e 180 miliardi di euro, poi Roma, Barcellona e Berlino il cui valore è compreso fra 130 e 140 miliardi di euro, un Pil paragonabile a quello dell'intero Veneto o dell'Ungheria.

Il valore assoluto del prodotto metropolitano va posto in relazione alla concentrazione di residenti e ai grandi flussi, fra cui grande importanza rilevano quelli turistici. Se lo confrontiamo con i valori pro-capite o con misure di produttività, emerge una diversa gerarchia, basata fondamentalmente sulla qualità del tessuto produttivo. Parigi ha, infatti, un PIL per abitante di 52mila euro, Milano di 42mila, Roma di 33mila, Napoli di poco più di 16mila.

Le metropoli a benessere diffuso sono anche quelle dove l'economia si basa fortemente sull'elevata qualità del capitale umano, e sull'economia della conoscenza e della creatività. Industria, tecnologia, innovazione, servizi digitali e cultura costituiscono il vero motore economico della città globale. Le due città ai vertici europei sono anche quelle dove la maggior parte della popolazione attiva ha un titolo d'istruzione terziario (laurea o dottorato) e/o lavora in settori ad alto contenuto di ricerca e tecnologia: il 69,3% nella regione londinese e il 60,1% in quella parigina. Nelle regioni di riferimento di Milano e Roma si attestano su valori decisamente inferiori: il 39,3 la Lombardia e il 37,3% il Lazio.

Naturalmente queste condizioni differiscono molto all'interno nelle aree metropolitane, dove i livelli di istruzione periferici divergono da quelli delle zone intermedie e centrali.

2.1 La realtà periferica

Secondo le valutazioni Eurostat riguardanti i livelli di urbanizzazione delle aree vaste, l'83% dei cittadini metropolitani italiani vive in periferia dove è comunque presente una parte importante dell'apparato produttivo e persino circa il 15% delle attrazioni culturali. Nei territori densamente urbanizzati del nostro paese, infatti, vivono, al di fuori dei centri storici e delle aree centrali, oltre 17,4 milioni di residenti.

Fra le numerose diseguaglianze che si manifestano all'interno della metropoli va considerata come determinante quella territoriale. Oggi le periferie rappresentano l'effettiva natura delle grandi città, soggette a fenomeni dirompenti come la longevità, la crisi del ceto medio urbano, il multiculturalismo, il disagio giovanile oltre, naturalmente, agli impatti negativi conseguenti al lungo periodo recessivo che, pur conclusosi, ha determinato un notevole impoverimento soprattutto dei ceti a medio e basso reddito, di cui si popolano le periferie.

Con la riduzione delle risorse pubbliche a disposizione delle autonomie locali, si è visto rallentare il ritmo degli interventi necessari a dotare le aree di nuova espansione urbana delle infrastrutture e dei servizi, ovvero della qualità sociale indispensabile al buon vivere.

La crisi ha messo a dura prova le condizioni di vita nelle periferie metropolitane. Secondo un'indagine del *think tank* RUR, il 72,3% dei residenti nelle periferie metropolitane rileva come, a causa della recessione, molti negozi e bar abbiano chiuso; per il 56,6% sono diminuiti i servizi locali e per il 50,4% sono peggiorate la manutenzione e la pulizia delle strade e degli spazi pubblici. Il disagio che, da Nord a Sud, si è manifestato nelle aree periferiche è, poi, condizionato dal più generale clima d'incertezza soprattutto economica e occupazionale.

Nelle Città metropolitane vanno riconosciute le diversità, le stratificazioni e le specifiche vocazioni, per riattivare la percezione dei luoghi riconoscendo anche – come afferma Renzo Piano – “la bellezza che si nasconde nelle periferie”.

Bisogna interrogarsi su quali siano i fattori fisici, sociali e culturali d'inesco e procedere a sollevare un interesse verso i luoghi dove si vive la quotidianità. Una volta individuati è, poi, indispensabile il coinvolgimento dei cittadini con una funzione di *public engagement* in grado di farne l'oggetto di una riappropriazione collettiva.

Da un punto di vista insediativo, si stanno generando nuove forme territoriali. Sia per una questione dimensionale che per ragioni più strettamente immobiliari, l'urbanizzazione non avviene più solo per dilatazione centrifuga del comune centrale, ma attraverso un'espansione lungo diverse direttrici, che finiscono per inglobare e allargarsi anche nei centri suburbani.

Oggi le periferie rappresentano la mutazione della natura stessa delle grandi città. Vanno quindi ridefinite, anche perché è dalla loro vivibilità che dipendono equilibri sociali e capacità competitive.

Molto schematicamente possiamo ripartire la maxopoli in almeno quattro grandi aggregati: il centro storico della città principali, le aree centrali, le periferie urbane (intermedie e più esterne) naturale espansione del nucleo originario e le nuove periferie di tipo metropolitano, fuori dai confini amministrativi della città principale, che costituiscono la più recente espansione.

Quest'ultimo aggregato ha ormai in Europa un notevole peso, e inizia ad essere rilevante anche per le nostre più grandi Città metropolitane. In una elaborazione effettuata sui dati più recenti dell'Eurostat aggiornati al 2013 si può rilevare il peso di queste nuove periferie, cioè quelle più esterne, valutabile nella media europea attorno al 35% dei residenti metropolitani.

Naturalmente sono le metropoli più popolate a registrare il maggior numero di cittadini ultra-periferici. La classifica delle 15 più importanti aree metropolitane europee vede al primo posto Manchester con l'81,2% dei residenti nelle aree iper periferiche, seguita dalla grande Milano dove il 76,2% dei residenti risiede nella periferia metropolitana. Seguono tre metropoli mediterranee come Atene con il 73,2%, Lisbona con 71,1% e Napoli con il 68,1%. Nella fascia successiva le due città europee globali Parigi (65,4% dei suoi 6,5 milioni di residenti nei *banlieues* metropolitani) e Londra, con il 60% collocati dell'*hinterland* metropolitano. Chiudono la classifica Roma, Bruxelles e Amsterdam, rispettivamente con il 38,9%, il 36,7% e il 26,7%, città quindi ancora relativamente compatte.

Naturalmente, quest'analisi di tipo generale, va poi riesaminata caso per caso. In particolare il Comune di Roma, essendo il più esteso d'Europa, racchiude nei suoi confini amministrativi anche le condizioni di estrema perifericità che comprende, nelle altre realtà, i comuni dell'*hinterland*.

3. RIGENERARE E INTEGRARE: UNA STRATEGIA DI INTERVENTO PER LE AREE URBANE PERIFERICHE

La rigenerazione urbana fa seguito ad una esperienza consolidata di politiche per la riqualificazione del patrimonio esistente e anche all'indicazione della UE di una progressiva riduzione del consumo di suolo che dovrebbe realizzarsi all'orizzonte del 2050. Si tratta di una tendenza culturale e politica ormai consolidata a livello europeo e dei paesi più sviluppati. Ciò è tanto più rilevante in quanto è disponibile un ampio territorio urbanizzato, al cui interno insistono aree libere, complessi obsoleti non utilizzati o degradati.

Nuovi quartieri residenziali, poli direzionali e tecnologici, parchi urbani, complessi commerciali o turistici, possono essere immaginati come strutture dove provocare emozioni omologhe a quelle offerte dal tessuto urbano storico. Quindi non solo spazi funzionali, ma luoghi dove recuperare la complessità dei valori dell'oggi: da quelli estetici, alla sostenibilità energetica e ambientale, alla rispondenza ai bisogni primari come sicurezza o sobrietà. Tutte componenti in grado di determinare un miglior livello di qualità della vita, non solo per i residenti nelle aree di pregio, ma anche dei luoghi che denunciano un'assenza di uno specifico carattere culturale.

Quello di privilegiare l'intervento nei comprensori già costruiti è il principio che si è affermato in tutta Europa, nei decenni più recenti, come meccanismo principe per

soddisfare la domanda residenziale e di servizi, per accrescere l'occupazione e il prodotto interno metropolitano, per rendere più vivibile e sostenibile lo spazio urbano.

Il processo economico e d'investimento sotteso alla rigenerazione del territorio funziona, innanzitutto, se comporta la rimessa in circolo di complessi edilizi degradati, non utilizzati, abbandonati attraverso progetti di riqualificazione e ricostruzione che rispondano a un completo ridisegno dell'area d'intervento.

Non si tratta quindi di un processo statico, ma di una reinterpretazione e di un completo rifacimento di luoghi non più idonei all'abitare o al lavorare. Nell'ultimo decennio, in Italia, si è edificata per soli usi residenziali una media di 53,2 ettari al giorno, e anche in presenza di una prolungata crisi delle costruzioni, l'urbanizzazione su *green field* da qui al 2020 è prevedibile continui, seppur a un ritmo ridotto, di 35/40 ha/giorno.

Gli indirizzi generali, anche europei, indicano obiettivi di progressiva riduzione del consumo di suolo, fino ad un suo azzeramento all'orizzonte del 2050.

4. GOVERNANCE, PARTECIPAZIONE E POLITICHE PUBBLICHE

Molte generazioni di progetti si sono susseguiti nelle grandi e medie metropoli europee, facendo sempre più evolvere il carattere innovativo del disegno urbanistico. Vengono alla mente numerose esperienze e politiche attuate negli ultimi trent'anni per il recupero urbano come i programmi complessi italiani, il programma comunitario Urban, fino a Jessica della BEI o al più recente PON Città. Una vera e propria stagione di rinascita per le città investite da ampi programmi di riqualificazione delle aree periferiche come Bologna, Glasgow, Stoccolma, Lione, Lille, Ginevra, Barcellona, Bilbao, Lisbona, Berlino, Valencia, Torino, Milano e molte altre.

L'evoluzione è costante e oggi una nuova stagione progettuale è in atto, con caratteri fortemente innovativi tendenti - più che nel passato - a valorizzare il patrimonio culturale materiale e immateriale esistente nelle periferie metropolitane. In via esclusivamente esemplificativa basti citare solo alcuni dei casi più significativi. Ad Amburgo è in corso un grande progetto che coinvolge le vecchie aree portuali centrali e un significativo pezzo della periferia. Il programma applica la metodologia IBA - Internationale Bauausstellung (*International Building Exhibition*) basata sulla qualità progettuale e tecnologica, una forte collaborazione fra investitori privati e pubblica amministrazione, una stretta connessione fra strategie economiche e rigenerazione urbana. Una città intermedia come Birmingham ha delineato un programma Big City 2031 con il quale reagire ai processi di de industrializzazione, puntando su creatività, cultura e socialità. Anche Marsiglia, attraverso i programmi di rigenerazione urbana Euromediterranée ed Ecocite, sempre dovuti alla convergenza fra pubblico e privato, cerca di affermare un ruolo competitivo nei settori di punta delle tecnologie e della logistica, associandolo a un'accresciuta offerta culturale.

Soprattutto le realizzazioni internazionali rendono implicito un modello attraverso cui, nel rinnovo delle periferie metropolitane, si possono ritrovare i sistemi più efficaci per valorizzare effettivamente il patrimonio culturale. Principi di progetto che possono essere così sintetizzati:

- la scala sia territoriale che dell'investimento deve essere sufficientemente ampia per poter contemperare più funzioni e un modello operativo economicamente sostenibile. L'intento deve essere di ricreare l'effetto città con progetti di ampie dimensioni;
- i sistemi di mobilità interna e di raccordo ai nodi logistici devono essere ispirati alla sostenibilità ovvero a una significativa riduzione delle emissioni secondo quanto previsto dagli accordi internazionali volti a contrastare i cambiamenti climatici;
- un tale obiettivo può essere conseguito solo con un'edificazione che contempra alte densità e che sia in grado di concentrare domanda sufficiente ad alimentare un sistema di trasporto pubblico a basso impatto d'emissioni;
- i grandi progetti consentono, inoltre, la sperimentazione di nuovi materiali costruttivi, di ridurre i consumi energetici e di generare localmente energia;
- la progettazione va improntata a una reinterpretazione dei luoghi e della loro memoria storica, con puntuali riferimenti alla valorizzazione del patrimonio culturale presente;
- è indispensabile una varietà di funzioni e l'attuazione degli interventi più appropriati per trasformare il degrado in decoro e sicurezza, attraverso l'abbattimento e la ricostruzione, il recupero e la progettazione di un verde urbano "attivo";
- vanno, infine, individuati luoghi di socializzazione, come ad esempio i poli per la formazione, dove concentrare l'istruzione pubblica e l'offerta di servizi per il lavoro, per il *welfare* territoriale ma anche per la cultura e l'intrattenimento.

La metropoli ormai senza limiti e confini può trovare una nuova metrica, solo se unisce storia e modernità, se innova profondamente nella morfologia dei nuovi progetti e nel montaggio delle fattibilità economiche, il tutto sotto la guida e regia delle istituzioni.

4.1 Un processo in linea con le politiche internazionali

Le politiche pubbliche rivolte alla partecipazione diretta delle periferie urbane e metropolitane (*inner peripheries of city*) allo sviluppo sostenibile e inclusivo, rappresentano, per l'Italia, un evidente segno di vicinanza ad un processo coesivo che, sfidando i motori dell'economia - le città - a rilanciare la capacità competitiva di paesi e regioni, affida agli spazi intra-urbani e intra-metropolitani dell'abitare il ruolo di portavoce di nuovi modi di concepire la qualità della vita, mitigando la povertà e l'esclusione, rilanciando l'offerta di occupazione, di servizi e accessibilità.

È un impegno di cui l'Italia si è fatta garante nell'ambito della Politica di Coesione 2020 europea e internazionale (Habitat III, 2016), e su cui sta investendo per il post, consapevole delle sue diversità geografiche e delle dimensioni che il tema investe.

Le politiche pubbliche dell'abitare in sicurezza dovranno essere condivise componendo un'Agenda politica Urbana unitaria e innovativa in cui sussidiarietà orizzontale e verticale, partecipazione dal basso e equità ispirino una strategia, anche legislativa, che veda le periferie protagoniste e portatrici di riforme e innovazioni progettuali e culturali, materiali e immateriali.

L'esperienza italiana, non disgiunta da quella europea in corso nelle grandi città metropolitane, suggerisce flessibili e innovativi orientamenti di governo con nuovi

strumenti di programmazione, pianificazione e *governance* per rendere strategicamente e coerentemente integrati decisori e utilizzatori dello spazio pubblico, consentendo al Paese di portare a compimento progetti di breve periodo in scenari programmati di medio (2030) e lungo (2050).

Abitare in sicurezza è, inoltre, per il Paese, l'opportunità e il mezzo per la diretta partecipazione alle sfide globali imposte dal cambiamento climatico e dalle migrazioni, generando nuove forme di investimento sociale e reddito di qualità, aumentando l'offerta e l'accesso ai servizi di interesse economico generale (sanità, accessibilità, formazione, digitale, cultura e tempo libero, eccetera), attingendo da un quadro di soluzioni progettuali endogene e territorializzate. Tra queste l'*housing* sociale e accessibile, l'economia circolare locale, le infrastrutture verdi e gli ecoservizi, la transizione energetica, l'uso del suolo e la mobilità sostenibili, la transizione digitale sono procedure pubbliche innovative e responsabili.

In questo quadro, non poteva mancare un riferimento ai vecchi e nuovi strumenti strategici (piani, visioni, documenti programmatici, ...) che trasformino le periferie in parti di città connesse, aperte, capaci di sfidare, senza confini, l'integrazione di cui sono fatte oggetto, come importante capitolo del rinnovato 'patto' di un'Unione a 27 *post Brexit* nei confronti di un sistema globale 'multipolare' ancora privo di regole.

Le periferie di cui si discute in questo Rapporto sono dunque le aree di un 'nuovo confine' con cui misurare l'efficacia della politica pubblica. Un confine dove si fronteggiano e a volte confliggono scelte sperimentali e progetti innovativi, poteri '*hard*' (decisionali, economici, finanziari, culturali) e '*soft*' (associazioni e *network*) che hanno determinato, legalmente o illegalmente, il radicamento di comportamenti economico-sociali e culturali identitari oltre le regole, fissandone di nuove.

Oggetto di attenzione da parte dell'Unione dal 2011, le periferie sono oggi destinatarie di politiche pubbliche e investimenti privati, programmi e progetti tematici e intersettoriali, i cui obiettivi possono essere riassunti in pochi punti:

1. riprogettare e modernizzare funzionalità e servizi (inclusi quelli collettivi offerti dal paradigma *smart city-smart specialisation*);
2. praticare l'inclusione sociale per segmenti di popolazione fragile e per aree e quartieri disagiati, estendendo i servizi sociali e di interesse economico generale alle aree di marginalità economica;
3. creare un mercato del lavoro locale (soprattutto giovanile) attraverso il rafforzamento della capacità delle città di attrarre filiere produttive pregiate, globali e competitive;
4. rigenerare l'*habitat* insediativo adeguandolo, tecnologicamente, ai moderni *standard* di qualità della vita, garantendo nel contempo un aumento delle relazioni sociali e l'inclusione;
5. rendere 'sicura' la vivibilità degli spazi pubblici attraverso azioni di contrasto alla criminalità con il supporto di cittadini e cittadinanze, ricostruendo fiducia nel ruolo dello stato e di una pubblica amministrazione che dimostri efficacia ed efficienza (*capacity building*).

Tali principi andranno raccordati opportunamente con le politiche nazionali.

CAPITOLO 1

La rigenerazione urbana

PAGINA BIANCA

1. RIGENERARE LE CITTÀ METROPOLITANE

Il lavoro svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato della sicurezza e del degrado delle città e delle loro periferie, nel pur ristretto tempo di un anno e poco più, ha consentito di svolgere un ampio arco di audizioni con soggetti istituzionali, associazioni professionali e di categoria e comitati di quartiere, oltre a un certo numero di sopralluoghi nelle principali città italiane.

Nel corso di questi incontri l'indagine conoscitiva sulla situazione di molti quadranti di periferia urbana ha dovuto limitarsi, visto il poco tempo disponibile, a un numero contenuto di situazioni e di realtà specifiche che possono essere restituite dall'ampio corredo di documentazione della presente *Relazione conclusiva*.

Tuttavia, è possibile trarre, dall'esperienza compiuta, alcune valutazioni e alcune considerazioni che, in relazione al contenuto specifico di questa Sezione del Rapporto conclusivo, assumono un valore generale e nazionale e che costituiscono una sorta di comune matrice dello stato evolutivo delle città italiane e della questione urbana in Italia.

Utilizziamo, non a caso, l'espressione "questione urbana" in un Rapporto parlamentare che ha come oggetto l'indagine sulle periferie, perché si ritiene che la stessa espressione di "periferie urbane" debba essere, in una certa misura, superata se si vuole cogliere la profondità e il carattere strutturale e non limitato a una specifica condizione territoriale dei problemi e delle difficoltà di natura sociale, economica, urbanistica e culturale che vengono oggi ricondotte (spesso genericamente) al termine "periferie".

Se ci attenessimo alla accezione letterale del termine dovremmo, infatti, delimitare il campo dell'indagine e delle analisi solo a ciò che sta intorno ai nuclei storici o antichi delle città e delle aree metropolitane italiane, dando per acquisita una secca separazione tra degrado e pregio urbano o tra arretratezza e sviluppo lungo la linea della divisione amministrativa tra le zone centrali, semicentrali ed esterne e secondo una visione radiocentrica e circolare degli organismi insediativi.

L'esperienza ci dice, invece, che, pur non venendo del tutto meno la differente matrice che contraddistingue i centri storici italiani con le più recenti periferie, sviluppatasi per cicli, nel corso della storia unitaria, l'elemento territoriale centro/periferia non è più da tempo sufficiente per una lettura integrata dello stato evolutivo di molte nostre città, delle situazioni di degrado sociale, di impoverimento dei ceti medi urbani, di abbandono e decadenza dello spazio pubblico, di vetustà del patrimonio edilizio, di obliterazione delle risorse ambientali e del patrimonio storico e culturale, di tutela dei beni rurali e del settore primario, della qualità delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche, delle condizioni di insicurezza urbana e di difficoltà dei processi di integrazione dei flussi migratori.

Come può apparire evidente nelle parti della Relazione dedicate, ad esempio, a città come Genova, Palermo e Napoli, ma anche a parti di situazioni riscontrate a Roma, gli elementi di pregio e i fattori di degrado si intrecciano, si sovrappongono e convivono in zone centrali e periferiche, a volte rovesciando la stessa percezione del termine "periferia" fino al punto di constatare che esistono centri storici degradati e insicuri a fronte di periferie dotate di buoni *standard* di vivibilità e di qualità.

È quindi in discussione l'insieme degli organismi urbani italiani che, nelle grandi differenze tra le città, vive ormai da oltre 150 anni sotto una comune condizione amministrativa, sono in discussione i sistemi di relazione tra parti di città, spesso compromessi dal *gap* genetico di trasporto pubblico locale, il peso esercitato dalla rendita fondiaria e dalla rendita urbana sulla crescita dei perimetri urbani e sulle modalità del consumo del suolo agricolo nel corso dei decenni ed uno squilibrio diffuso tra la città pubblica (servizi, trasporto, verde pubblico, infrastrutture tecnologiche, logistica) e la città privata.

Il tema delle periferie urbane deve essere dunque affrontato come tema urbano complessivo, come questione urbana in senso generale e non settoriale; una questione urbana che è, in primo luogo, connessa al tema della “città pubblica”.

Con un semplice sillogismo, schematico quanto chiaro, si potrebbe dire che la “questione delle periferie” coincide con una “questione urbana italiana” che, a sua volta, ha come principale nucleo problematico lo squilibrio maturato durante la storia unitaria e la crescita e lo sviluppo delle città italiane tra rendita urbana e “città pubblica”.

Sulla base di questa premessa si è deciso di inquadrare anche le possibili soluzioni e linee di azione per una vera politica di rigenerazione urbana che si fondi su un concerto di pratiche operative e di innovazione legislativa, su azioni specifiche e puntuali di “ricucitura” ma, soprattutto, su azioni di più ampio respiro spaziale e temporale, capaci di sovvertire i termini attuali della “questione urbana italiana” e quindi del futuro di molte periferie e situazioni di degrado.

In questa Sezione della Relazione è possibile rintracciare analisi e alcune indicazioni di soluzione normativa per una politica di rigenerazione urbana che interpreti il complesso della “questione urbana” con le sue molteplici angolazioni.

La Commissione Parlamentare ha svolto missioni e sopralluoghi in nove città metropolitane italiane riscontrando un intreccio tra i nuclei problematici generali — messi in luce nella presente Sezione — e le specifiche e diversificate situazioni locali.

1.1 ROMA

Nel caso di Roma le audizioni ed i sopralluoghi hanno fatto emergere la necessità di una particolare attenzione a quattro temi fondamentali:

a) il primo riguarda il recupero urbanistico degli oltre 150 nuclei di edilizia *ex* abusiva assoggettati a perimetrazione e a pianificazione attuativa in due successivi cicli (zone O di “Recupero urbanistico” di cui alla Variante speciale approvata nel 1983 e i cosiddetti “toponimi”, i “Nuclei di edilizia *ex* abusiva da recuperare” del PRG approvato nel 2008), che attendono il completamento di molte opere pubbliche di urbanizzazione primaria e secondaria (anche attraverso un processo di realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione direttamente da parte dei cittadini dei nuclei, organizzati in consorzi); la conclusione degli *iter* approvativi dei singoli piani particolareggiati che risultano essenziali per definire il quadro dei servizi di quartiere e la loro localizzazione, nonché la definizione dei comparti edificabili per le famiglie residenti; il corredo dei servizi privati terziari e commerciali e delle aree produttive; la viabilità e gli spazi pubblici e le connessioni con le infrastrutture e il sistema della mobilità; la tutela degli ambiti di riserva naturale, agricola e del paesaggio che sono ancora fortemente intrecciati e correlati con questa parte della periferia romana. Tra le

numerose realtà meritevoli di approfondimento si segnala, in particolare, la controversa vicenda delle lottizzazioni della zona di Valle della Borghesiana nel VI Municipio dove insistono i toponimi di Colle Regillo e Due Colli e riguardante circa 30 mila cittadini.

I lottisti che, a partire dagli anni Sessanta, acquistarono i terreni per realizzare in autocostruzione la propria abitazione sono ancora oggi, per una serie di vicende all'esame della magistratura civile e penale, in attesa dei regolari rogiti. La non perfezionata trasmissione delle proprietà ostacola la definitiva opera di risanamento urbanistico e la realizzazione di molte opere pubbliche. Si auspica un definitivo chiarimento della vicenda giudiziaria e la individuazione di eventuali responsabilità civili e penali;

b) il secondo tema attiene al destino di numerosi Piani di Zona *ex lege* n. 167 del 1962 ricompresi nel Secondo PEEP di Roma, che sono attualmente fermi o interrotti, benché in molti casi già abitati, con opere pubbliche incomplete o non realizzate e convenzioni stipulate, ma non rispettate dagli operatori titolari delle opere.

Questa realtà interessa almeno 30 quartieri sorti a partire dal 2006 e coinvolge migliaia di famiglie che si trovano oggi a vivere in situazioni assai critiche a causa delle disagiate condizioni dei quartieri, ma anche del rischio di perdita dell'alloggio, a causa dei fallimenti delle imprese costruttrici, di irregolarità amministrative, di lentezze burocratiche, di scadenza delle fidejussioni bancarie dei consorzi.

La Commissione ha ascoltato, in merito, le ragioni dei cittadini e raccolto tutti gli elementi utili che sono stati trasmessi, come prevede la funzione inquirente della stessa Commissione, alla Procura della Repubblica che sta conducendo le necessarie indagini su quelle situazioni.

Al di là, tuttavia, delle responsabilità che si auspica possano essere individuate con certezza, tale vicenda segnala anche su un piano nazionale la definitiva conclusione di una certa stagione delle politiche per l'ERP attuate in Italia a partire dagli anni Sessanta e Settanta.

Questo sia in relazione ai meccanismi attuativi di acquisizione delle aree e al loro carattere espansivo, sia in relazione alle forme di coordinamento tra amministrazioni comunali e regionali e operatori privati nella realizzazione dei Piani e delle relative opere pubbliche.

Appare urgente porre al centro di una innovativa politica di rigenerazione urbana anche un rinnovato slancio dell'edilizia residenziale pubblica rivolta ai ceti medi e bassi, agli anziani, agli studenti fuori sede, ai cittadini immigrati e residenti regolari con procedure e modalità che non contemplino massiccio consumo di suolo, ingestibilità dei piani per eccesso o scarsità di densità insediativa (entrambi essenziali per la loro piena funzionalità ed equilibrio), incertezza di risorse pubbliche e private.

L'esperienza degli ultimi anni e le numerose e ormai affermate strategie di altri paesi europei spingono a considerare le modalità del *social housing* come quelle più adatte per aprire una nuova stagione. Modalità che, tuttavia, impongono scelte nette nel campo della normativa urbanistica, dell'utilizzo dei patrimoni immobiliari comunque pubblici e una chiara politica di coinvolgimento del settore bancario e creditizio con prodotti di finanziamento adatti alla natura di programmi di non immediato rientro ma di sicura durata nel tempo;

c) il terzo tema concerne la questione delle occupazioni abusive del patrimonio residenziale pubblico costituito a Roma da 48.325 alloggi di proprietà Ater e da oltre 20.000 di Roma Capitale; tema che si intreccia ai problemi della legalità e della sicurezza nelle periferie.

Si calcola che, per quanto riguarda il solo patrimonio Ater, le occupazioni ammontano a poco più di 6.000 con un'incidenza del 12% sul patrimonio complessivo.

Una percentuale record se paragonata con analogo fenomeno nelle altre maggiori città italiane. Inoltre, secondo fonti dello stesso Istituto depositate presso la Commissione, si calcola una percentuale di morosità del 50% del dovuto per canoni e servizi; percentuale che comporta un ammanco totale di circa 700 milioni di euro per circa il 50% non esigibile, in quanto prescritto o non certificato.

Tale sofferenza finanziaria, unita al debito maturato verso il Comune di Roma per mancati versamenti ICI – e per il quale l'Istituto ha avviato presso l'Agenzia delle Entrate procedura di rottamazione con rateizzazione di circa la metà dell'ammontare, comporta notevoli problemi per la politica di manutenzione del patrimonio esistente e di realizzazione di nuovo alloggi.

La Commissione rileva, quindi, la necessità di una forte azione delle istituzioni competenti (Comune, Regione, Ministero degli Interni) per garantire elevati livelli di controllo e di verifica sui requisiti degli assegnatari, legalità e sicurezza come premessa per riattivare, anche ai fini di una efficace partecipazione degli enti titolari di patrimonio residenziale pubblico, strategie coordinate e integrate di rigenerazione urbana.

Va segnalata l'azione dell'Ente per il risanamento finanziario, la regolarizzazione dei contratti, la – non sufficiente – produzione di nuovi alloggi (appena 206 in programma) e di operazioni di rigenerazione di grandi complessi tra i quali si segnalano interventi per 40 milioni di euro derivanti dai Contratti di Quartiere per Corviale e Primavalle;

d) il quarto tema richiama la necessità di rilancio di una forte iniziativa pubblica per gli investimenti su opere pubbliche e manutenzione urbana. Molti incontri hanno fatto emergere lo stato di abbandono allarmante degli spazi pubblici, del patrimonio scolastico, delle strade e dei servizi di rete più importanti come il trasporto pubblico, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e del settore idrico.

Per questi temi si rimanda alla Sezione dedicata, nello specifico, alla Capitale, ma corre l'obbligo di segnalare questo campo dell'indagine come uno dei più urgenti e gravi da cui deriva larga parte della condizione di degrado e di insicurezza di molti quartieri non solo della periferia.

1.2 NAPOLI

Nel caso di Napoli, le audizioni e i sopralluoghi hanno messo in luce, con riferimento al tema della rigenerazione urbana, due priorità.

In primis, la rigenerazione del quartiere di Scampia, con particolare riferimento al *complesso delle Vele* che, sebbene sia stato concepito come una riproduzione della Città inglese di Cumbernauld, progettata dall'Architetto Hugh Wilson, secondo un macro modello insediativo basato su un corpo distributivo centrale con ai lati alloggi, servizi e attrezzature, non è mai decollato. Lo spazio centrale, infatti, a causa della

mancata realizzazione dei servizi e delle attrezzature previste, è divenuto, nel tempo, ricettacolo di degrado e rifiuti.

La questione relativa all'abbattimento del complesso delle Vele e di una generale rigenerazione del contesto, è al centro del dibattito, non solo napoletano ma nazionale, da molti anni.

Tra il 1999 e il 2003 sono state abbattute tre Vele rispetto alle sette complessive, lasciando, tuttavia, le rimanenti quattro in attesa di un intervento che ne risolvesse le gravi problematiche morfologico-funzionali e sociali.

A partire da un'iniziativa "dal basso", è stato ideato un progetto denominato "Restart Scampia" che, presentato al Bando Periferie del 2016, ha ottenuto un finanziamento pari a 18 milioni, finalizzato all'abbattimento di altre tre Vele e alla ristrutturazione di quella più lunga, la B, nota anche come *Vela celeste*.

Contestualmente all'abbattimento delle tre Vele, il progetto prevede la realizzazione di alloggi alternativi per la popolazione. In particolare, ne sono stati già realizzati 187 attraverso fondi comunali, che consentono lo svuotamento della prima delle tre Vele di cui è prevista la demolizione.

Particolare attenzione andrà rivolta, nella fase di trasferimento degli abitanti dalle Vele ai nuovi alloggi, al tema dell'occupazione abusiva degli alloggi. Questo tema, di grande attualità a Napoli, richiede una vigilanza capillare, anche per impedire la presenza di infiltrazioni camorristiche.

Il progetto prevede che la Vela B, l'unica che rimarrà in piedi, venga destinata a uffici pubblici e istituzionali, in modo da insediare, proprio nel cuore del quartiere, un presidio pubblico rilevante. Si pensa, in particolare, alla localizzazione, all'interno di questi spazi, degli Uffici della Città metropolitana, così come di alcune attività universitarie e altre funzioni di carattere sociale.

Intorno alle Vele abbattute l'intervento di riqualificazione prevede, secondo quanto stabilito dal Comune di Napoli, la realizzazione di attrezzature collettive e attrezzature pubbliche, che si costituiscano quali luoghi di interesse comune, soprattutto per favorire il forte tessuto associativo che si sta costruendo nel quartiere.

A questo proposito, si rileva il tema dell'assegnazione e della gestione, nella regolarità delle procedure, degli spazi e degli impianti pubblici esistenti, che risultano, a oggi, per lo più abbandonati od occupati abusivamente.

Inoltre, con il completamento del progetto, emergerà, con urgenza e gravità, il tema della rigenerazione, ambientale e territoriale, degli spazi lasciati liberi dalle demolizioni.

Il progetto presentato al Bando periferie, in coerenza con le previsioni del vigente PRG del Comune di Napoli, prevede la redazione di un Piano urbanistico attuativo esteso all'intera area di intervento (l'intero lotto M). Il Piano urbanistico attuativo dovrà prendere in considerazione anche l'area, oggi degradata, del Parco della socialità e intervenire nelle aree della Stazione di Piscinola-Scampia, che separa due quartieri storicamente connessi.

In termini generali, il Piano dovrà, inoltre, prevedere attrezzature pubbliche (aree verdi e servizi), attività commerciali, infrastrutture per la mobilità e la ciclo-pedonalità.

Visto il contesto altamente problematico e la rilevanza del progetto, tuttavia, è necessario che si perseguano gli obiettivi con tempi certi e che venga garantita una loro completa, effettiva attuazione.

La seconda priorità individuata riguarda l'area nord di Napoli, in particolare la rigenerazione del *quartiere di Bagnoli*.

In collegamento e in prosecuzione con il programma di interventi previsto per il quartiere di Scampia, è emersa la necessità di riqualificare e di rigenerare ulteriori insediamenti nella parte nord del Comune, tra cui i quartieri di Piscinola, Chiaiano, Secondigliano, fino a quelli localizzati ai confini con i Comuni contermini, come il quartiere di Melito.

In questi insediamenti si rileva la notevole presenza di manufatti pubblici abbandonati, la quasi totale assenza di servizi e attrezzature e, al tempo stesso, la rilevante presenza di aree inutilizzate e degradate.

La rigenerazione di questi contesti dovrà inserirsi all'interno di un complessivo piano di recupero, di iniziativa della Città metropolitana, affinché diventino luoghi di sviluppo, presidi di legalità e socialità.

In particolare, l'area dell'*ex Italsider*, sito di interesse nazionale localizzato nel quartiere di Bagnoli, richiede una profonda bonifica ambientale.

Con questo obiettivo si è costituito un tavolo di concertazione di progettazione tra Comune e Governo, da cui è scaturito un Accordo, che calendarizza tempi e finanziamenti per la riqualificazione ambientale e il recupero dell'intero complesso.

Anche in questo caso, a fronte della complessità dell'intervento previsto, risulta necessario prevedere una stretta vigilanza sui tempi di attuazione e sulle coperture economiche.

1.3 MILANO

Le audizioni e i sopralluoghi nelle periferie milanesi hanno messo in luce alcune specificità fortemente radicate nel contesto locale, che concorrono tuttavia a definire un orizzonte generale e di ampio respiro per le politiche di rigenerazione urbana e per la loro necessaria collocazione tra le priorità per un'agenda metropolitana delle politiche pubbliche.

Le specificità del contesto milanese sono in gran parte determinate dalla natura policentrica della sua conformazione geografica e amministrativa (il Comune di Milano ha un territorio poco esteso – circa un settimo di quello del Comune di Roma – e la Città metropolitana aggrega 134 municipalità di varia dimensione, con poli intorno e oltre i 50.000 abitanti), dove la periferia, intesa come luogo della marginalità e del degrado, è inserita sia nelle aree semicentrali della città storica sia in zone di conurbazione o isolate della più ampia regione metropolitana.

Uno dei temi cruciali è quello della *riqualificazione fisica del patrimonio edilizio residenziale* degradato. In particolare, per quanto attiene l'*edilizia pubblica*, le criticità sono sostanzialmente riconducibili alla cronica carenza di risorse locali per investimenti in manutenzione, a una gestione problematica del patrimonio, diviso tra quello del Comune di Milano – la cui gestione è affidata a MM società *in house* – e quello di Aler (Azienda lombarda per l'edilizia residenziale), localizzato sia nel Capoluogo che in molti Comuni della Città metropolitana. Alle difficoltà finanziarie e organizzative si affianca, inoltre, un'interpretazione spesso troppo burocratica delle norme in materia.

Per quanto riguarda il *patrimonio privato*, emerge con evidenza la problematica degli appartamenti gravati da ipoteche, in particolare negli insediamenti costruiti negli

anni Sessanta e Settanta per accogliere popolazioni urbane lavoratrici non più in grado di farsi carico degli oneri relativi alla proprietà e alla gestione degli immobili.

Questo patrimonio, situato soprattutto nei Comuni esterni ma con alcune situazioni dentro la città (alcuni condomini dell'edilizia del boom, immobili del primo Novecento, nei quartieri di via Padova e viale Monza), diviene oggetto di degrado e di reiterate, quanto inefficaci, procedure di pignoramento. È emblematico, in tal senso, il caso del Quartiere Satellite di Pioltello – di cui al Programma di rigenerazione urbana di Città metropolitana finanziato dal Bando Periferie – dove si concentrano fasce deboli colpite aspramente dalla crisi, costituite in gran parte da popolazione straniera, e dove le abitazioni soggette a procedure esecutive da parte di Istituti di credito rappresentano circa il 50% dell'intero patrimonio residenziale.

A queste problematiche è necessario far fronte con strumenti e modalità di intervento innovativi, che hanno trovato già alcune sperimentazioni interessanti.

Con riferimento al patrimonio pubblico, tre sono le direzioni di lavoro individuate: la necessità di razionalizzarne la programmazione e la gestione; l'urgenza di intraprendere nuove modalità di valorizzazione dei beni; la possibilità di utilizzare nuovi strumenti finanziari al fine di incentivare e sostenere la riqualificazione.

Tra le modalità di razionalizzazione nella gestione del patrimonio (e, in particolare, di riuso del patrimonio inutilizzato) vi è l'affidamento della gestione straordinaria di immobili ad associazioni e cooperative che, dopo averli ristrutturati, spesso accorpandoli, li riassegnano ai soci a canoni d'affitto sostenibili.

Tra le modalità di valorizzazione dei beni pubblici e di utilizzo di nuovi strumenti finanziari vi è l'attivazione di leve incentivanti per il partenariato pubblico-privato e l'apertura alla diffusione di nuovi strumenti finanziari. Si fa riferimento, ad esempio, all'impegno delle Fondazioni bancarie nel *social housing*, al Fondo Rotativo per la Progettualità gestito da Cassa Depositi e Prestiti, e ad altri strumenti di finanziamento straordinario, come il Bando Periferie, di cui si auspica la messa a sistema.

Per il patrimonio privato, determinanti appaiono gli strumenti che vedono il soggetto pubblico acquisire un nuovo ruolo di garante e accompagnatore. Si fa riferimento, in particolare, ai dispositivi messi a punto dall'ABI e dal MEF, quali il Fondo solidarietà per la sospensione delle rate del mutuo o l'istituto dell'OCC (Organismo Composizione Crisi) previsto dalla legge n. 3 del 2012 che consente di applicare un'intermediazione istituzionale nelle vertenze tra debitori e creditori riferite alle famiglie, analogamente a ciò che avviene per le imprese attraverso le procedure di fallimento.

Dal punto di vista della rigenerazione complessiva di questi contesti, si è rilevata la necessità di mettere in campo anche azioni finalizzate alla ricostruzione del tessuto sociale ed economico della popolazione insediata, come ad esempio quelle intraprese sul quartiere Satellite di Pioltello.

Infine, per la definizione di un quadro programmatico coerente e unitario della condizione abitativa, supportato da un'appropriata conoscenza e monitoraggio dei fenomeni, appare rilevante l'attivazione del Comitato Metropolitano previsto dal Decreto Minniti, come luogo di analisi e concertazione stabile in tema di sicurezza urbana, organo collegiale presieduto congiuntamente dal Prefetto e dal Sindaco metropolitano.

Un altro tema cruciale delle periferie milanesi riguarda l'abbandono delle aree industriali e la necessità di riconvertire interi ambiti, un tempo cuore dell'attività produttiva, in luoghi in cui si concentrino attività capaci di produrre urbanità, attraverso progetti incentrati sull'accessibilità, sulla funzionalità, sull'attivazione di nuove centralità, perni di un'infrastruttura territoriale e sociale capace di aggregare attività diversificate e di unire differenti soggetti per la costruzione di una nuova abitabilità delle periferie metropolitane.

Dal punto di vista dei meccanismi di innesco dei processi di rigenerazione di luoghi non residenziali, assume grande rilievo l'esempio di *"Reinventing Cities"*, il Bando internazionale lanciato da C40 che prevede l'alienazione di siti inutilizzati o in stato di degrado da destinare a progetti di rigenerazione ambientale e urbana, nel rispetto dei principi di sostenibilità e resilienza. Nell'ambito dei processi di valorizzazione dei beni pubblici, il Comune di Milano ha individuato cinque ambiti periferici ma strategici (il mercato di Gorla, le Scuderie de Montel, porzioni di via Serio e di via Doria, lo scalo dismesso di Greco), che potranno essere valorizzati grazie a investimenti e progetti di alta qualità.

La natura dei problemi e le specificità della regione milanese hanno dato impulso a un approccio innovativo nelle sperimentazioni in corso sia nel Comune di Milano (con il "Bando alle periferie", il Bando "Spazio alle periferie", eccetera) sia sul territorio metropolitano con il "Bando periferie" 2016 della Città metropolitana.

In particolare, l'obiettivo del Progetto della Città metropolitana *"Welfare metropolitano e rigenerazione urbana - Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza"* è quello di innescare processi di riqualificazione di spazi sottoutilizzati o abbandonati attraverso interventi che sappiano rispondere alla domanda abitativa di fasce deboli della popolazione e, al contempo, alla necessità di luoghi per attività culturali, aggregative, anche a valenza economico-produttiva, volte a sostenere l'inclusione sociale, oltre che a promuovere un sistema di mobilità sostenibile che metta in rete tali spazi.

Attraverso queste esperienze, il tema della rigenerazione urbana interseca due questioni di governo del territorio e si costituisce come nodo cruciale intorno a cui disegnare un più generale progetto di cura del territorio stesso.

La prima questione è strettamente connessa al ruolo che le città metropolitane, e in particolare quella di Milano, sono chiamate ad assumere nel governo delle aree urbane del Paese. La scala per affrontare i grandi temi dello sviluppo e della valorizzazione del territorio, e la complementarità delle funzioni che lo scenario della rigenerazione richiama, aprono la questione della costruzione di reti quale condizione a fondamento di una progettualità che investa soggetti, contesti ambientali e sociali, livelli amministrativi diversi in una visione strategica che li sappia attivare in modo interdipendente.

La seconda questione riguarda il tema della periferia, interpretato come occasione di rilancio per l'intero contesto territoriale metropolitano: i luoghi del progetto *"Welfare metropolitano e rigenerazione urbana"*, individuati attraverso un dialogo serrato tra i Comuni costituiscono i perni di una progettualità che ambisce a cogliere i problemi emergenti e le potenzialità presenti in ciascun ambito territoriale trasformandoli in prospettive di lavoro di medio periodo sui diversi temi della rigenerazione urbana.

La Città metropolitana di Milano si è quindi candidata a rappresentare il soggetto di riferimento per l'attivazione di più ampi programmi di riconversione, gestione e messa in rete di spazi rivolti all'accoglienza, alla cultura e alla coesione sociale. In questa prospettiva, le periferie diventano il campo di azioni trasversali ai tradizionali confini amministrativi, in cui mobilitare attori e comunità molteplici per la riconquista di spazi e l'organizzazione di servizi che, combinando residenza, *welfare* e altre funzioni di rilevanza metropolitana, sappiano costituire nuove centralità per il territorio metropolitano.

1.4 VENEZIA

1.4.1 Una Città con più volti

Venezia è una città che ha volti differenti a seconda della prospettiva di come le si guarda.

La città d'acqua o città antica, che si sta progressivamente spopolando e che ha assunto negli ultimi trent'anni una vocazione prevalentemente commerciale e turistica. Una città che presenta caratteri morfologici simili a quelli di Chioggia, comune importante che amministrativamente appartiene alla Città Metropolitana.

Di qua del ponte della Libertà, che separa fisicamente l'insediamento abitativo che sorge sulla laguna e la terraferma c'è Mestre, la città dove si svolge la vita economica e amministrativa, un agglomerato urbano di oltre 200.000 abitanti, che è separata fisicamente da Marghera e Porto Marghera dall'asse ferroviario e stradale che adduce alla città d'acqua.

Più in là, con il Passante Autostradale di Mestre, che fa da confine fisico e immaginario, l'area della Città Metropolitana, con una popolazione di circa 1 milione di abitanti, a cui si aggiunge la vasta area della Venezia Orientale, dove i comuni di Portogruaro e San Donà rappresentano i centri più importanti, insieme alle località turistiche del litorale come Jesolo, Caorle, Eraclea, Cavallino – Treporti e Bibione. Luoghi, questi ultimi, importanti anche a fronte dei milioni di turisti che ospitano d'estate.

1.4.2 Mestre e Marghera. Le due facce del cambiamento

Mestre e Marghera sono nate in tempi differenti, ma, di fatto, sono cresciute e cambiate insieme nel corso degli ultimi 100 anni. Segnate in bene e in male dalle grandi trasformazioni economiche del XX secolo.

Nel 1917, Giorgio Cini ebbe l'intuizione di concentrare in una vasta area prospiciente alla Laguna le attività industriali che andavano dal settore meccanico a quello chimico, e che rappresentavano, in un certo senso, gli assi portanti dell'economia di quegli anni, che stava progressivamente trasformando il paese accompagnandolo dall'economia agricola a quella industriale.

È in quegli anni che prende forma il porto commerciale di Marghera e un vastissimo insediamento industriale, che negli anni Settanta ha raggiunto la dimensione enorme di 2.200 ettari, arrivando ad assumere il ruolo di una delle più estese aree industriali d'Europa.

Parallelamente, Mestre è progressivamente cresciuta dal punto di vista economico e demografico. Nel 1929, dal punto di vista amministrativo, sono stati accorpati i piccoli comuni, che ora, seppure in un *continuum* urbanistico, hanno la forma delle municipalità.

Lo sviluppo urbano di Mestre e Marghera ha raggiunto l'apice in un arco temporale compreso tra gli anni Cinquanta e la fine degli anni Settanta, un periodo in cui la città ha risposto alle esigenze abitative di chi considerava troppo complessa e costosa la vita nel centro storico, e di chi dalle campagne aveva trovato una risposta occupazionale a Marghera.

Il patrimonio edilizio abitativo privato e il modello urbano risale quindi al periodo in questione, con tutte le criticità estetiche, di qualità e di vetustà che comporta.

La flessione demografica della fine degli anni Novanta, la crisi del modello della grande industria, iniziato nella fine degli anni Ottanta e la crisi economica della metà degli anni Duemila hanno profondamente trasformato il tessuto sociale ed economico della città.

I tratti di questo cambiamento, che ha coinvolto le aree periferiche di Mestre e Venezia sono sostanzialmente due.

1.4.3 La situazione dei 2200 ettari dell'ex area industriale

Moltissime grandi aziende del settore metalmeccanico e chimico hanno chiuso, lasciando in stato di abbandono la maggior parte della *ex* area industriale. La comunità e le istituzioni si trovano a fronteggiare questo tema da anni, senza tuttavia trovare una soluzione che possa in qualche modo dare il via a una riconversione e a una riqualificazione dell'area.

L'altissimo livello di inquinamento dei suoli, la difficoltà a individuare una nuova vocazione economica ed urbana, fanno permanere nel degrado vaste aree di un territorio che è prospiciente alla laguna e alla Città.

1.4.4 La trasformazione del contesto economico e sociale di Mestre

Mestre era una città ricca, con una forte presenza di negozi di vicinato e capace di crescere dal punto di vista demografico. Negli ultimi anni, la chiusura di molti negozi di vicinato a causa della crisi e della scelta di spostare il commercio in vaste aree commerciali esterne alla città, ha di fatto cambiato il volto di quartieri un tempo vitali.

La zona della Stazione, via Giustizia, via Cappuccina, Corso del Popolo sono diventate zona di insediamento di negozi etnici, minimarket e *phone center*, con una presenza sempre maggiore di stranieri e la proliferazione di attività illecite, come lo spaccio, soprattutto nella zona adiacente alla stazione di Mestre.

1.4.5 Alcuni esempi di riqualificazione

Negli ultimi 15 anni non sono, tuttavia, mancati interventi di riqualificazione urbana riusciti. Tra questi si segnalano in particolare:

- la realizzazione del Parco di San Giuliano, nella zona di gronda lagunare opposta a Marghera, dove si è proceduto al recupero ambientale e urbano di un sito che era stato dedicato per 40 anni a discarica di fanghi industriali di Porto Marghera;
- la riqualificazione di via Ancona, dove vecchie attività dismesse hanno lasciato il posto a Hotel e a centri servizi pubblici e privati;
- il quartiere Altobello, dove attraverso il contratto di quartiere si è riusciti a migliorare le condizioni sociali e urbane del quartiere un tempo più malfamato di Mestre (Maccalè);
- la riqualificazione di via Torino, un tempo zona di insediamenti produttivi, e oggi sede distaccata dell'università;
- la riqualificazione di via Ca' Marcello, dove vecchi depositi di materiale ferroviario stanno lasciando posto a edifici dedicati alla ricettività turistica.

1.4.6 La sfida della riconversione di Porto Marghera

La sfida più grande è legata alla riqualificazione dei 2200 ettari di Marghera e di Porto Marghera. A questo riguardo prevalgono due aspetti:

1. il superamento della barriera fisica che separa Mestre da Marghera (Ferrovia e statale). Su questo aspetto esistono progetti infrastrutturali di viabilità e progetti di realizzazione di una “piastra” sulla stazione di Mestre, che potranno essere attivati con i fondi del Bando periferie e con quelli del Patto per l'Italia;
2. le bonifiche dei terreni, che per ragioni di complessità e di costo rimangono oggi un ostacolo insormontabile che blocca qualsiasi iniziativa di riconversione economica e urbana di porto Marghera.

1.5 GENOVA

1.5.1 La Rigenerazione urbana e le nuove vocazioni delle periferie

Sono diversi gli interventi di rigenerazione urbana che hanno contribuito a ridisegnare Genova restituendo nel contempo nuovi spazi ai cittadini.

Fra questi il più interessante è stato la riqualificazione del *waterfront*, che ha trasformato il porto storico di Genova da area a uso portuale a zona urbana, creando un vero e proprio “parco urbano portuale”, volto a spostare verso mare il baricentro della Città, con ricadute positive sul processo di recupero del confinante centro storico.

Sempre negli anni Novanta prende il via il Progetto della Fiumara dove, in corrispondenza di una *ex* area industriale di 168.000 metri quadri degradata e in stato di abbandono da molti anni, viene realizzato uno degli esempi più importanti, in termini di dimensione territoriale e di portata economica, di riconversione di area industriale in Italia e in Europa.

L'area però viene destinata ad attività commerciali e per la grande distribuzione con evidenti conseguenze sugli equilibri socio-economici del quartiere.

Sempre nel ponente, la Fascia di rispetto di Pra' (che comprende parco urbano, piscina, parcheggi, pista ciclabile e il campo da regata per il canottaggio), ha contribuito a ridare nuova vivibilità a un quartiere altrimenti soffocato dal porto industriale di Voltri.

Con l'obiettivo di innescare un ampio processo di riqualificazione edilizia e urbanistica e di aggregazione sociale, la Città metropolitana di Genova ha risposto al Bando per le periferie lanciato lo scorso anno dal Governo, presentando progetti per 40 milioni totali fra interventi su strade e scuole, azioni di riduzione del rischio idrogeologico e avvio di servizi di inclusione.

Il modello di riferimento preso in considerazione è l'esperienza positiva dell'inserimento della Facoltà di Architettura alle spalle del porto nel centro storico di Genova negli anni Novanta.

L'area di intervento riguarda ambiti periferici più esterni, caratterizzati da un tessuto edilizio disomogeneo, che presenta commistioni di funzioni, aree abbandonate e vuoti urbani, in corrispondenza delle propaggini della Città che risalgono verso le valli interne del genovesato.

Tra le criticità sono da registrare la scarsa accessibilità agli edifici scolastici per un'utenza diffusa sul territorio, la carenza di servizi e di luoghi di aggregazione sociale e culturale, in particolare per i giovani, la vulnerabilità del territorio, la sicurezza stradale.

In particolare, il progetto interessa la periferia urbana genovese di ponente tra Sampierdarena e Voltri e i fondovalle urbani periferici dei torrenti Polcevera, Scrivia e Stura (con la rete della viabilità metropolitana che costituisce l'asse di collegamento) e si coordina con il progetto proposto dal Comune capoluogo per lo stesso Bando, centrato invece su interventi di riqualificazione urbana delle aree alla foce del Polcevera (quartieri di Sampierdarena, Campasso e Certosa).

Con undici progetti definitivi, si sta per entrare nel vivo della fase di riqualificazione di quelli che sono tra i quartieri più problematici della città: Sampierdarena, Campasso e Certosa. Complessivamente verranno impegnati 24 milioni di euro, di cui 18 milioni riferiti al Bando delle Periferie del 2016, e 6 milioni in quota al cofinanziamento del Comune di Genova.

La richiesta prevalente attuale, di esperti auditi e associazioni, è la creazione di un tavolo che tenga insieme i diversi livelli istituzionali e non, pubblico-privato e possa costituire una sorta di cabina di regia per coordinare ai tanti interventi che sono in corso di progettazione oggi o che lo saranno in futuro.

A questo proposito appare di particolare interesse la proposta della Soprintendenza per i Beni Archeologici e Paesaggistici della Liguria, concernente l'opportunità che il Ministero dei Beni Archeologici e Paesaggistici e l'Università possano essere individuati quali interlocutori capaci di svolgere un ruolo di regia, in forza delle molteplici competenze, comunque coadiuvati dagli enti locali e da tutti i soggetti di volta in volta coinvolti.

1.6 BOLOGNA

Bologna è una Città con un popolazione di circa 388.000 abitanti, localizzata nel cuore di un'area metropolitana con 1 milione di abitanti.

È una città policentrica, con un nucleo maggiore coincidente con il centro storico che, in forza della grande presenza di funzioni pregiate, attrae quotidianamente popolazione da tutto il bacino metropolitano e regionale (studenti, turisti, pendolari e *city users*).

La rigenerazione urbana – intesa come insieme di piani, progetti e programmi finalizzati a risolvere problemi urbani complessi, intervenendo prevalentemente su aree già urbanizzate con l’obiettivo di realizzare nuove condizioni di abitabilità – è al centro delle politiche del Comune di Bologna dal 2007, anno di adozione del Piano Strutturale Comunale (PSC) e della sottoscrizione del Protocollo di intesa con il Ministero dell’Economia e l’Agenzia del Demanio per la valorizzazione delle aree militari dismesse.

Obiettivo generale della rigenerazione urbana bolognese è migliorare la qualità abitativa di ogni parte della Città, intervenendo sui tessuti esistenti: riutilizzando edifici, ampliando o trasformando, demolendo e ricostruendo, e incrementando, in questo modo, la dotazione di spazi pubblici, aree verdi, infrastrutture per la mobilità e servizi.

Questo obiettivo è declinato dagli strumenti urbanistici vigenti, in particolare dal Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e dai Piani Operativi Comunali (POC).

Il RUE definisce le regole per attuare interventi di rigenerazione in modo diretto, mentre i tre POC, approvati fra 2015 e 2016 e dedicati alla *Riqualificazione urbana diffusa*, alla *Rigenerazione dei patrimoni pubblici* e alle *Attrezzature e industrie insalubri*, creano le condizioni affinché si possano intraprendere interventi diversi per dimensione e complessità, che riguardano, rispettivamente:

- progetti di dimensione variabile diffusi in tutto il tessuto urbano (dalla rigenerazione di parti rilevanti del patrimonio pubblico, come le *ex* caserme e le aree ferroviarie dismesse, a interventi più contenuti di rigenerazione urbana diffusa);
- progetti di rigenerazione delle principali attrezzature pubbliche e private di uso pubblico (dai grandi ospedali cittadini alle strutture socio-sanitarie private);
- progetti di rigenerazione che includono la chiusura o la rilocalizzazione di insediamenti industriali insalubri collocati in ambito urbano (come gli stabilimenti Gironi e Sintexcal).

Anche le principali attrezzature di interesse regionale o nazionale (come l’Aeroporto “Guglielmo Marconi”, la Fiera, la stazione ferroviaria di Bologna Centrale, il comparto dell’*ex* Caab in cui sorge FICo) sono oggi soggette a piani urbanistici che attuano un approccio rigenerativo.

La rigenerazione urbana è, certamente, una strategia complessa per la quantità di aree e per la tipologia di funzioni coinvolte, ma anche per la quantità di popolazione che coinvolge.

Per tutte queste ragioni è una strategia trasversale a molti Settori dell’Amministrazione comunale, principalmente per: Urbanistica e Ambiente, Mobilità, Immaginazione civica, Patrimonio, Cultura.

Le azioni e i progetti che questi Settori hanno messo in campo delineano, complessivamente, un “Piano per l’innovazione urbana”, che interessa in modo capillare tutta la Città e, quindi, tutte le sue periferie, anche quelle “interne” come alcune aree dello stesso centro storico.

La condizione di perifericità non è, infatti, intesa come “distanza fisica” dal centro, ma nel senso più ampio di una condizione di marginalità che rende difficile l’accesso alla vita sociale.

Anche gli strumenti di natura tecnica ed economica messi in campo dall’Amministrazione per l’attuazione degli interventi sono molteplici e complessi.

Il Comune beneficia del supporto di vari Bandi nazionali, fra i quali il Piano Città e il Bando Periferie; dell’apporto di progetti europei, come il progetto *H2020 Rock* di cui è capofila o la *Urban Innovative Action* dedicata a Villa Salus; di ulteriori fondi come quelli del *PON Metro* o del *Patto per Bologna*; dell’azione di soggetti detentori di importanti aree da rigenerare (ad esempio, CDP, Invimit) ma anche, ad un’altra scala non meno importante, di strumenti come il *Bilancio partecipativo* e i *Patti di collaborazione* che permettono la co-progettazione con i cittadini.

La rigenerazione urbana è, infine, necessariamente una strategia transcalare, che coinvolge il Comune di Bologna e tutta l’area metropolitana. Questa transcalarità si sta declinando in molti modi, ad esempio attraverso il lavoro “unificato” degli Uffici comunali e metropolitani su temi comuni come il turismo, la casa, la cultura, la mobilità. La dimensione transcalare e metropolitana delle politiche è ben rappresentata dal progetto “*Convergenze metropolitane*”, presentato congiuntamente dalla Città Metropolitana e dal Comune di Bologna al Bando periferie, che comprende 33 interventi ispirati a una comune strategia metropolitana di incremento delle connessioni significative delle aree più periferiche, fra loro e con le aree centrali.

Più in generale, rispetto al contesto nazionale, l’esperienza bolognese mostra come sia necessario superare la logica dell’intervento sulle periferie come intervento straordinario.

Il che implica, da parte dell’Amministrazione centrale, l’esigenza di ispirare e alimentare una politica ordinaria sulle città; da parte delle Amministrazioni locali, la necessità di sviluppare competenze nuove, capaci di alimentare un approccio adeguato ai problemi complessi legati alla rigenerazione (capacità di ascolto, di costruzione di progetti adattivi e di co-progettazione; interlocuzione con i privati; elaborazione di valutazioni anche di natura socio-economica).

Appare inoltre importante superare una visione della rigenerazione basata esclusivamente sulle opere da realizzare. Il che implica il dover lavorare sui processi e non solo sui progetti, individuando forme di azione dal basso (*people-oriented* e *place-based*) che permettano di stabilire obiettivi e costruire progetti innovativi e non soluzioni preconfezionate. In questo modo i differenti bandi dedicati alla rigenerazione urbana possono diventare vere e proprie occasioni di sperimentazione progettuale, e non solo l’occasione, se pur comunque importante, per finanziare interventi preesistenti. La messa in campo di processi di sperimentazione può richiedere anche finanziamenti piccoli, nella fase di messa a punto delle idee, di *community development*, preliminare all’avvio di progetti più consistenti per la città fisica.

1.7 TORINO

La Città di Torino è stata oggetto di una importante fase di espansione nel dopoguerra, accogliendo i flussi migratori provenienti dal sud Italia, e di un forte declino industriale negli anni Ottanta.

La storia della Città ha dato luogo a una periferia diffusa: molte zone dell'area metropolitana sono caratterizzate da insediamenti industriali che rappresentano la testimonianza concreta della grande tradizione produttiva e industriale della Città, con lo sviluppo delle attività manifatturiere, avvenuta tra il Seicento e il Settecento, che hanno raggiunto il loro massimo sviluppo dopo il trasferimento della Capitale da Torino a Firenze e, successivamente, a Roma, con la riconversione, tra il 1861 il 1911, della Città da Capitale di Stato a Capitale dell'industria.

L'incremento della popolazione urbana è stata la conseguenza dello sviluppo industriale, che ha determinato la formazione dei Borghi fuori dalla cinta muraria.

La struttura urbana, dunque, è stata profondamente trasformata nel corso della Rivoluzione Industriale, una fase che ha lasciato numerose tracce, in particolare, riscontrabili nella massiccia presenza di ampie aree dismesse.

Di conseguenza, Torino è una città che ha dovuto affrontare una profonda trasformazione del tessuto sociale ed economico, con ricadute profonde sulla struttura anche morfologica della metropoli, e che oggi necessita di un ripensamento a partire da nuove istanze e nuove problematiche del tutto diverse da quelle degli anni Settanta.

In particolare, alcune problematiche sono legate alla trasformazione della composizione sociale per l'attuale, forte, presenza di immigrati e a una diffusa percezione di insicurezza.

Si tratta sia di fenomeni di micro-criminalità, sia di situazioni di particolarmente gravi come la presenza della mafia straniera, ancora sottovalutata nel territorio.

Altre criticità sociali sono, invece, correlate alla nuova povertà generata dalla crisi ancora in atto, dove le forti difficoltà economiche delle famiglie si aggiungono a un alto tasso di disoccupazione giovanile e al tasso di disoccupazione generale più alto della media nazionale. Il tutto aggravato anche dal problema della carenza di case popolari disponibili.

1.8 PALERMO

Le politiche di rigenerazione urbana messe in atto nella Città di Palermo, e più in generale, nel territorio metropolitano, devono fare i conti con lo scollamento che caratterizza i tempi della pianificazione urbanistica con quelli della gestione e sviluppo del territorio. Palermo, alla fine degli anni Ottanta, commissionò a Cervellati e a Benevolo il nuovo PRG, che verrà adottato solo nel 2002.

Già allora le principali tematiche che si volevano risolvere non erano molto diverse da quelle odierne: aprire la Città al mare e recuperare un centro storico in rovina a seguito dell'incuria e dei bombardamenti delle guerre.

Relativamente alle tematiche dell'abitare è possibile individuare tre fasi principali: gli anni Settanta-Ottanta in cui la produzione di edilizia residenziale era volta a saturare le aree interne alla circoscrizione urbana (condomini recintati); gli anni Ottanta-Novanta in cui si verifica una intensa suburbanizzazione interna al territorio comunale attraverso numerose lottizzazioni; gli anni Novanta-Duemila in cui il fenomeno della suburbanizzazione (sempre con residenze recintate e fortificate) si è esteso a scala metropolitana.

Negli anni Novanta, tuttavia, Palermo ha vissuto una importante svolta politica e sociale i cui effetti sono visibili ancora oggi nelle dinamiche di trasformazione del

tessuto sociale ed economico della Città. Nonostante la permanenza (e in alcuni casi l'acuirsi) di problemi e conflitti (quali il disastro del bilancio comunale, la gestione clientelare e inefficiente dei principali servizi pubblici e del personale; le tensioni sociali dovute a una gestione delle politiche per il lavoro e la casa di segno analogo), la Città è diventata lo scenario di politiche pubbliche inedite per la sua storia, che hanno contribuito a trasformarne profondamente la sua fisionomia: la salvaguardia e il recupero del centro storico; l'apertura di musei, gallerie d'arte e alberghi di categoria superiore attraverso varianti alla destinazione d'uso di immobili di interesse storico e artistico; il ricorso costante a flussi di denaro pubblico (soprattutto fondi dell'Unione europea oltre a quelli statali) per la creazione di infrastrutture per il trasporto e la logistica. In particolare, quest'ultima politica oggi si concretizza nella volontà, di procedere con un ingente investimento per la ristrutturazione del *waterfront*, attraverso l'inserimento di funzioni turistiche e culturali. A tal fine, sarebbe auspicabile favorire lo spostamento del porto commerciale nel vicino Comune di Termini Imerese e massimizzare il porto turistico a Palermo, che si localizza in pieno centro storico.

Peraltro, con un procedimento iniziato nel 1996 e conclusosi nel luglio del 2015, Palermo è riuscita a inserire nella *World Heritage List* dell'Unesco i siti della Palermo Arabo Normanna e le cattedrali di Cefalù e Monreale.

Relativamente all'attuazione di queste politiche pubbliche, inizialmente l'Amministrazione comunale si era concentrata fondamentalmente sulle attività di recupero del centro storico e su quelle culturali, raggiungendo risultati rilevanti, mentre, per quanto riguarda l'attività volta a migliorare la competitività del territorio sul piano economico e, conseguentemente, affrontare le politiche di degrado e marginalità sociale, l'azione è stata molto meno efficace.

A partire dagli anni Duemila, la nuova Amministrazione ha agito con continuità di azione rispetto a quella precedente relativamente agli interventi nel centro storico e a quelli per la cultura, ma con "una caduta della progettualità e uno scivolamento verso politiche distributive e di immagine".

Il maggiore sforzo dell'Amministrazione, in questa seconda fase, infatti, è stato dedicato, almeno nelle intenzioni dichiarate, ai lavori pubblici e all'infrastrutturazione del territorio; anche se la costruzione delle opere pubbliche procede con significativi ritardi avviandosi al completamento solo in questo secondo decennio degli anni Duemila.

1.8.1 Le politiche per il recupero del centro storico

Il centro storico di Palermo (ossia la parte della Città contenuta all'interno del tracciato delle mura cinquecentesche) è un rettangolo di circa 250 ettari. Dal punto di vista della qualità architettonica e artistica si tratta di un patrimonio considerevole: 7 teatri, 158 chiese, 55 conventi, più di 400 palazzi aristocratici. Il 40% della sua superficie è occupata da immobili residenziali, mentre il 33% da strade, piazze e spazi pubblici.

Il suo territorio, che coincide con quello della prima delle otto circoscrizioni nelle quali è diviso il territorio comunale, è di gran lunga l'unità amministrativa meno estesa della Città, ma è anche quella con la più alta densità di popolazione. Questo dato non deve, tuttavia, trarre in inganno: dalla fine della seconda guerra mondiale il centro

storico di Palermo ha, infatti, subito un vistoso calo della popolazione residente che, solo recentemente, ha fatto registrare un'inversione di tendenza. Secondo i dati dei censimenti, nel 1951 gli abitanti del centro storico erano 125.271; fra il 1961 e il 1971 la popolazione è più che dimezzata passando da 106.836 a 52.013.

Il calo della popolazione residente continua anche negli anni seguenti tanto che, nel 1981, gli abitanti censiti sono 38.672 mentre, dieci anni più tardi, si ridurranno a 24.438, per arrivare al minimo storico nel 2001, quando i residenti nel centro storico saranno appena 21.489, circa un sesto del 1951. Oggi nel centro storico risiedono 26.974 persone (di cui 5.816 stranieri), un dato, questo, che resta piuttosto lontano dall'obiettivo di 50.000 abitanti fissato dal Piano Particolareggiato Esecutivo (Ppe) di Cervellati. Mentre, secondo i dati del censimento del 2001, nel centro storico le abitazioni vuote erano il 31,5%. Peraltro, nel centro storico di Palermo risiede circa un quarto dell'intera popolazione immigrata stabilitasi in città, con un'incidenza di circa il 20% sul totale dei residenti nella prima circoscrizione.

Nell'ottobre del 2015 è stato presentato lo schema di massima del nuovo PRG denominato "Palermo 2025" che si pone, sostanzialmente, in continuità con le buone pratiche introdotte dal precedente PRG, ma che è inevitabilmente aggiornato rispetto ai più recenti obiettivi di sostenibilità e vivibilità introdotti anche dalle direttive europee e dagli impegni che sono stati sottoscritti su scala nazionale.

In particolare si tratta: delle *green ways* (le linee della mobilità sostenibile, del recupero del patrimonio edilizio esistente, del recupero e della valorizzazione delle tante aree verdi della città); delle *blue ways* (la rinascita e la riscoperta della costa, il suo recupero, la depurazione del mare e la costruzione di vie d'acqua per la mobilità); della valorizzazione dell'ambiente naturale e della qualità dell'aria; del non utilizzo di nuovo suolo; della rigenerazione urbana; del potenziamento della qualità dei servizi; dell'incremento della mobilità sostenibile e dolce; del miglioramento delle accessibilità.

Il piano prevede 1.500 alloggi destinati all'emergenza abitativa e 1.500 per il *social housing*, nonché nuove aule scolastiche (210), sempre basandosi sul recupero e sulla rimodulazione del patrimonio edilizio esistente.

Le aree dismesse, le aree sottoutilizzate, le aree pubbliche, le aree e gli edifici sequestrati alla mafia, le aree interessate da funzioni incongrue con il contesto della città, saranno oggetto di un grande progetto di rigenerazione e costituiranno la risorsa di aree necessarie per realizzare l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita attraverso:

- il potenziamento ulteriore del tram, con altri 29 km di rotaie che attraverseranno la città da nord a sud (da Mondello alla stazione centrale, passando per il Politeama, il porto e via Crispi e ancora a Falsomiele-Bonagia) con un grande snodo intermodale alla stazione Notarbartolo, dove passeranno il tram, il passante ferroviario, l'anello ferroviario;
- le piste ciclabili che arriveranno a coprire 145 km;
- nuove pedonalizzazioni, fra cui, prioritariamente, quella dell'asse centrale di via Libertà dal Politeama a Piazza Croci;
- una *circonvallazione del mare* che colleghi i porti dalla Bandita a Sferracavallo, passando per il porto, l'Arenella e Mondello;

- il completamento della Circonvallazione, con nuovi svincoli, sottopassaggi e sovrappassaggi.

Va però specificato che il nuovo PRG, ancora in fase di redazione da parte degli Uffici comunali, non è stato ancora adottato, e che, quindi, in conclusione, anche dai sopralluoghi fatti, quel processo di ricostruzione post bellica del centro storico, l'apertura della città verso il mare e la sistemazione degli sfollati nei nuovi quartieri periferici, non si sono ancora conclusi.

1.9 BARI

Nella città di Bari esistono due tipi di periferie, quelle fisiche che sono caratterizzate dalla distanza dal centro cittadino e quelle che derivano da situazioni di esigenze abitative.

Le prime, quelle geograficamente definibili come periferie, scontano un'assenza di servizi e di spazi per la socializzazione e presentano una forte distanza dal centro abitato, che richiede di potenziare i collegamenti e i trasporti al fine di conseguire, attraverso una maggiore accessibilità, un'elevata polifunzionalità, evitando così che la distanza fisica assuma anche caratteri di esclusione sociale. Ad esempio, la realizzazione della linea ferroviaria suburbana ad alta frequenza che collega il centro cittadino e San Paolo in soli dodici minuti, ha cambiato in modo radicale le condizioni di accessibilità di questo popoloso quartiere, con risvolti positivi anche di natura sociale.

Data la presenza dell'ospedale, e la realizzazione di una piastra con piscine e di attività economiche, la metropolitana è utile anche ai cittadini del centro per raggiungere il quartiere San Paolo, ribaltando per la prima volta il concetto di periferia a favore di quest'ultimo.

La seconda tipologia di periferie che esiste a Bari è costituita dal quartiere Libertà, quartiere limitrofo al centro cittadino che negli anni ha visto mutare le proprie caratteristiche e la propria identità.

Questo quartiere era, ed è ancora, un quartiere popolare. La chiusura della grande azienda per la manifattura dei tabacchi ha determinato, per il quartiere, la perdita della propria identità e il conseguente bisogno di una rivitalizzazione sociale ed economica, ma anche di spazi per la socializzazione. In questo quartiere, infatti, il tessuto urbano è molto compatto, con una densità abitativa altissima, che causa condizioni diverse e, in alcuni casi, opposte rispetto agli altri quartieri periferici.

Nell'ambito del Bando per le periferie è stato presentato un progetto relativo al quartiere San Paolo e al quartiere Libertà, per i quali viene proposta un'operazione di riqualificazione, di rigenerazione e di realizzazione di spazi per la socializzazione, dai giardini ai parchi.

In particolare, in questi quartieri mancano giardini e piazze, o gli stessi versano in situazione di degrado, a causa della carenza di manutenzione delle aree pubbliche realizzate a corredo dell'edilizia economica e popolare.

La gestione delle aree pubbliche nei quartieri di edilizia economica e popolare è, infatti, aggravata dalla pratica di cedere gli alloggi agli assegnatari, trasferendo oltre all'immobile anche parte della pertinenza, rendendo, così, più difficoltosa la cessione degli spazi pubblici al Comune.

Sono stati eseguiti molti interventi negli anni, sia da parte del Comune sia da parte dell'Agenzia regionale, per riqualificare i numerosi immobili. Tuttavia sono mancati interventi e spazi di rivitalizzazione del tessuto socio-economico, nonostante queste siano le zone della Città dove c'è più umanità e dove c'è maggiore potenzialità grazie alla forte presenza di giovani che le animano.

E questo richiede e giustifica un intervento attraverso programmi speciali.

Il Comune ha utilizzato i finanziamenti erogati ai sensi di un Bando finanziato dal Ministero dello sviluppo economico (MAP), che ha dato la possibilità di ristrutturare immobili destinati ad attività produttive o commerciali, la cui ristrutturazione ha permesso di attivare aziende, attività artigianali e commerciali, che possono, da un lato, dare risposte positive in termini occupazionali e, dall'altro, animare dal punto di vista economico le periferie.

Nei quartieri di Japigia e San Paolo la presenza commerciale è quasi inesistente, anche se nelle immediate vicinanze vi sono attività economiche. La sfida è cercare di integrare, dal punto di vista infrastrutturale, le diverse parti di quello che, di fatto, è lo stesso quartiere.

Nel quartiere Libertà è stato attivato un *job center* – in memoria di un ragazzo albanese, Florian Mesuti, ucciso qualche anno fa mentre cercava di dirimere una questione tra ragazzini – sulla scorta dell'esperienza di Parigi e di Barcellona.

Si tratta di un centro dell'impiego molto innovativo in cui, a partire da una valutazione delle competenze, vengono aiutate le persone a scrivere il proprio *curriculum* e viene effettuata un'azione di incontro tra domanda e offerta.

All'interno del centro è stata attivata una serie di iniziative e di tirocini formativi. È stato poi attivato il cantiere di cittadinanza, per dare sostegno al reddito delle famiglie (con meno di 3.000 euro di ISEE a nucleo familiare) e, contemporaneamente, un tirocinio formativo con la partecipazione delle aziende interessate a personale qualificato.

Relativamente all'animazione sociale sono stati istituiti centri di ascolto per le famiglie e centri polivalenti per minori, finanziati dal comune e gestiti dal privato sociale, molto presente in città, assieme ad esperienze di associazioni e parrocchie che, in molti casi, lavorano insieme, come quella della città vecchia a San Nicola o quella del Redentore.

Il concetto di periferia, quindi, s'intreccia tra la dimensione dello spazio fisico e la dimensione sociale, economica e culturale.

Attualmente è in fase di redazione il nuovo piano urbanistico generale. Il piano si basa sull'ascolto, al fine di avere uno sguardo sulla vita quotidiana delle persone nei quartieri.

L'idea di città che ne deriva è basata sulla cura dello spazio pubblico, sia come spazio fisico sia come presenza di servizi in alcune zone. È emersa anche la necessità di maggiore sicurezza, intesa sia come controllo del territorio sia come cura dei luoghi.

Sono inoltre emerse questioni relative alla mobilità e alla riqualificazione dei paesaggi, nonché alcune indicazioni importanti dal punto di vista urbanistico in termini morfologici.

Nel corso del tempo, la Città si è estesa oltremodo: le previsioni del piano regolatore generale, attualmente in vigore, prevedevano una città che avrebbe raggiunto

i 600.000 abitanti e, forse anche perché la popolazione attuale ammonta in realtà alla metà delle previsioni, la Città è cresciuta in maniera disconnessa.

Il nuovo piano regolatore dovrà promuovere una strategia che preveda una città compatta, con una densificazione per la localizzazione di nuovi servizi, con interventi di *mix* sociale, assente nella costruzione delle grandi periferie pubbliche, evitando la realizzazione di nuovi quartieri residenziali monofunzionali nel territorio extraurbano.

Il “Documento programmatico per la rigenerazione urbana”, previsto dalla legge regionale n. 21 del 2008, stabilisce che le città e i comuni si dotino di una strategia per la rigenerazione urbana, per evitare interventi isolati. Nel documento è stata fatta anche un’analisi dei beni immateriali, come storie, tradizioni e culture delle periferie, che sono in parte legati anche a tradizioni antiche. Mentre si costruisce e si aggiorna il quadro strategico, alcune azioni vengono anticipate. Tra queste una delle azioni più importanti è quella che ha riguardato il già menzionato Bando per le periferie del 2016, che ha destinato alla Città di Bari 15 milioni di euro per i quartieri Libertà e San Paolo. Vi è poi il Bando regionale per la rigenerazione urbana, 5 milioni di euro destinati all’efficientamento energetico, al paesaggio, all’adattamento al cambiamento climatico e alle infrastrutture sociali.

2. CITTÀ PUBBLICA E RIGENERAZIONE DELLA CITTÀ CONTEMPORANEA

2.1 I caratteri della città contemporanea. Una nuova concezione di “periferia”

La città contemporanea appare l’esito di un processo di metropolizzazione che, perlomeno in modo spontaneo e caotico, ha mutato profondamente l’assetto del territorio italiano, così come il senso delle problematiche legate alla città e all’urbanistica (Indovina, 2005³; Ricci, 2005; Oliva, 2010).

“Una città caratterizzata da una dimensione estensivamente e indifferentemente ‘urbana’, che travalica i confini amministrativi degli enti locali, e che attribuisce in modo generalizzato i valori della rendita urbana; dalla non sostenibilità del sistema delle infrastrutture per la mobilità; dall’alto consumo di suolo; dalla mancanza strutturale di spazi pubblici” (Ricci, 2017); dalla presenza diffusa di aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate (*terrain vague*, Sola Morales, 2002; *drosscapes*, Berger, 2006; *junkspace*, Koolhaas, 2006), eredità di un modello di sviluppo non più sostenibile (Talia e Sargolini, 2012).

Le aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate interessano “parti importanti di città ben oltre le tradizionali zone *ex zone* produttive industriali, perché, da un lato la

³ “Con il termine metropolizzazione si intende indicare la tendenza all’integrazione di diversi aggregati urbani e anche dei territori ad urbanizzazione diffusa (qualsiasi sia la forma di tale diffusione). Un’integrazione complessiva, che riguarda le attività economiche, le relazioni sociali, le attività legate alla vita quotidiana”, alla cultura, etc. I territori (caratterizzati da diverse modalità di organizzazione dell’antropizzazione) si funzionalizzano per realizzare [...] obiettivi di efficienza, per portare avanti strategie di sviluppo, per garantire migliori condizioni di vita delle popolazioni insediate. In sostanza, si avanza l’ipotesi che i processi di diffusione e dispersione territoriale della popolazione, delle attività e dei servizi, non costituiscano né la premessa, né la ricerca di un’autonomia degli stessi territori o aggregazioni, ma piuttosto una modalità diversa e più allargata di costruire interrelazioni e interdipendenze. Una diversa modalità di produzione di città, di una nuova città”. Cfr. Indovina F. (2005), “La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali, in Indovina F., Fregolent L., Savino M., a cura di, *L’esplosione della città*, Editrice compositor, Bologna.

dismissione ha coinvolto anche le piccole e medie aziende e gli insediamenti artigiani, ivi compresi i tessuti urbani caratterizzati da un *mix* funzionale quasi sempre casuale e non pianificato, allargando a questi stessi tessuti le condizioni di degrado e di abbandono; mentre, dall'altro lato, si sono aggiunte altre dismissioni importanti, come quelle relative alle infrastrutture ferroviarie, senza dimenticare i molti "vuoti" causati dalla crescita caotica, discontinua e praticamente non pianificata della città contemporanea" (Oliva e Ricci, 2017).

Tradizionalmente intesa come luogo della concentrazione, della densità e della complessità fisica, funzionale, sociale e simbolica (Secchi, 2000) la "città" è diventata, quindi, il luogo della discontinuità, della eterogeneità e della frammentazione, che ha indotto, a partire dagli anni Novanta, la ricerca di "nuove tassonomie urbane" (Font, 2004) e di nuove accezioni nel tentativo di definire questa nuova forma della Città contemporanea: "exopolis" (Soja, 1989), "città diffusa" (Indovina, 1990), "*global-city*" (Sassen, 1991), "città delle reti" (Dematteis, 1992, Perulli, 2000), "città dei non luoghi" (Augè, 1993), "metapolis" (Ascher, 1995), "iper città" (Corboz, 1998), "*ciutat de ciutats*" (Nello, 2001), "città infinita" (Bonomi e Abruzzese, 2004), "arcipelago metropolitano" (Indovina, 2009).

Un cambiamento di scenario che è coinciso con la rottura di quei principi di organizzazione spaziale che avevano caratterizzato la struttura urbana della città storica e moderna, pensata per parti e strettamente separata per funzioni, caratterizzata dalla presenza di un nucleo, tradizionalmente accentratore delle funzioni urbane e, attorno a esso, di una periferia sostanzialmente residenziale (Marcelloni, 2005). Nella città contemporanea le funzioni urbane si ridistribuiscono sul territorio, grazie allo sviluppo delle reti tecnologiche e dei sistemi di comunicazione e alla rapidità degli spostamenti di persone, merci e informazioni (Castells, 2002) e la tradizionale dicotomia tra centro e periferia è andata progressivamente a indebolirsi fino, in alcuni casi, a essere totalmente impercettibile (Corboz, 1998), così come la contrapposizione città/campagna, urbano/extraurbano.

E il concetto stesso di "periferia" non è più letto solo in termini di distanza fisica e contrapposizione rispetto all'area centrale (Marcelloni, 2006) ma, come mostrano anche i più recenti provvedimenti nazionali finalizzati a mettere in campo strumenti di riqualificazione e modernizzazione delle periferie, piuttosto come "marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi"⁴, tipica dello sviluppo delle grandi aree urbane nel loro complesso.

"Un centro storico abbandonato rimane periferico nel cuore della città"⁵.

Tale processo di deflagrazione fisica e riorganizzazione funzionale risulta associato, altresì, al superamento demografico dei residenti delle aree urbane sugli

⁴ Cfr. Articolo 2 del "*Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*", Presidenza del Consiglio dei Ministri, in *Gazzetta Ufficiale* n.127 del 1° giugno 2016.

⁵ Camera dei Deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Missione a Bari. Resoconto stenografico. Audizioni in Prefettura. Audizione dell'assessore alla pianificazione territoriale-urbanistica e politiche abitative della Regione Puglia, Annamaria Curcuruto*. XVII legislatura, 13 giugno 2017.

abitanti delle aree rurali, cambiamento che non ha precedenti storici e che appare, secondo le più recenti statistiche e tendenze demografiche, in continua evoluzione⁶.

2.2 Le questioni al contesto

Questi elementi, “insieme ai profondi squilibri territoriali, l’acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all’inquinamento delle componenti ambientali, l’indebolimento del settore edilizio e immobiliare, da sempre considerato la fonte principale di sostentamento dell’economia urbana – il tutto in concomitanza di una grave condizione di recessione globale – sottolineano, ancor più che in passato, il ruolo rilevante che l’urbanistica e il piano possono e devono assumere”, quali riferimenti imprescindibili per la ricerca di un nuovo *welfare urbano* (Ricci, 2014).

Per quanto concerne gli squilibri territoriali, se da un lato, la città contemporanea continua a esercitare un ruolo attrattivo, grazie all’elevata concentrazione di opportunità economiche, culturali e politiche, dall’altro essa si configura come il luogo delle disparità economiche e territoriali che determinano profonde conflittualità sociali, con la proliferazione di nuove forme di povertà, disoccupazione, degrado ambientale, marginalità economica, esclusione ed emarginazione (Amin e Thrift, 2001).

Ad alimentare questa conflittualità sociale contribuiscono i rilevanti flussi migratori, esito della crisi politica dei Paesi nordafricani e mediorientali.

In particolare, i flussi provenienti dal Mediterraneo, che hanno storicamente connotato l’Italia come “crocevia di culture” e “di mescolanza sociale”, costituiscono oggi un allarmante elemento di conflittualità e di sperequazioni socioeconomiche e territoriali, configurando, nell’insieme, una delle principali sfide per il *welfare urbano* (IV Forum “Le città del Mediterraneo”, 2010).

Le dinamiche migratorie, infatti, unite alla proliferazione insediativa indotta dalla metropolizzazione, vanno ad aggravare le condizioni di estesa marginalità dei territori contemporanei, già carenti di attrezzature e di infrastrutture di trasporto pubblico, in presenza di flussi caratterizzati da intensità e da traiettorie pluridirezionali.

Sotto il profilo ecologico ambientale, la città contemporanea mostra l’acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all’inquinamento delle risorse ambientali, con effetti sempre più evidenti di disagio nelle aree urbane connessi al *climate change* (UNISDR, 2012; UNFCCC, 2015).

Le prolungate e sempre più frequenti condizioni di disagio, connesse all’innalzamento delle temperature e ai fenomeni climatici estremi, come le alluvioni, impongono la messa in campo di interventi urgenti per la difesa e il risparmio delle risorse, a partire dalla definizione di nuove forme di necessaria interazione tra politiche e strumenti di tutela e politiche e strumenti di sviluppo e di trasformazione dei territori.

In questo quadro, dunque, le nuove contraddizioni indotte dagli effetti della globalizzazione, che riguardano, in particolare, i nuovi flussi migratori e la questione ambientale, si sovrappongono alle strutturali carenze e alle “anomalie genetiche” che

⁶ Secondo i Report promossi dai ricercatori dell’ONU nel programma UN-HABITAT (*The United Nations Human Settlements Programme*) entro il 2030 il tasso di abitanti che risiedono in agglomerati metropolitani salirà al 60%, per raggiungere nel 2050 il 75%. Cfr. *State of the World’s Cities 2008/2009. Harmonious Cities*, UN-HABITAT, London, 2009; *State of the World’s Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, UN-HABITAT, London, 2010. Cfr. anche i Dati rapporto 2014 ICLEI *Local Governments for Sustainability*.

hanno caratterizzato fin dai primi del Novecento lo sviluppo delle città italiane, avvenuto principalmente lungo le infrastrutture della mobilità privata su gomma, con una rete di trasporto e di servizi pubblici limitata e “compressa” dal dominio della rendita urbana.

A tutto questo fa riscontro un processo di forte frammentazione e privatizzazione dello spazio pubblico, per cui spazi senza qualità e privi di identità si susseguono secondo sequenze prive di interazioni con il contesto, assegnando agli spazi vuoti dei tessuti periferici moderni il semplice ruolo di interruzione del percorso, piuttosto che di luoghi urbani (Mariano, 2012).

Quindi lo spazio pubblico non è più uno spazio progettato, ma è uno spazio residuale, abbandonato, che diventa lo spazio dell’insicurezza e dell’imprevedibilità.

Il costo di realizzazione e l’aggravio sulle finanze pubbliche, la frammentazione della realizzazione del progetto in tempi diversi, perché condizionata dalla disponibilità di finanziamenti, la conseguente perdita di qualità e unitarietà del progetto e i problemi di manutenzione, gestione e messa in sicurezza dello spazio pubblico, hanno provocato un’inversione di tendenza, per cui la produzione di spazio pubblico avviene sempre meno da parte del settore pubblico e sempre più per intervento di privati, con un conseguente, graduale, impoverimento della qualità urbana.

Per quanto concerne, infine, la questione relativa all’indebolimento del settore edilizio e immobiliare, il mercato mostra una forte riduzione, in particolare tra il 2006 e il 2013, del valore degli investimenti per le costruzioni tradizionali (-32%) e, nello specifico, per la nuova edilizia residenziale (-58,7%), nonché il crollo del numero delle compravendite e dei prezzi (-60%); al tempo stesso esso registra, tuttavia, un incremento dell’incidenza dell’attività di manutenzione e recupero del patrimonio edilizio esistente sul totale del valore della produzione (+11%). Un incremento esito di due dinamiche contrastanti: da un lato la forte riduzione degli investimenti in nuove costruzioni (da 85 miliardi di euro nel 2006 a 51 miliardi di euro nel 2013), dall’altro la crescita di quelli in manutenzione, rinnovo, recupero (da 106,5 miliardi di euro nel 2006 a 115,1 miliardi di euro nel 2013) (Giannino, 2016).

Tale situazione è sostanziata anche considerando il rapporto tra dimensione del patrimonio edilizio esistente e crescita demografica, che pone un limite oggettivo rispetto ai livelli di crescita del passato: negli ultimi 50 anni il patrimonio edilizio nel Paese ha avuto un incremento pari al 60%, raggiungendo i 115 milioni di stanze e 30 milioni di alloggi, a fronte di un trend demografico negativo, con una crescita della popolazione pari a solo il 18,5%, corrispondente a 60,5 milioni di abitanti, compresi i 5 milioni di immigrati regolarizzati e 23 milioni di famiglie (Oliva e Ricci, 2017).

In questo contesto emerge dunque una “nuova questione urbana”, “in anni di profonda crisi delle economie e delle società occidentali, anni in cui la crescente individualizzazione e destrutturazione della società e una maggiore consapevolezza della scarsità delle risorse ambientali, unita a domande crescenti nei confronti della sicurezza, della salute e dell’istruzione, del progresso tecnologico e del cambiamento delle regole dell’interazione sociale, costruiscono immagini, scenari, politiche e progetti che sono in parte contrastanti gli uni con gli altri” (Secchi, 2013).

2.3 Il ruolo dell'urbanistica e della pianificazione. Il contributo della sperimentazione

La nuova questione urbana richiede, dunque, che l'urbanistica e la pianificazione assumano un ruolo prioritario, quali riferimenti ineludibili per la ricerca di un nuovo *welfare* urbano, finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate, i diritti fondamentali alla casa, ma anche alla salute, all'istruzione e, più in generale, alla città.

Questo richiama la necessità di una politica complessiva di programmazione e di produzione di servizi, che ponga come obiettivo principale il superamento del concetto di *standard* finalizzato a una mera quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione (Galuzzi e Vitillo 2008; Ricci, 2009; Oliva, 2014), e che individui la costruzione della città pubblica come matrice di riferimento per la rigenerazione urbana, sostanziandone così il carattere precipuamente sociale, integrando in questa direzione i contenuti e gli obiettivi delle esperienze di riqualificazione degli anni Novanta.

Si tratta di piani, programmi e progetti che hanno fornito contributi rilevanti modificando profondamente contenuti, strategie e competenze del piano urbanistico, riaffermando con forza “il carattere di impegno etico e civile, le finalità sociali dell'urbanistica, la rilevanza della sua missione nel governo e nella costruzione della città pubblica” (Ricci, 2014); al tempo stesso, sviluppando un modello della sostenibilità urbanistica e ambientale che nel tempo si è andato configurando con sempre maggiore chiarezza; ma anche esperienze che, pur in condizioni di esiguità delle risorse finanziarie necessarie all'erogazione dei servizi alle comunità territoriali, hanno garantito quote di finanziamento minoritarie, ma non insignificanti per la città pubblica, cioè per la realizzazione di opere pubbliche, infrastrutture e servizi nelle città italiane (Galuzzi e Vitillo, 2008), per poi esaurirsi, soprattutto a partire dal 2009, a causa della recessione globale, e per il sempre maggiore livello di saturazione dello stesso mercato immobiliare italiano, soprattutto con riferimento alle destinazioni d'uso più remunerative come la residenza (fatta eccezione per il *social housing*) o gli uffici (Oliva e Ricci, 2017).

Piani e programmi di riqualificazione hanno, infatti, anticipato, in modo strategico, contenuti normativi attraverso la sperimentazione, utilizzando strumenti e meccanismi attuativi, differenti e nuovi, anche in assenza di una legge che lo prescrive o, laddove presente, cambiandone nella direzione utile il senso previsto e gli obiettivi in modo alternativo rispetto alle finalità più esplicite, pur nei limiti consentiti.

Si pensi, per quanto concerne gli strumenti, all'uso dei programmi integrati, come strumenti di ordinaria attuazione del piano urbanistico per introdurre all'interno della pianificazione gradi di operatività, attraverso il partenariato pubblico privato, e di flessibilità attuativa legata a valutazioni preventive sulla fattibilità; ai meccanismi di acquisizione compensativa per le aree a *standard*; al prelievo della rendita per utilità pubblica con il contributo straordinario pari ai 2/3 del valore immobiliare. Tutte forme di innovazione la cui validità è stata definitivamente sancita solo a esito di Sentenze del Consiglio di Stato.

Essi hanno quindi contribuito a delineare, nell'insieme, pur negli esiti incerti di alcune esperienze di riqualificazione urbana in particolare riconducibili ai cosiddetti ‘programmi complessi’, un sistema di regole urbanistico-ecologiche, di strumenti, di

procedure, di meccanismi attuativi, che converge su un obiettivo generalizzato di qualità, coniugando il recupero della struttura di riferimento urbanistica con quello della dimensione dell'architettura e del progetto urbano, comunque utile a prefigurare un approccio integrato, interscalare e multidisciplinare alla rigenerazione urbana.

Su queste esperienze si sono, altresì, formate la maggior parte delle nuove leggi regionali urbanistiche di prima e di seconda generazione, dimostrando, ancora una volta, come l'innovazione abbia la necessità di intrecciare fortemente la sperimentazione dei piani con le leggi, mettendo in campo competenze diverse, aperte a una reciproca contaminazione e capacità di approfondimento congiunto.

Appare evidente, dunque, come siano maturi i tempi perché, proprio i risultati più importanti esito di queste esperienze costituiscano il sostrato di una riforma per il governo del territorio.

Una legge quadro di principi nazionale, che, come si dirà più approfonditamente nel capitolo 3, costituisca il riferimento per un riordino strutturale, congruo con il carattere concorrente della materia, ma che garantisca, in modo equilibrato, in ogni territorio del Paese, anche attraverso il necessario consolidamento giuridico degli aspetti più avanzati delle tante sperimentazioni e il superamento della frammentazione e incertezza giuridica insita nella molteplicità delle esperienze legislative regionali, il requisito prioritario di interesse pubblico degli strumenti, delle procedure e dei meccanismi attuativi, necessario per una loro corretta applicazione.

In questo contesto appare rilevante sottolineare come il carattere strutturale di tale riordino, insieme alla nuova dimensione della città contemporanea e alla necessità di condividere scelte strutturali di *policy* e di trasformazione urbana a una scala sovra comunale, richiami anche il tema dell'esigenza di un processo di semplificazione e riforma dell'assetto istituzionale, peraltro già avviato con la Riforma per la revisione della spesa pubblica (legge n. 135 del 2012) e con il più organico progetto di riforma contenuto nella legge n. 56 del 2014. Progetto che tiene insieme due prospettive di governo del territorio, l'opzione strutturalista della *institution building*, attraverso la costituzione delle Città metropolitane e l'opzione funzionalista della *governance* (Jessop, 2002, Brenner, 2003, Karrer, 2008) dei territori intermedi, attraverso il rafforzamento delle forme di cooperazione e associazionismo tra i comuni, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni (Allulli e Tortorella, 2014; Mariano, 2011, 2014).

Una riforma che stenta ancora a trovare una sua piena attuazione ma che sembra, negli obiettivi enunciati, rispondere alle esigenze contemporanee del governo del territorio, che si struttura, dunque, in livelli multipli di gestione (*multilevel governance*), in cui il livello locale del comune si muove verso l'intercomunalità, la città metropolitana verso la città capitale della macroregione, la regione verso la macroregione (Ferlaino e Molinari, 2009).

Il nuovo modello di *governance* istituzionale che trova dunque riscontro nella legge n. 56 del 2014 e che deve costituire, anche attraverso opportune modifiche, il riferimento per l'attualizzazione di un nuovo Sistema di pianificazione, deve definire con chiarezza, a partire dal carattere e dalla forma dei piani, il soggetto istituzionale competente: in particolare, l'articolazione del piano "generale" nelle diverse componenti, consente di ipotizzare l'attribuzione della componente *strutturale* all'area vasta (Città metropolitana o Unioni dei comuni), e di quella *operativa e regolamentare*

alla scala locale (singoli Comuni), così come appare necessario prevedere competenze di programmazione per le politiche abitative in capo alle Regioni.

2.4 Alcuni riferimenti normativi

La disciplina comunitaria prende le mosse da un Documento delle Nazioni Unite del 1992, che segnalava la necessità di promozione, da parte delle autorità locali, dello sviluppo sostenibile partecipato. A tale Documento hanno fatto seguito la “Carta di Aalborg del 1994” e quella del 2004, con l’obiettivo di perseguire programmi per *“città ospitali, prospere, creative e sostenibili, in grado di offrire una buona qualità della vita a tutti i cittadini, consentendo loro di partecipare a tutti gli aspetti della vita urbana”*.

Successivamente, l’accordo di Bristol del 2005 ha definito comunità sostenibili le *“realtà in cui le persone intendono vivere e lavorare, adesso e in futuro, che sono in grado di soddisfare le diverse necessità degli abitanti attuali e futuri, prestando attenzione all’ambiente e contribuendo ad un alto livello di qualità della vita”*.

Ancora, nel 2007, la “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili” ha impegnato i governi locali ad assicurare l’inclusione sociale all’interno e tra le città, garantendo la relativa diversità culturale e l’alta qualità, conseguibili attraverso adeguate politiche di sviluppo urbano integrato, il convinto coinvolgimento dei cittadini, la creazione di spazi pubblici qualificati, la gestione adeguata del traffico e del trasporto integrato, privilegiando insediamenti compatti, recuperando i quartieri degradati nel contesto cittadino, al fine di conseguire obiettivi di coesione sociale e di integrazione.

Con la risoluzione n. 269 del 28 maggio 2008, il Consiglio d’Europa, ha introdotto la nuova “Carta urbana europea”, con l’obiettivo di promuovere la realizzazione di città sostenibili, anche in forza della Dichiarazione di Toledo del 21/22 giugno 2010, attraverso la strategia di rigenerazione urbana integrata.

Questo contesto normativo comunitario costituisce il riferimento della legislazione statale e regionale.

Nello specifico, la normativa in materia di recupero, riuso e rigenerazione urbana evidenzia un’evoluzione del concetto di recupero, che trae le mosse dagli interventi limitati ai singoli edifici e al loro riuso, prosegue con i programmi integrati di intervento, i programmi di riqualificazione urbana, i programmi di recupero urbano, i contratti di quartiere, i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile, fino ai programmi di riabilitazione urbana.

Rilevante è, in particolare, il passaggio dal concetto di recupero, a quello di riabilitazione, a quello di riqualificazione, lemmi tutti aventi un contenuto differenziato pur se unificati dalla comune azione sull’esistente.

I programmi integrati di intervento (articolo 16 della legge n. 179 del 1992), hanno l’obiettivo di riqualificare il tessuto urbanistico ed edilizio, in maniera tale da incidere sulla “riorganizzazione urbana” (De Pretis, 1993; Carlotti, 2009; Villamena, 2014). Soggetti pubblici e privati possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale.

I programmi di riqualificazione urbana (articolo 2 della legge n. 179 del 1992), si riferiscono ad aree occupate da insediamenti di edilizia residenziale pubblica e mirano

a risanare l'esistente attraverso un insieme sistematico di interventi che vanno dalla nuova edificazione, alla sistemazione ambientale al restauro e risanamento degli edifici, alla creazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (Chierichetti, 1999).

Anche i programmi di recupero urbano (articolo 11 della legge n. 493 del 1993) sono destinati prevalentemente alla riqualificazione di zone di edilizia residenziale pubblica degradata (Pinamonti, 2002; Mazzarelli, 2003).

La legge n. 21 del 2001 muta la natura dei contratti di quartiere, in cui si sperimenta la partecipazione pubblico-privata, da esperirsi dapprima nell'ambito di quartieri urbani degradati in cui vi sono in via pressoché esclusiva edifici di edilizia residenziale pubblica o sovvenzionata, poi anche a quartieri degradati non interessati solo da edilizia residenziale pubblica. Essi prevedono attività di rigenerazione urbana, tecnologie di risparmio energetico, demolizione e ricostruzione fuori sito ed anche, successivamente, la realizzazione di azioni sociali o imprenditoriali, che mirano pure all'incremento dell'occupazione (Breganze, 1997).

Nel 1998 vengono introdotti (decreto ministeriale 8 ottobre 1998 n. 1169), i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (PRUSST) con un campo di applicazione molto più ampio rispetto ai precedenti programmi di riqualificazione urbana, a partire dal presupposto che la rigenerazione di un'area urbanizzata produrrà un processo virtuoso di trasformazione spontanea di altre aree da parte della comunità locale (Damonte, 2001).

I programmi di riabilitazione urbana (legge n. 166 del 2002) si presentano, invece, come strumento di programmazione avente l'obiettivo, in particolare, di migliorare la mobilità urbana e di recuperare le aree degradate, obiettivi conseguibili attraverso l'intervento di risorse pubbliche e private⁷.

Più di recente, l'articolo 33 del decreto legislativo n. 133 del 2014 (legge n. 164 del 2014, cosiddetta "Sblocca Italia"), ha disciplinato la rigenerazione urbana e la bonifica ambientale di aree di rilevante interesse nazionale, quale ad esempio Bagnoli, unificate in un unico programma che mira al "*risanamento ambientale e alla riconversione delle aree dismesse e dei beni immobili pubblici, al superamento del degrado urbanistico ed edilizio, alla dotazione dei servizi personali e reali e dei servizi a rete, alla garanzia della sicurezza urbana*", in cui ruolo primario assume il "soggetto attuatore" che, oltre al programma di risanamento ambientale, deve redigere un "*documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana*". In tale modello il ruolo del Governo assume un peso preponderante rispetto alle autonomie locali e alle regioni.

Questo quadro normativo segna una svolta rispetto al concetto di recupero proprio degli anni Settanta, passando da una normazione esclusivamente edilizia – recupero dei fabbricati – a una che ha come oggetto la riqualificazione, fino alla riabilitazione.

In tal modo dall'edilizia si passa alla considerazione sia dello spazio complessivamente inteso (territorio), in cui vive e opera la popolazione, sia della necessità di superamento del degrado economico, sociale e culturale.

⁷ Sulla differenza tra tali programmi e i precedenti strumenti normativi si veda TAR Puglia, Bari, Sez. I 6.12.2011, n. 1845, in www.giustizia-amministrativa.it.

Ma la programmazione complessa si sostituisce, spesso, erroneamente, alla pianificazione, aprendo la strada a procedure deregolamentatorie, promuovendo una vera e propria logica di depianificazione, che surroga la visione di riferimento strutturale della pianificazione con una fondata sulla cosiddetta “urbanistica consensuale” che vede la prevalenza del profilo finanziario su quello pianificatorio⁸. Visione questa contraddittoria, in quanto la strategia di rigenerazione per definizione non può curare uno specifico interesse, ma deve tener conto della pluralità, e deve privilegiare una visione strategica, appunto, e non interventi occasionali, una visione che scaturisce anche dall’ascolto e dalla partecipazione dei cittadini, che debbono condividere le scelte.

Significativa a riguardo è la sentenza n. 2710 del 10 maggio 2012 della IV sezione del Consiglio di Stato⁹, che ha posto in luce la correlazione tra il potere di pianificazione e lo sviluppo complessivo del territorio, laddove esso deve tenere conto non solo delle potenzialità edificatorie, ma anche delle esigenze della popolazione e della comunità.

Il governo del territorio deve essere, pertanto, capace di gestire sistemi flessibili, con molte variabili (Lombardi, 2012; Dipace 2014; Amorosino, 2014), atteso che la stessa rigenerazione è anche rivitalizzazione socio-economica del territorio, a partire dalla consapevolezza dei valori identitari e del ruolo che in questa direzione svolge il patrimonio culturale (Angiuli, 2017).

Tale concetto evoca anche quello della “diversità”, cui deve corrispondere una pluralità di interventi ammissibili, in forma integrata.

Il carattere integrato e prioritariamente finalizzato alla riqualificazione e modernizzazione della città esistente delle strategie di intervento dei programmi, trova riscontro anche in sede di pianificazione urbanistica locale, con la formazione di “piani urbanistici senza espansione”, in cui, le categorie della sostituzione, del riuso e della riqualificazione, anche sotto il profilo paesaggistico, unite alla limitazione del consumo del suolo, acquisiscono rilevanza primaria, pure quale volano dello sviluppo economico e dell’incremento dell’occupazione.

Ciò sia con riferimento agli edifici e spazi pubblici, sia a quelli privati, da ripensare anche con riferimento al risparmio energetico, alla qualità architettonica e tenendo conto della partecipazione dei cittadini alle scelte (Di Lieto, 2017).

3. PER UNA STRATEGIA UNITARIA DI GOVERNO PUBBLICO

3.1 Per un nuovo assetto

Il carattere spontaneo del fenomeno di metropolizzazione richiama, dunque, la necessità di una strategia unitaria e integrata di governo pubblico, finalizzata a un riequilibrio urbano e metropolitano, per restituire prospettive di equità, di qualità

⁸ Sull’urbanistica consensuale e sulle conseguenze della depianificazione, soprattutto a seguito di piani settoriali, si veda P. Stella Richter, “Relazione generale”, in *Sicurezza del territorio – Pianificazione e depianificazione*, Milano, 2014.

⁹ Cfr. F. Gualandi, “Dallo ‘*jus aedificandi*’ allo ‘*jus restituendi*’ (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l’esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana”, in www.giustizia-amministrativa.it.

urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei¹⁰.

Estesa oltre i confini comunali e inserita in un orizzonte metropolitano, “essa prefigura un nuovo assetto decentrato di *struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile*, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti” (Ricci, 2014), per garantire a tutte le comunità insediate, i diritti fondamentali alla casa, ma anche alla salute, all’istruzione e, più in generale, alla città (Ricci, 2005).

La messa a punto di questa strategia assume come “matrice di riferimento la costruzione della città pubblica, innervando in un processo complessivo e compensativo di rigenerazione, attraverso la realizzazione di infrastrutture, servizi, aree verdi, residenza sociale e usi temporanei, le aree libere, i ‘vuoti’ urbani, ivi compresi quelli più interstiziali; gli spazi e i servizi pubblici caratterizzati da degrado e obsolescenza della città storica e consolidata; le aree dismesse, nei tessuti stratificati e in quelli più marginali, delle piccole e medie aziende e degli insediamenti artigiani, così come dei sedimi e delle infrastrutture ferroviarie; le previsioni non attuate degli insediamenti periferici degli anni Sessanta e Settanta; le aree non edificate delle frange metropolitane e degli insediamenti diffusi sorti spontaneamente e in assenza di dotazioni pubbliche; le permanenze naturalistiche” (Ricci, 2017).

La strategia assume peculiare interesse anche per quelle città, la cui struttura urbana, storicamente caratterizzata dal ruolo e dalle funzioni di città portuali, mostra forti fenomeni di degrado sociale ed edilizio, insicurezza urbana, abbandono, depauperamento, in particolare proprio nelle zone centrali prossime alle infrastrutture portuali. Questa condizione presenta un particolare carattere di urgenza per la necessità di intervento in città come Napoli, Palermo e Genova, in qualche modo accomunabili per questa tipologia di funzioni e per conformazione territoriale ed orografica, in cui la sovrapposizione tra effetti dell’immigrazione, vetustà e degrado del patrimonio edilizio più antico – caratterizzato peraltro da forti densità e permanenza di una maglia viaria alveolare – favorisce il radicarsi di fattori di insicurezza, illegalità e criminalità.

La strategia di costruzione della città pubblica si esplicita attraverso differenti prospettive, strumentalmente riconducibili a tre fondamentali: la prospettiva strutturale, la prospettiva morfologica e la prospettiva ambientale.

Città pubblica, quindi, in primo luogo, come struttura primaria di riferimento, “a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita, che risponde alle istanze dei diritti sanciti sin dagli anni Sessanta, all’istruzione, alla salute, alla casa, ma anche, più recentemente, alla mobilità pubblica e all’ambiente” (Ricci, 2017).

La costruzione di questa struttura, che mette in relazione i sistemi delle infrastrutture, dei servizi e degli spazi aperti pubblici e di interesse collettivo, parchi e giardini, ma anche aree protette territoriali, costituisce il fondamento proprio del principio di pianificazione (Oliva, 2010), che concentra l’attenzione sugli strumenti e sui meccanismi attuativi che, nell’ambito di una concreta politica di programmazione e produzione di servizi, garantiscano sia l’individuazione di un sistema strutturale di aree pubbliche la cui localizzazione assicuri un’adeguata distribuzione degli *standard*

¹⁰ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione del presidente dell’Ance – Associazione nazionale costruttori edili, Gabriele Buia*. XVII legislatura, 7ª Seduta. 21 febbraio 2017.

urbanistici, sia una loro attuazione finalizzata ad una effettiva acquisizione, realizzazione, gestione e fruizione (Ricci, 2008).

Ma anche città pubblica, a partire dal riconoscimento della forma come strumento cognitivo e progettuale per cogliere la specificità dei luoghi a tutte le scale, come espressione dell'identità storico-culturale e sociale delle comunità locali (Macchi Cassia, 1991; Borja e Muxi, 2001, Colarossi e Latini, 2009).

I percorsi, le piazze e i giardini configurati, i monumenti e gli edifici pubblici, esplicitano le relazioni simboliche attraverso la continuità fisica e delle visuali, così come i modi di vita delle comunità attraverso le tipologie delle attrezzature e degli spazi collettivi, e le specificità culturali attraverso i connotati stilistici del linguaggio architettonico (Gabrielli 1993; Carullo, 2007; Talia e Sargolini 2012). In questo contesto, il progetto urbano (Marcelloni, 2005; Risorse RpR Spa, 2006) costituisce così lo strumento per la trasformazione della città esistente, assume la costruzione della città pubblica come mezzo per una ricomposizione, in contrasto con la frammentazione e con l'omologazione della città contemporanea, affermando il legame tra continuità fisica e integrazione sociale e tra specificità formale e identità culturale.

Infine, città pubblica come motore di sviluppo sostenibile e di rigenerazione ambientale (Bruntland, 1987), per attuare strategie di rigenerazione della città, indirizzando le trasformazioni urbanistiche ed edilizie verso interventi di riqualificazione e di rigenerazione della città esistente, “innescando processi virtuosi e compensativi di rigenerazione ambientale, basati sui concetti della compensazione e del potenziale ecologico-ambientale, collegando quindi ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento delle risorse fondamentali aria, acqua e suolo” (Ricci, 2014).

3.2 I caratteri della rigenerazione urbana

La scelta di assumere come matrice di riferimento la costruzione della città pubblica, ribadisce il carattere precipuo della rigenerazione urbana, in coerenza con l'integrazione delle diverse prospettive disciplinari e delle tematiche di riferimento: non solo una strategia urbanistica, che interessa quindi prevalentemente la riorganizzazione fisica e funzionale della città, ma anche un progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico e culturale, così come di rigenerazione ecologica, elementi centrali senza i quali la città non può rinascere (Oliva e Ricci, 2017).

In questo senso, la strategia deve fornire una risposta integrata alle istanze di rigenerazione ambientale, di rivitalizzazione sociale, di valorizzazione economica e culturale della città secondo principi di sostenibilità e di resilienza (Sbetti e al, 2016; Gasparrini e Savino, 2016) ai cambiamenti ambientali e socio-economici, dando priorità alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni identitari, sui quale rifondare la struttura della città pubblica, la qualità dell'ambiente urbano e il senso stesso dell'uso collettivo degli spazi.

È questo il senso proprio della strategia di rigenerazione sottesa anche alla espressione divulgativa e per questo efficace, immessa nel dibattito da Renzo Piano e sovente utilizzata, di “ricucitura”. “Ricucire” non nel senso di collegare settori separati o porzioni a sé stanti, molecolari o isole dell'arcipelago urbano delle nuove “exopolis” o città diffuse, ma per restituire un carattere integrato, di organismo vivente a non luoghi,

a spazi espulsi dal ciclo vitale della città, che spesso rischiano di aggredire quali “agenti autoimmuni” il “corpo” urbano nelle sue parti più vitali.

Come affermato anche dalla Comunità europea, infatti, “il concetto di rigenerazione fa riferimento a un processo di rinnovo, vale a dire una forma di recupero o di valorizzazione. Nel contesto delle politiche pubbliche, il termine è usato per descrivere azioni indirizzate alla trasformazione di un insieme di variabili fisiche e socioeconomiche. Il processo di rigenerazione è pertanto comunemente finalizzato a rivitalizzare aree problematiche – affrontando le questioni connesse al recupero degli ambienti naturali e antropici, alla conservazione del patrimonio, all’integrazione sociale, all’occupazione e alle attività economiche – nei contesti urbani, periurbani e rurali” (Commissione europea, 2007).

Il carattere di integrazione della strategia di rigenerazione è richiamato, altresì, all’interno dell’Agenda urbana europea, istituita il 30 maggio 2016 con il Patto di Amsterdam, che definisce 12 “priorità tematiche” finalizzate alla elaborazione di soluzioni comuni per la rigenerazione delle aree urbane e per la messa in campo di *best practice*.

In particolare, le 12 “priorità tematiche” individuate nell’Agenda riguardano: “l’inclusione dei migranti e dei rifugiati; la qualità dell’aria; la povertà urbana; gli alloggi a prezzo accessibile; l’economia circolare; il lavoro e le competenze professionali relative all’economia locale; l’adattamento ai cambiamenti climatici; la transizione energetica; l’uso sostenibile del territorio e soluzioni basate sulla natura (*nature-based*); la mobilità urbana; la transizione digitale; gli appalti pubblici di tipo innovativo e responsabile” (UE, 2016).

La rigenerazione urbana deve essere quindi parte integrante di una politica ordinaria per la città e quindi un capitolo significativo di un’Agenda urbana nazionale¹¹.

All’interno della strategia di rigenerazione, nell’ambito delle priorità fissate dall’Agenda urbana europea, è possibile individuare strumentalmente tre *linee di azione* e di intervento specifiche, in coerenza con le differenti prospettive individuate per la costruzione della *città pubblica*.

Una prima linea di azione riguarda il potenziamento e la messa a sistema dei servizi pubblici e privati, individuando progetti strutturanti quali “centralità” urbane e locali nelle aree dismesse e marginali¹², nei vuoti urbani, esito della frammentazione incongrua dei tessuti, in grado di restituire forme e funzioni alle aree abbandonate o sottoutilizzate, causa dei più significativi effetti di degrado e di insicurezza delle periferie (Oliva, 2010).

Questa linea di azione costituisce, altresì, un contributo alla rivitalizzazione socio-economica e culturale dei quartieri attraverso nuove economie urbane e nuovi modelli di *welfare*, creando le condizioni per restituire competitività e capacità di attrazione, “riattivando forme di metabolismo urbano”, e consentire di “assorbire le dismissioni” (Oliva e Ricci, 2017).

¹¹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Convegno. “Interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza della città: l’attività della Commissione parlamentare d’inchiesta sul degrado delle periferie, l’esperienza della Città metropolitana di Bologna e il bando 2016 per le periferie”*. Bologna, 15 maggio 2017 presso Auditorium Enzo Biagi di Sala Borsa. *Resoconto stenografico. Intervento di Valentina Orioli*. XVII legislatura, 15 maggio 2017.

¹² Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione di rappresentanti di Confedilizia*. XVII legislatura, 11^a Seduta. 28 marzo 2017.

Alla realizzazione di queste centralità deve essere associato il potenziamento del trasporto collettivo metropolitano, per garantire alti livelli di accessibilità e di inclusione sociale, nonché l’inserimento delle molteplici forme di mobilità locale sostenibile, come la “mobilità dolce”, che possono trovare integrazione in nodi di interscambio e corridoi multimodali, in analogia a quelli realizzati nelle città metropolitane europee.

A questa linea di azione fanno riferimento anche la cura e la manutenzione costante dell’ambiente urbano, degli spazi e dei beni pubblici, quali contributi per la costruzione del senso di appartenenza a una comunità, strumenti per prevenire fenomeni di esclusione sociale, di criminalità e di radicalizzazione politica.

A questi fini, anche considerando l’attuale fase di crisi della finanza pubblica, queste attività devono rientrare a pieno titolo all’interno dei processi e delle pratiche di rigenerazione, attraverso la sperimentazione di nuove forme di gestione partenariale pubblico-privato, che prevedano la partecipazione attiva della società civile, con forme regolamentari *ad hoc* per il coinvolgimento e la consultazione di tutti gli attori e i soggetti interessati a vario titolo.

In particolare, il regolamento dei beni comuni, e l’accesso a queste risorse deve poter considerare modalità e meccanismi di entrata e di uscita, favorendo un approccio inclusivo a scapito di processi di appropriazione sottesa da parte di singoli gruppi o associazioni¹³.

In questo quadro appare di particolare rilevanza il tema della cura e della manutenzione delle aree verdi, così come anche dimostrano i provvedimenti del Governo all’interno della legge di stabilità 2018, relativi al cosiddetto “bonus verde” per la cura del verde privato, considerato dalle comunità locali insediate un fattore essenziale di benessere psicofisico per gli anziani, per i bambini, per i giovani e potenziale volano di sviluppo economico.

Diverse sono le sperimentazioni finalizzate al contenimento dei costi di queste attività, attraverso l’impiego, ad esempio, su base volontaria, dei rifugiati e dei richiedenti asilo¹⁴, ma anche attraverso bandi ad evidenza pubblica o ordinanze specifiche finalizzati all’affidamento della gestione di aree censite, destinate a verde o a parcheggi, alla cittadinanza attiva¹⁵.

Una seconda linea di azione, strettamente connessa alla prima, risponde alle istanze di conseguimento di una maggiore riconoscibilità dell’identità delle aree urbane marginali, esito di una proliferazione insediativa spontanea e omologante.

Questo può avvenire attraverso la riorganizzazione e la definizione dello spazio pubblico e il consolidamento dei caratteri morfologici dei tessuti, con interventi di completamento e di sostituzione edilizia guidati da nuove regole di pianificazione e di progettazione urbana (Colarossi e Latini, 2009). Azioni indispensabili per costruire una

¹³ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione del professor Ezio Miceli, ordinario di estimo presso l’Università IUAV di Venezia*. XVII legislatura, 20ª Seduta. 4 luglio 2017.

¹⁴ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione di rappresentanti dell’associazione Retake*. XVII legislatura, 24ª Seduta. 3 ottobre 2017.

¹⁵ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione del Sindaco del comune di Napoli, Luigi De Magistris*. XVII legislatura, 14ª Seduta. 2 maggio 2017.

rinnovata identità sono anche gli interventi di valorizzazione delle emergenze storico-documentario-architettoniche, attraverso la messa in coerenza di interventi di conservazione dei capisaldi architettonici e interventi finalizzati alla individuazione della più idonea *mixité* funzionale, comunque caratterizzati da requisiti fortemente sociali e culturali, con il fine di stimolare stili di vita improntati su una maggiore consapevolezza del valore collettivo dei beni comuni (INU, 2012).

La terza linea, che trova peraltro ampia convergenza nelle politiche comunitarie, fino alle più recenti indirizzate alle *smart cities* (Strategia Europa 2020) e alle “infrastrutture verdi” (Commissione europea, 2013), riguarda la messa in campo di interventi di rigenerazione basati sui concetti di “compensazione” e di “potenziale ecologico ambientale”, finalizzati, quindi, al miglioramento delle condizioni ecologiche dell’ambiente urbano, anche attraverso la costruzione “gerarchizzata” di “reti ecologiche”, sottolineando la necessità di connessione tra le diverse componenti per massimizzarne gli effetti ambientali, e condizionando fortemente in questa direzione la vivibilità della città (Oliva, 2001).

L’indifferibile necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile e l’emergere delle questioni inerenti al *climate change* (UNISDR, 2012; UNFCCC, 2015) esortano, quindi, ad agire sia in termini di difesa e di risparmio delle risorse, sia a mettere in campo nuove strategie di mitigazione degli effetti e di adattamento (Gasparrini, 2015), che si sostanzino appunto in azioni integrate di riconnessione e di riconfigurazione delle componenti ambientali (Galuzzi e Vitillo, 2011).

Per questo la linea di azione prevede la messa in campo di differenti azioni, *standard*, indicatori, per l’adeguamento delle infrastrutture per la mobilità collettiva, la connessione ecologica degli spazi verdi, il recupero degli spazi interclusi, di prossimità, abbandonati e banalizzati (Gasparrini, 2015).

In questa linea rientrano anche gli interventi di bonifica dei suoli contaminati interessati da trasformazione, che, come si vedrà meglio nel paragrafo 3.3, interessano la quasi totalità delle aree urbane periferiche da rigenerare e che, a causa dei costi elevati e dei lunghi tempi che comportano, costituiscono un nodo cruciale all’interno delle principali politiche e strategie urbane, a partire dai primi interventi sulle aree industriali dismesse della stagione dei “programmi complessi”, avviati in forma sperimentale dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ormai più di due decenni fa e, per questi motivi, mai più replicati negli anni seguenti malgrado il successo conseguito (Giannino e al., 2014; Oliva e Ricci, 2017).

A questa linea risponde, infine, anche la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente sia in termini di recupero, di rifunzionalizzazione e di adeguamento energetico, sia attraverso il frazionamento degli alloggi, nella direzione di una maggiore rispondenza alle attuali dimensioni delle famiglie e di un conseguente incremento delle unità disponibili.

Si persegue così concretamente, attraverso una strategia di governo complessiva, il contenimento del consumo di suolo, all’interno e all’esterno della città più densa, garantendo la sostenibilità ambientale e integrando le politiche territoriali e settoriali con quelle generali (Ricci, 2014).

Gli scenari determinati dalla crisi aprono la strada a nuove regolamentazioni che promuovano il frazionamento dello *stock* abitativo sottoutilizzato e inneschino forme innovative di uso temporaneo e di *sharing economy*, in grado di coniugare fattibilità

economica e coinvolgimento dei cittadini, andando incontro alle questioni sollevate dalla flessibilità del mercato della casa, dalla precarietà del lavoro e dalla frammentazione dei nuclei familiari (Poli e Ravagnan, 2016).

Le sfide con cui confrontarsi sono, dunque, principalmente quelle del risparmio e della rigenerazione delle risorse, dell'abitabilità e dell'inclusione sociale, dell'accessibilità degli spazi urbani, della bonifica delle aree degradate attraverso procedure che portino a una effettiva possibilità di riutilizzo.

3.2.1 Le politiche comunitarie. Le smart cities

Aumento della popolazione mondiale, calo progressivo delle risorse energetiche e conseguente loro maggior costo, cambiamenti climatici e inquinamento dell'aria sono tra i principali problemi a cui le città del futuro dovranno far fronte per sopravvivere trasformandosi in *smart city* e puntando su *green building* e *smart mobility*.

A causa della scarsa efficienza energetica degli edifici e del sistema dei trasporti le città sono oggi responsabili, mediamente, del 70% delle emissioni di gas serra e di oltre il 60% dell'energia consumata a livello mondiale.

L'aumento delle emissioni di anidride carbonica a livello mondiale, che ha raggiunto i 32 giga tonnellate all'anno nel 2016, con un aumento di oltre il 50% rispetto al 1990, ha determinato un aumento dei livelli di concentrazione media mensile di anidride carbonica nell'atmosfera del Pianeta, che hanno superato ormai stabilmente dal 2015 le 400 ppm (cosa che non accadeva da 300 milioni di anni).

Il 2016 è stato anche l'anno più caldo mai registrato da quando hanno avuto inizio le misurazioni nel 1880. La temperatura media del Pianeta (continenti e oceani) è stata di 0,94°C superiore alla media del XX secolo. Il 2016 è il 40° anno consecutivo dal 1977 in cui la temperatura media della Terra risulta superiore a quella media del XX secolo. Incluso il 2016, 9 dei 10 anni più caldi mai registrati si sono verificati nel XXI secolo e 19 dei 20 anni più caldi si sono verificati negli ultimi vent'anni.

Ai cambiamenti climatici si aggiungono i problemi dell'inquinamento acustico e della qualità dell'aria tipici dei centri urbani.

Nella UE gli edifici da soli sono responsabili del 40% dell'utilizzo finale di energia, del 36% delle emissioni di CO₂ e di oltre il 40% delle emissioni di polveri sottili (PM₁₀ e PM_{2,5}).

Gli attuali sistemi di mobilità basati sui combustibili fossili, oltre ad essere responsabili di oltre il 25% delle emissioni inquinanti, risultano inadeguati alle esigenze delle aree urbane, rendendo gli spostamenti difficoltosi specialmente nelle ore di punta, con tempi di percorrenza intorno ai 7/8 km/h (le stesse velocità registrate nel 1700), con conseguenti disparità di accesso alla mobilità e inefficienza degli scambi commerciali.

L'inquinamento atmosferico è il quarto fattore di rischio a livello globale per le morti, e di gran lunga il principale fattore di rischio ambientale per le malattie respiratorie ma anche cardiache: oltre 5,5 milioni, più degli abitanti della Finlandia, della Slovacchia o della Sicilia, sono le persone che ogni anno muoiono nel mondo a causa dell'inquinamento dell'aria.

In base ai risultati di una ricerca condotta dallo *Stockholm Environment Institute* (SEI), che ha analizzato i dati relativi a 183 Paesi, risulta, inoltre, che almeno il 18% delle nascite premature in tutto il mondo (circa 3,4 milioni) sono causate dalla scarsa

qualità dell'aria respirata dalla madre, in particolare dalle polveri sottili. Le nascite premature sono il principale fattore di mortalità tra i bambini al di sotto dei cinque anni di età e, sottolineano gli studi dell'OMS, possono portare a durature disabilità nell'apprendimento, nonché a problematiche legate alla vista e all'udito.

Il Rapporto 2017 dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA), che raccoglie i dati ufficiali di oltre 2.500 stazioni di monitoraggio in tutta Europa riferiti al 2015, evidenzia come le alte concentrazioni di inquinamento atmosferico continuino ad avere effetti significativi sulla salute, con tre indiziati principali: particolato (PM), biossido di azoto (NO₂) e ozono a livello del suolo (O₃).

Le alte concentrazioni di PM_{2,5} sarebbero responsabili di circa 428 mila decessi prematuri in 41 paesi europei, di cui circa 399 mila nell'UE a 28. Il 7% della popolazione urbana nell'Unione (l'82% secondo l'OMS) è stato esposto a livelli di PM_{2,5} superiori ai limiti annuali comunitari, un dato che sale al 9% se si considera invece il biossido d'azoto, responsabile di 78 mila decessi in 41 paesi europei.

La scarsa qualità dell'aria ha anche notevoli impatti economici, che si concretizzano in costi sanitari, riduzione della produttività dei lavoratori e degrado del suolo, delle foreste e delle colture, dei laghi e dei fiumi. Occorre, per l'EEA, ridurre l'impoverimento dei suoli causato dagli inquinanti, con l'aggiunta determinante dell'ammoniaca proveniente dagli allevamenti. Oggi almeno il 7% degli ecosistemi europei è a rischio acidificazione.

In Italia, secondo i dati della campagna "PM₁₀ ti tengo d'occhio" condotta da Legambiente, sono oltre 25 le città che superano stabilmente la concentrazione limite di polveri sottili (50 µg/m³) per più di 35 volte all'anno. Tra queste, Torino ha il record negativo con 70 superamenti dal Gennaio al 15 Ottobre 2017, seguita da Pavia (66), Cremona (65), Padova (60), Milano e Venezia (59), Lodi (58), Reggio Emilia (56), Brescia (55), e altre numerose città.

Tali problematiche sono destinate ad aumentare con il calo progressivo delle risorse, il conseguente aumento del costo dell'energia e lo sviluppo della popolazione che si stima raggiungerà i 9 miliardi di individui nel 2050 (dagli attuali 7 miliardi) di cui oltre 2/3 abiterà proprio nei centri urbani. Questi ultimi produrranno l'80% del PIL mondiale e consumeranno il 75% delle risorse globali, contribuendo a formare un modello di sviluppo urbano-centrico.

A fronte di questo scenario, le città debbono necessariamente farsi trovare pronte e in grado di sostenere enormi mutamenti sociali e ambientali, diventando il fulcro della lotta al riscaldamento globale e catalizzando investimenti e politiche orientate alla sostenibilità e all'efficienza in un'ottica *smart*.

Una *smart city*, o città intelligente, è una città in grado di migliorare la qualità della vita dei propri cittadini offrendo una opportunità duratura di crescita culturale, economica e sociale in un ambiente sano, sicuro, stimolante e dinamico.

Una *smart city* è quindi una città in grado di garantire:

- funzionamento dell'amministrazione e dei servizi (*smart governance*), partecipazione ai processi decisionali, servizi pubblici e sociali, trasparenza dell'attività di governo, strategie e prospettive politiche;
- competitività economica (*smart economy*), spirito di innovazione, impresa, immagine economica e marchi, produttività, flessibilità del mercato del lavoro, integrazione internazionale, capacità di trasformazione;

- disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione e di sistemi di trasporto moderni e sostenibili (*smart mobility*), accessibilità locale, accessibilità (inter)nazionale, disponibilità di infrastrutture IT, sistemi di trasporto sostenibili, innovativi e sicuri;
- elevata qualità ambientale (*smart environment*), attrattività delle condizioni naturali, inquinamento, protezione dell'ambiente, gestione sostenibile delle risorse;
- qualità di vita, cultura, salute e sicurezza (*smart living*), strutture sociali, condizioni sanitarie, sicurezza individuale, qualità degli alloggi, strutture educative, attrattività turistica, coesione sociale;
- formazione e interazione sociale dei cittadini (*smart people*), livello di qualificazione, formazione a lungo termine, pluralità sociale ed etnica, flessibilità, creatività, cosmopolitismo e apertura mentale, partecipazione alla vita pubblica.

Il raggiungimento di tali obiettivi strategici è oggi possibile anche grazie alla disponibilità di *cutting-edge Technologies* che stanno cambiando il volto delle città, il funzionamento dei servizi e il comportamento degli utenti: sviluppo tecnologie fonti rinnovabili; *advanced materials*; sistemi di trasporto innovativi; ICT; banda larga; sistemi di geolocalizzazione; *internet of things*; *smartphone* e *tablet*; *social networks*; *city apps*; *urban data*.

Le previsioni a lungo termine della *Navigant Research* tracciano per i prossimi otto anni una crescita consistente del mercato legato alle *smart city* che nel 2023 varrà circa 25,3 miliardi di euro. Questa cifra davvero consistente significa che l'85% dei progetti urbani si incentrerà sull'uso della tecnologia per produrre servizi digitalizzati e migliorare l'efficienza in città. I segmenti del mondo *smart city* che guideranno la crescita coinvolgono:

- le *smart grid*, le reti intelligenti capaci di scambiare dati con le amministrazioni e regolare i flussi di energia;
- l'illuminazione pubblica di nuova generazione, lampioni led che controllano il traffico, migliorano la sicurezza e monitorano i livelli di inquinamento urbano;
- la *smart mobility*, veicoli ibridi ed elettrici, *smart parking*, *bike* e *car sharing*;
- le tecnologie legate alla resilienza in città per far fronte ai fenomeni meteorologici legati al cambiamento climatico;
- i sistemi intelligenti per evitare sprechi di risorse idriche;
- tutti i *device* legati agli *urban data*, costituiti da tutti i dati che la città produce quotidianamente, misurati e tradotti in fatti, figure e visualizzazioni.

Per quanto riguarda in particolare gli *urban data*, secondo Eric Schmidt, direttore esecutivo ed ex amministratore delegato di Google, l'intera quantità di dati raccolta tra l'alba dell'umanità e il 2003 è equivalente a quella che oggi è prodotta in due giorni.

Questo fenomeno di enorme proliferazione delle informazioni, a cui ci si riferisce spesso come "Big Data", comporta la necessità di filtrare e rendere accessibile questo nuovo patrimonio di informazioni.

Entro il 2020 nel mondo gli utenti connessi a dispositivi mobili saranno 5 miliardi e mezzo, circa il 70% della popolazione globale.

Ci saranno più persone con cellulare (5,4 miliardi) di quelle con elettricità (5,3 miliardi), acqua (3 miliardi e mezzo) e auto (2,8 miliardi).

La crescita sarà trainata anche dalle reti di quarta generazione e soprattutto dai video: questi rappresenteranno da soli tre quarti del traffico ‘mobile’. La crescita di utenti nel quinquennio 2015-2020 sarà due volte più rapida di quella della popolazione mondiale.

Il traffico internet da dispositivi mobili raggiungerà un volume di 367 exabyte all’anno.

Una quantità di dati che non è facile da visualizzare: è pari a 7mila miliardi di videoclip su YouTube, oppure all’invio o ricezione di 28 immagini per ogni abitante del globo, al giorno e per un anno intero.

Particolare importanza nello sviluppo di una *smart city* viene data agli strumenti di *smart governance* quali, in particolare: *digital democracy*, *open governance*, *citizen empowerment* e *urbanistica partecipata*.

La *digital democracy* è l’implementazione di tecnologie di informazione, comunicazione e social media al servizio dei processi politici e di governo.

Se ben applicata produce una più ampia partecipazione dei cittadini e un’amministrazione più trasparente. La democrazia digitale serve inoltre ad aumentare la responsabilità comune tra le agenzie di governo e il pubblico partecipante.

L’*open governance* si riferisce all’accessibilità da parte dei cittadini alle informazioni, dati e processi governativi per favorire la più diffusa partecipazione e collaborazione nei processi decisionali di governo della città.

Spesso, quest’impegno sfrutta la tecnologia per facilitare una comunicazione più attiva e aperta tra cittadini e governo, portando a un uso più efficiente dei fondi e una migliore qualità della vita degli abitanti. La *open governance* ha il potenziale per rendere le amministrazioni urbane più responsabili verso i propri cittadini, aumentando al tempo stesso la legittimità dei governanti.

Il *citizen empowerment* è lo stato di consapevolezza dei cittadini che con le proprie azioni contribuiscono attivamente ai processi decisionali e ai cambiamenti della città. Creando opportunità di comunicazione e partecipazione, i cittadini si sentono chiamati a contribuire alla città con il proprio tempo, la propria energia e le proprie idee.

L’*urbanistica partecipata* è la condizione, spesso facilitata dalla tecnologia, nella quale i cittadini hanno la possibilità di raccogliere e condividere dati, idee e proposte con gli organi di governo della città. L’idea è basata sul fatto che i membri della comunità sono esperti delle relative situazioni urbane e hanno già conoscenza e soluzioni per molteplici questioni. L’urbanistica partecipata consente ai professionisti di identificare le necessità effettive e sfruttare le conoscenze e le risorse umane locali, piuttosto che imporre dall’alto il cambiamento.

Diverse città in Europa (Londra, Amsterdam, Vienna, Barcellona, Stoccolma) e nel mondo (New York, Los Angeles, Seattle, Seoul, Melbourne, Vancouver, Shenzhen) hanno intrapreso questa strada indirizzando i propri sforzi verso lo sviluppo di una mobilità sostenibile, la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio, l’incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, il miglioramento della gestione dei rifiuti e la realizzazione di infrastrutture ICT.

Non esiste città, grande o piccola che sia, che non abbia lanciato almeno un progetto per potersi fregiare del titolo di “*smart*” puntando essenzialmente su tecnologia digitale, sostenibilità ambientale, iniziative civiche, mobilità e imprese.

In Europa, nel 2008 è nato il programma Patto dei Sindaci (*Covenant of Majors*), che costituisce il principale movimento europeo che vede coinvolte le autorità locali e regionali impegnate ad aumentare l’efficienza energetica e l’utilizzo di fonti energetiche rinnovabili nei loro territori. Attraverso il loro impegno i firmatari del Patto intendono raggiungere e superare l’obiettivo europeo di riduzione del 20% delle emissioni di CO₂ entro il 2020 (modello di governance multilivello).

Numerose inoltre sono le iniziative e i programmi promossi a livello europeo e internazionale volti a incentivare la transizione verso un modello urbano “intelligente, sostenibile ed inclusivo”.

Per quanto concerne l’Europa degne di nota sono le due iniziative avviate dalla Commissione europea “*Smart Cities and Communities European Innovation Partnership (SCC EIP)*” e “*Stakeholder Platform Smart Cities*” con l’obiettivo di avviare nelle aree urbane progetti innovativi integrati nei campi dell’energia, dei trasporti e dell’*information and communication technologies* (ICT), nonché di identificare e diffondere le esigenze e le informazioni tra tutte le parti interessate, pubbliche e private, stanziando, per il solo 2013, 365 milioni di €.

A questi si aggiungono i programmi di finanziamento *Horizon 2020* (6 Mld €), *Connecting Europe Facility*: 6 Mld € e i Fondi Coesione 2014-2020: 23 Mld € per le energie rinnovabili, l’efficienza energetica, le *smart grid* e la mobilità.

Nel 2015 l’Osservatorio nazionale dell’ANCI ha realizzato una Piattaforma web sulle Smart City italiane. Investiti finora 4,5 miliardi di euro in 1227 progetti *Smart City* con 110 comuni coinvolti. Si prevede che l’Italia tra 2014 e 2020 investirà 35 miliardi di euro per l’efficientamento del patrimonio edilizio, le energie rinnovabili e la trasformazione in smart city dei centri urbani.

Secondo l’*I-city Rate 2015*, la classifica italiana delle *smart city* più innovative basata su 100 indicatori, Milano è la più innovativa delle *smart city* italiane e batte Bologna, Firenze, Modena e Venezia nella classifica *I-city Rate 2015*. Roma si posiziona 21° (Casini, 2017).

3.2.2 Patrimonio edilizio esistente e adeguamento energetico

Il settore delle costruzioni rappresenta uno degli ambiti di intervento prioritari a livello mondiale per una transizione verso un’economia basata su un uso efficiente delle risorse e a basse emissioni di carbonio e a basso impatto ambientale. Nella UE gli edifici da soli sono responsabili del 40% dell’utilizzo finale di energia, del 36% delle emissioni di CO₂ e di oltre il 40% delle emissioni di polveri sottili (PM₁₀ e PM_{2,5}).

Gli edifici sono i principali responsabili dell’inquinamento atmosferico delle città nel periodo invernale a causa delle emissioni degli impianti di riscaldamento.

Da numerosi studi emerge come il settore dell’edilizia presenti un potenziale in termini di miglioramento dell’efficienza energetica che può essere stimato, nel 2020, a circa il 30% dei consumi attuali e che può essere sfruttato con interventi efficaci anche sotto il profilo dei costi.

Attraverso le Direttive 2010/31/UE e 2012/27/UE l'Europa ha richiesto pertanto agli Stati membri un fortissimo impegno:

- 1) sulla riqualificazione energetica degli edifici esistenti (oltre il 50% dell'attuale patrimonio edilizio sarà ancora in piedi nel 2050 nei paesi OECD) tramite azioni di *deep renovation* (compreso l'impegno di riqualificare ogni anno almeno il 3% della SUL del patrimonio edilizio pubblico, a cominciare dalle amministrazioni centrali);
- 2) sulla realizzazione di edifici di nuova costruzione che siano edifici ad Energia quasi zero a partire dal 1° gennaio 2021 (dal 1° gennaio 2019 per gli edifici pubblici);
- 3) sulla massima integrazione delle fonti energetiche rinnovabili sia per gli edifici di nuova costruzione che per quelli esistenti.

Tab. 1 - Edifici residenziali nel 2011 per epoca di costruzione

Epoca di costruzione	Numero edifici	%	Normativa energetica
Prima del 1918	1.832.504	15,0	Nessuna
dal 1919 al 1945	1.327.007	10,9	Nessuna
dal 1946 al 1960	1.700.836	14,0	Nessuna
dal 1961 al 1970	2.050.833	16,8	Nessuna
dal 1971 al 1980	2.117.651	17,4	L 373/1976
dal 1981 al 1990	1.462.767	12,0	L 373/1976
dal 1991 al 2000	871.017	7,1	L. 10/1991
dopo il 2001	825.083	6,8	DLgs 192/2005
Totale edifici	12.187.698	100	

Fonte: *Strategia per la Riqualificazione Energetica del Parco Immobiliare Nazionale, Mise 2015*

Le ragioni degli elevati consumi energetici degli edifici esistenti in tutta Europa risiedono nelle pessime caratteristiche di isolamento termico dell'involucro edilizio (pareti, finestre, copertura), nella scarsa efficienza degli impianti e nella quasi totale assenza di fonti energetiche rinnovabili.

Gli edifici che presentano le prestazioni peggiori sono quelli realizzati nel periodo 1945-1980 in pressoché totale assenza di normative sull'efficienza energetica (in Italia la prima è la legge n. 373 del 1976 seguita dalla legge n. 10 del 1991) e che rappresentano circa il 50% degli edifici nazionali ed europei.

In Italia, per quanto riguarda i soli edifici a destinazione d'uso residenziale, con riferimento all'anno 2011, data a cui risale l'ultimo censimento ISTAT, questi risultano pari a 12,2 milioni con oltre 31 milioni di abitazioni.

Oltre il 60% di tale parco edilizio ha più di 45 anni e risulta costruito senza alcuna attenzione alle problematiche energetiche o comunque con un'attenzione decisamente inferiore agli *standard* attuali.

Di questi edifici, oltre il 25% registra consumi annuali da un minimo di 160 kWh/m² anno ad oltre 220 kWh/m² corrispondenti ad un costo di oltre 2500 €/anno ogni 100 mq, a fronte di uno *standard* sui nuovi edifici di 25-30 kWh/m²anno e un costo di 400 €/anno ogni 100 mq.

Tali edifici, oltre a rappresentare quelli con le peggiori prestazioni energetiche, risultano ubicati nelle zone più periferiche della città e abitati dai cittadini con minori possibilità economiche con fenomeni di povertà energetica (PE) sempre più frequenti e preoccupanti.

Nelle abitazioni residenziali il 67% del consumo è utilizzato per il riscaldamento di ambienti, il 15% per l'illuminazione e l'uso di apparecchiature elettriche, il 14% per il riscaldamento dell'acqua e il rimanente 4% per gli apparecchi di cucina.

L'obiettivo prioritario è pertanto quello di promuovere la riqualificazione energetica degli immobili esistenti, e di quelli pubblici in particolare (edifici comunali e scuole *in primis*) e privato attraverso misure di riduzione delle dispersioni attraverso l'involucro edilizio (*energy sufficiency measures*); la promozione dell'utilizzo di fonti di energia più pulita (sostituzione del gasolio con gas naturale) e di fonti di energia rinnovabile (solare termico, solare fotovoltaico, pompe di calore) per la climatizzazione e la produzione di acqua calda sanitaria (*clean energy measures*); l'efficientamento degli impianti di riscaldamento e un costante controllo delle loro emissioni (*energy efficiency measures*).

Le iniziative in ambito residenziale rappresentano la priorità di intervento della Strategia Energetica Nazionale 2017.

Si tratta di un segmento di consumo ad alto potenziale, ma in cui gli interventi di efficienza energetica sono ostacolati da alcune importanti barriere all'adozione, quali, in particolare:

- la scarsa consapevolezza da parte dei consumatori sui potenziali benefici del risparmio energetico;
- l'elevato costo degli investimenti iniziali che tende a scoraggiare gli interventi dei piccoli consumatori anche a causa della mancanza di sistemi di credito agevolato.

La detrazione IRPEF per la riqualificazione energetica degli edifici, introdotta dalla legge finanziaria per l'anno 2007 e rafforzata dal decreto-legge n. 63 del 2013, attualmente viene utilizzata solo in minima parte per interventi di riqualificazione globale (Misiani, 2017).

Nel triennio 2014/2016 solo l'1,1% delle domande e il 9,1% degli investimenti attivati ha riguardato interventi finalizzati alla riduzione del fabbisogno energetico dell'intero edificio (ENEA, Rapporto annuale efficienza energetica, 2017).

Allo scopo di favorire la *deep renovation* del patrimonio residenziale (e l'adozione di misure antisismiche), tra il 2016 e il 2017 il quadro degli incentivi fiscali è stato progressivamente riorganizzato e rafforzato.

La legge di stabilità per l'anno 2016 ha previsto per gli interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali la possibilità per gli incapienti di cedere la detrazione fiscale ai fornitori che hanno effettuato i lavori.

La legge di bilancio per l'anno 2017 ha prorogato per cinque anni, fino al 31 dicembre 2021, la detrazione del 65% per gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali.

La misura è stata ulteriormente aumentata al 70% nel caso di interventi che interessano più del 25% della superficie disperdente dell'edificio e al 75% in caso di interventi finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva e che conseguano determinati *standard*.

Per tali interventi i condomini possono cedere la detrazione ai fornitori che hanno effettuato gli interventi, nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Tali detrazioni sono usufruibili anche dagli IACP, comunque denominati, per gli interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica.

Il decreto-legge n. 50 del 2017 (articolo 4-*bis*) ha previsto, per gli incapienti, la possibilità di cedere la detrazione anche a istituti di credito e a intermediari finanziari

La legge di bilancio per il 2017 ha introdotto importanti novità anche con riferimento agli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche. Infatti, oltre a prorogare la misura maggiorata del 50% fino al 31 dicembre 2021, è stato stabilito che la detrazione è ripartita in cinque quote annuali di pari importo. Tale beneficio si applica anche agli edifici in zona sismica 3.

Qualora gli interventi comportino il passaggio a una classe di rischio inferiore, la detrazione di imposta spetta al 70%. Se dall'intervento derivi il passaggio a due classi di rischio inferiori, la detrazione spetta all'80%. Qualora gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche siano realizzati sulle parti comuni di edifici condominiali, le detrazioni di imposta spettano, rispettivamente, nella misura del 75% (passaggio di una classe di rischio inferiore) e dell'85% (passaggio di due classi).

Anche per questi interventi, in luogo della detrazione, i soggetti beneficiari possono optare per la cessione del corrispondente credito ai fornitori che hanno effettuato gli interventi, nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Rimane esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari.

La detraibilità viene estesa alle spese effettuate per la classificazione e verifica sismica degli immobili. Con il decreto-legge n. 50 del 2017 (articolo 46-*quater*) è stato previsto che, qualora nei comuni ricadenti nella zona 1 siano realizzati interventi di demolizione e di ricostruzione di interi edifici tali da determinare il passaggio di una o di due classi inferiori di rischio sismico, le detrazioni fiscali sono applicate nella misura rispettivamente del 75 e dell'85%.

L'articolo 3, comma 1, del disegno di legge di bilancio per il 2018 ha, infine, istituito, nell'ambito del Fondo nazionale per l'efficienza energetica, una sezione dedicata al rilascio di garanzie su operazioni di finanziamento di interventi di riqualificazione energetica, con una dotazione di 50 milioni di euro. Il disegno di legge dispone l'utilizzabilità di tutte le detrazioni (riqualificazione energetica, ristrutturazione edilizia, sisma bonus) da parte degli IACP e assimilati.

Le detrazioni maggiorate previste per gli interventi antisismici (cosiddette *sisma bonus*) possono essere utilizzate anche dagli IACP e assimilati su immobili di loro proprietà, ovvero gestiti per conto dei comuni, adibiti ad edilizia residenziale pubblica, nonché dalle cooperative di abitazione a proprietà indivisa per interventi realizzati su immobili dalle stesse posseduti e assegnati in godimento ai propri soci.

Alcune iniziative di ulteriore miglioramento da porre in essere a breve termine dovrebbero riguardare:

- l'ottimizzazione del sistema di agevolazioni fiscali, eliminando per i non incapienti il divieto di cessione delle detrazioni per gli interventi di efficientamento energetico o miglioramento sismico degli edifici condominiali agli istituti di credito e agli intermediari finanziari (come richiesto da un ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati il 31 maggio 2017);
- l'estensione della fruibilità delle detrazioni fiscali agli interventi sugli immobili dei Comuni, in combinazione con la facoltà di cessione agli istituti di credito e agli intermediari finanziari, al fine di rendere maggiormente conveniente l'attivazione di interventi di partenariato pubblico privato (PPP) per la riqualificazione profonda degli edifici;
- l'introduzione di meccanismi premianti per i condomini più virtuosi dal punto di vista dell'efficienza energetica e della classe di rischio sismica (riduzione dell'aliquota comunale Imu/Tasi, eccetera).

Sarebbe inoltre opportuno:

- coordinare meglio gli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica con altri meccanismi di sostegno, con specifico riferimento alle misure per l'edilizia antisismica e ai possibili sviluppi del progetto casa Italia;
- rendere permanenti gli incentivi fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica che interessino in maniera integrata l'intero edificio;
- combinare strumenti di supporto economico (come le detrazioni fiscali) a strumenti di natura finanziaria (come l'eco-prestito) stimolando i finanziamenti per l'efficienza energetica da parte degli istituti di credito;
- una migliore e più efficace promozione dell'installazione di fonti energetiche rinnovabili (solare termico e solare fotovoltaico) negli edifici esistenti: incentivi, semplificazione delle procedure e realizzazione di un portale *web* di supporto ai cittadini con l'indicazione delle possibilità di solarizzazione della copertura, del tipo di impianto installabile e dei costi da sostenere (tipo *Google project sun roof*);
- valutare l'opportunità di estendere l'utilizzo del Nuovo Conto Termico agli interventi di *deep renovation* promossi da soggetti privati, tenendo conto che a fronte di un plafond di 700 milioni, nel primo anno di applicazione (31 maggio 2016 – 1 giugno 2017) sono stati impegnati incentivi per privati pari a soli 105 milioni (il 15% della disponibilità teorica);
- il potenziamento dello strumento della certificazione energetica degli edifici attraverso un maggior controllo sulle attestazioni rilasciate e l'introduzione di un portale georeferenziato (*google maps*) in grado di fornire ai cittadini l'informazione sulle

prestazioni energetiche degli immobili della città favorendo l'acquisto di abitazioni a più basso consumo;

- un rafforzamento degli *standard* minimi per l'edilizia attraverso il recepimento delle proposte del *clean energy package* in merito all'adozione di tecnologie di *demand-response*, sistemi di ICT e domotica che consentano il monitoraggio della prestazione degli edifici;

- l'introduzione di normative più stringenti relative agli impianti di riscaldamento e raffrescamento con lo specifico intento di sostituire progressivamente gli impianti altamente emissivi (quali caldaie a gasolio e impianti a biomasse non efficienti) con tecnologie a bassa emissione e alta efficienza;

- la predisposizione di piani operativi contro la povertà energetica finalizzati alla riqualificazione degli edifici del periodo 1960-1980 normalmente ubicati nelle zone più periferiche della città;

- l'introduzione di incentivi per far sì che gli edifici di nuova costruzione siano "Edifici ad Energia Quasi Zero" in anticipo rispetto alla scadenza nazionale del 1° Gennaio 2021 (riduzione degli oneri di costruzione e degli oneri di urbanizzazione, bonus volumetrici, ecc);

- la promozione di una maggior consapevolezza da parte dei cittadini nei confronti del risparmio energetico anche al fine di minimizzare "l'effetto rimbalzo" di incremento dei consumi generalmente conseguente agli interventi di efficienza energetica, rafforzando le misure volte al cambiamento comportamentale (programmi di formazione e educazione all'efficienza energetica, promozione di sistemi integrati di *energy customer feedback* che sollecitino comportamenti virtuosi del consumatore tramite la comunicazione di *feedback real-time* sul consumo e la costituzione di *community* con obiettivi condivisi di risparmio) (Casini, 2016).

3.3 Riuso delle aree dismesse e rigenerazione urbana

Il passaggio dalla fase di espansione urbana a quella di trasformazione urbana è stato sostanzialmente determinato da un profondo cambiamento dell'economia del Paese con il prevalere, all'inizio degli anni Ottanta del Novecento, dell'economia terziaria (finanza, servizi) su quella secondaria (industriale, manifatturiera) e la crescente marginalizzazione di quella agricola.

La principale conseguenza urbanistica di questa nuova fase dell'economia è stato l'avvio del processo di dismissione industriale e quindi la comparsa del fenomeno delle aree industriali dismesse (AID); un fenomeno diffuso in tutta Italia ma particolarmente significativo nelle aree geografiche di prima industrializzazione (il "triangolo industriale di nord – ovest, cioè le aree metropolitane di Milano, Torino e Genova) e, almeno inizialmente, relativo alla grande industria.

Questo cambiamento ha determinato una seconda conseguenza di tipo urbanistico, vale a dire la progressiva perdita di efficacia del principale strumento dell'urbanistica italiana, il PRG, nato per regolare la trasformazione dei suoli agricoli periurbani in suoli urbani e avente quindi come oggetto principale l'espansione urbana,

ma che ora, in questa nuova situazione, deve affrontare problemi sostanzialmente diversi, come il riuso delle vecchie aree industriali e, in generale, il riuso di aree già edificate, oltre al riuso di altre aree abbandonate o sottoutilizzate come quelle già occupate da infrastrutture ferroviarie o da grandi attrezzature urbane ormai obsolete.

L'urbanistica passa quindi da una lunga fase di espansione ad una nuova fase di trasformazione della città e il contenuto più importante del suo strumento principale diventa quello della trasformazione interna della città, configurando un processo che è stato definito anche come di riqualificazione urbana, anche se con questo termine sono prevalentemente considerati gli interventi puntuali di recupero, dal restauro alla demolizione e ricostruzione, di singoli edifici già adibiti ad altre funzioni, tanto da utilizzare comunemente le definizioni di riqualificazione diffusa o puntuale per identificare gli interventi di recupero.

Si è già sottolineato come l'area geografica dove è avvenuta la maggiore dismissione industriale è quella della prima industrializzazione italiana, cioè quella del cosiddetto "triangolo industriale". Alla fine degli anni Ottanta del Novecento le dimensioni del fenomeno riguardavano diverse migliaia di ettari, con una grande nuova offerta di aree urbane da trasformare che avrebbe potuto, potenzialmente, cambiare il volto delle città.

Nella sola Milano, l'unica città che in quegli anni ha misurato il fenomeno, la dismissione della grande industriale riguardava oltre 600 ettari, un dato in continua crescita perché alla dismissione della grande industria seguirà, per molti anni, un processo di dismissione anche degli impianti produttivi di dimensione minore, condizionato anche dalla possibilità di incamerare la rendita urbana che si era accumulata su quelle aree ormai centrali.

La dismissione industriale, pur avviata dalle trasformazioni dell'economia prima ricordate, non è stato solo un fenomeno deindustrializzazione (la chiusura di un'attività non più competitiva), ma anche un processo (sollecitato dalla rendita) di delocalizzazione nell'area metropolitana o in altre regioni, dove era previsto un incentivo fiscale, ma anche all'estero, alla ricerca di un costo del lavoro più conveniente per gli imprenditori.

Le Aree industriali dismesse (AID) sono, dunque, subito apparse come una grande opportunità per l'urbanistica italiana:

- per il settore delle costruzioni rappresentavano, infatti, una grande disponibilità di suoli già urbanizzati, localizzati in zone centrali e semicentrali delle città, sui quali programmare trasformazioni urbane per insediamenti e servizi;
- per le amministrazioni pubbliche rappresentavano la possibilità di realizzare interventi di miglioramento della qualità della città (riqualificazione urbana), con la realizzazione di nuovi spazi pubblici e di nuovi servizi e attrezzature, di nuove parti di "città pubblica";
- per l'urbanistica, che non aveva voluto affrontare la necessaria riforma nazionale, ma che era investita dalle prime riforme regionali che proponevano nuovi strumenti che tenevano in parte conto di questa nuova situazione e che, insieme ai nuovi strumenti nazionali introdotti proprio per affrontare le problematiche della trasformazione, i cosiddetti "programmi complessi", orientavano la pianificazione generale e attuativa verso la sperimentazione di un nuovo rapporto pubblico/privato, in grado di garantire

anche le necessarie risorse sfruttando in particolare le ampie plusvalenze che il mercato immobiliare di allora cominciava a generare con abbondanza.

3.3.1 Bonifica dell'area e progetto urbanistico

Intervenire sulle AID ha posto, sin dalle prime esperienze, il problema della bonifica delle aree contaminate da lunghi anni di attività produttiva, in un momento in cui non esisteva alcuna normativa al riguardo e venivano consentite soluzioni oggi improponibili.

Dall'inizio degli anni Duemila, la bonifica è regolata dal decreto legislativo n. 152 del 2006: essa è obbligatoria, è gestita dalle Province ed è a carico dell'operatore privato.

Si tenga presente che, contrariamente a quanto ancora oggi molti operatori immobiliari ritengono, non esiste un suolo già adibito ad attività produttive che non sia inquinato, anche se l'attività non ha riguardato produzioni inquinanti: anche la semplice sosta dei mezzi di trasporto nei piazzali delle fabbriche o dei depositi provocano nel tempo situazioni di inquinamento profondo, così come lo stoccaggio a cielo aperto di prodotti industriali (ad esempio quelli siderurgici), sotto l'azione della pioggia determinano analoghe forme di inquinamento per semplice percolazione.

L'attività di bonifica comporta due aspetti problematici:

- costi molto elevati pari a mediamente 100 €/mq (o 1/3 di tale somma se si tratta di semplice "messa in sicurezza"); costi che si aggiungono a quelli della trasformazione urbanistica e sul prodotto edilizio finale, dato che, come già ricordato, la bonifica è a carico dell'operatore privato;
- tempi necessariamente lunghi, pari a mediamente 3 anni per aree maggiori di 10 ettari, tempi che si traducono in ulteriori costi, anch'essi determinanti per i costi finali della trasformazione.

La procedura di bonifica comporta, a norma di legge, i seguenti passaggi:

- indagine preliminare, finalizzata ad accertare se il suolo interessato dalla trasformazione è inquinato; ciò avviene quando la concentrazione di sostanze contaminanti supera la concentrazione di soglie di rischio, cioè la concentrazione di sostanze inquinanti massima ammissibile;
- piano di caratterizzazione, predisposto sulla base dell'indagine preliminare, presentato per l'approvazione (Conferenza dei servizi) a comune, provincia e Arpa;
- approvazione (Conferenza dei servizi) delle analisi di rischio da parte degli stessi enti; i dati dell'inquinamento sono riportati nel certificato di destinazione urbanistica dell'area;
- progetto di bonifica (o la più semplice messa in sicurezza) da sottoporre a comune, provincia e ARPA per l'approvazione; una volta approvato tale progetto il comune autorizza l'intervento;
- dopo il collaudo dei lavori realizzati, la provincia rilascia la certificazione di avvenuta bonifica e si può dare avvio ai lavori di trasformazione urbanistica.

La bonifica di un suolo inquinato incide in modo decisivo sul progetto di trasformazione relativo ad un'AID: inizialmente, infatti, non si conoscono né il tipo di inquinamento presente, né le sue dimensioni (localizzazione, profondità).

Il progetto urbanistico è quindi destinato a cambiare nel tempo mano a mano che si sviluppano le fasi principali della bonifica: l'indagine preliminare, che può definire una prima ipotesi del progetto di trasformazione, l'analisi di rischio che può confermare o meno la precedente, il piano di caratterizzazione che può indirizzare in modo più concreto il progetto e il progetto di bonifica che orienterà in modo definitivo la trasformazione urbanistica prevista. Il progetto di bonifica condiziona quindi in modo rilevante il progetto di trasformazione, perché è solo in base agli esiti delle informazioni che una bonifica determina che si possono assumere decisioni sulla disposizione degli edifici e sulla scelta del tipo di bonifica da attuare e quindi sui costi da sostenere.

Esiste, infine, un ultimo elemento di valutazione assai importante per la definizione del progetto urbanistico che consiste nella relazione tra il tipo di bonifica scelta e la destinazione urbanistica finale: il riuso di un'AID e il relativo riuso a fini produttivi può comportare, per esempio, livelli di bonifica inferiori a quelli necessari per bonificare un'area dove è prevista la permanenza di persone per diverse ore e a contatto con il suolo, come nel caso di una scuola o di un parco. In questo caso il livello di bonifica sarà, ovviamente, il massimo possibile il che vuol dire anche il più costoso. Il progetto di bonifica condiziona quindi in modo determinante il progetto urbanistico, così come questo condiziona in modo altrettanto determinante il primo.

Se si vuole garantire il necessario interesse pubblico nel riuso delle AID la soluzione migliore dovrà essere quindi trovata nella ricerca di un equilibrio (raggiunto poche volte nell'esperienza italiana, troppo condizionata dagli interessi immobiliari) tra i costi della bonifica, i costi della trasformazione urbanistica (e quindi il ritorno economico per l'investitore privato) e la qualità del progetto urbanistico in termini di "città pubblica", cioè di edilizia sociale, servizi, attrezzature e spazi pubblici in quantità e qualità adeguate.

Considerando il progetto di bonifica in un'ottica processuale è, inoltre, da considerare positivamente l'individuazione di usi temporanei all'interno delle aree oggetto di intervento.

Un'opportunità che, pur in assenza di una normativa di riferimento, risulta essere molto efficace ai fini del presidio delle aree e per la sottrazione delle stesse a fenomeni di abbandono e di degrado, soprattutto per aree o immobili di grande dimensione che, di norma, presentano una tempistica dilatata nel tempo rispetto alle effettive possibilità di trasformazione.

Tuttavia, l'assenza di una norma nazionale di riferimento che stabilisca le forme della messa in campo degli usi temporanei, determina problemi in termini di conformità con gli strumenti di urbanistici e, soprattutto, questioni legate all'allocazione di funzioni su terreni potenzialmente inquinati. La necessità di una regolamentazione in tal senso è evidente anche con riferimento alla esigenza di definire i termini di un regime straordinario che regoli tempi e modalità di questi usi, soprattutto relativamente al

rapporto con la proprietà dell'area (contratto di disponibilità), anche attraverso incentivi e sgravi di tipo fiscale¹⁶.

3.3.2 Regime immobiliare e qualità del progetto urbanistico

L'esperienza del riuso delle AID si è svolta, fino ad oggi, alle condizioni dettate dal regime immobiliare privatistico, anche se, in diverse circostanze, mitigata dal ricorso alla "concertazione urbanistica".

Un regime immobiliare che comporta, quindi, la ricerca del massimo profitto (o, più correttamente, della massima raccolta di rendita) e che si ripercuote sul carico urbanistico della trasformazione (le quantità) e sulla qualità urbanistica (le funzioni).

Si tratta, evidentemente, di una condizione che incide in maniera decisiva sulla qualità complessiva della trasformazione urbana, non tanto quella dell'architettura, quanto quella dell'urbanistica, soprattutto per quanto riguarda le ricadute pubbliche e quindi l'utilità complessiva dell'intervento.

Nell'esperienza italiana questo approccio basato sulla massimizzazione della rendita generata dall'intervento e sulla redistribuzione solo parziale della stessa per finalità pubbliche, ha rappresentato la regola, anche perché la trasformazione urbanistica non è quasi mai avvenuta sulla base di una decisione pubblica preventiva (un piano urbanistico), ma, come già ricordato, è stato prevalentemente il frutto di un confronto tra interessi pubblici e interessi privati, in diversi casi utilizzando anche gli strumenti provenienti dalla legislazione nazionale o regionale basati sul principio della *negoziazione*.

Tutto ciò con poche eccezioni, almeno per quanto riguarda le grandi città italiane.

In particolare, Torino è stata l'unica grande città italiana interessata da un vastissimo processo di deindustrializzazione (d'altronde è l'unica *one company town* italiana) che l'ha affrontato con uno strumento urbanistico generale, il PRG del 1995.

Affrontando il tema della qualità di un progetto urbanistico relativo al riuso di un'AID, si possono individuare quattro condizioni teoriche perché un tale progetto possa essere considerato di qualità:

- la prima condizione riguarda l'inserimento nel contesto urbano e comporta un'analisi preliminare dello stesso contesto sia dal punto di vista morfologico, sia da quello urbanistico, raramente presente nelle esperienze realizzate, quasi mai, come già sottolineato, in attuazione di un piano generale, ma, al contrario, generalmente derivanti da una specifica variante urbanistica e da un successivo piano attuativo;
- la seconda condizione riguarda l'accessibilità dell'area da trasformare, cioè la presenza o la previsione certa d'infrastrutture per la mobilità di massa che rendano sostenibile la trasformazione urbanistica, sempre che la stessa trasformazione non possa contribuire al costo dell'infrastruttura; la stretta interdipendenza tra trasformazione urbanistica e mobilità di massa, prima di essere una condizione della qualità urbanistica della stessa

¹⁶ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione dell'Assessore ai lavori pubblici e casa del Comune di Milano, Gabriele Rabaïotti*. XVII Legislatura. 8ª seduta. 28 febbraio 2017.

trasformazione, dovrebbe essere un requisito obbligatorio e non negoziabile per l'urbanistica contemporanea;

- la terza condizione riguarda il contributo che la trasformazione urbanistica può dare alla rigenerazione ambientale; la portata di questo contributo spesso è vanificata dalla presenza di grandi superfici pavimentate o rese impermeabili dai box sotterranei (oltre che dalla presenza degli edifici), mentre dovrebbe sempre essere garantita, insieme a carichi urbanistici contenuti, una quota di suolo naturalmente permeabile (pari almeno al 50% della superficie territoriale dell'intervento), opportunamente sistemata a verde, garanzie indispensabili per attivare un contributo importante alla rigenerazione naturale delle risorse acqua e aria, oltre che un elemento di contrasto agli effetti dei cambiamenti climatici sulle città;

- la quarta condizione riguarda la quota di "città pubblica" presente nella trasformazione urbanistica, grazie alla negoziazione, relativa ai tre aspetti fondamentali dell'ERS, delle funzioni di eccellenza (o strategiche) a livello urbano e della qualità degli spazi pubblici.

Queste condizioni si sono verificate solo parzialmente nell'esperienza italiana sin qui condotta nel riuso delle AID, dato quasi sempre condizionata dal contenuto immobiliare della trasformazione generalmente orientata verso le funzioni più remunerative (residenza, terziario – uffici, centri commerciali).

Le poche eccezioni, anche se relative a progetti importanti, riguardano i casi in cui la presenza di funzioni di eccellenza garantite (finanziate) dalle Amministrazioni pubbliche hanno lasciato un segno importante nella trasformazione, contribuendo alla qualità della "città pubblica" e alla rigenerazione ambientale (vedi, per fare due esempi significativi, la "città della salute" nelle aree Falck di Sesto San Giovanni o la seconda Università Statale di Milano Bicocca nell'area dell'omonimo stabilimento Pirelli); ma anche quando le stesse Amministrazioni hanno contribuito a rendere accessibili le aree con rilevanti investimenti per la mobilità di massa, o quando, infine come è avvenuto in alcuni progetti milanesi finalizzati a sostenere lo sviluppo terziario della città, è stato creato un nuovo spazio pubblico frequentato dalla città (vedi l'intervento di Porta Nuova).

In ogni caso, salvo due casi particolari (le già citate aree Falck di Sesto San Giovanni e l'area *ex* ILVA di Bagnoli) la bonifica è sempre stata a carico degli operatori privati, determinando così una marcata soluzione nella definizione delle funzioni insediabili e dell'utilità pubblica degli interventi. Con la crisi economica globale e le conseguenti modifiche subite dal mercato immobiliare questa situazione si è notevolmente aggravata, rendendo sempre più difficili gli interventi di riuso di AID, quando non sia presente un mercato immobiliare dinamico e abbastanza ricco da poter pagare oltre ai costi della trasformazione, anche i costi della bonifica e garantire margini di utile interessanti per gli operatori privati.

Nella maggioranza dei casi, infatti, gli alti costi della bonifica hanno, di fatto, spinto fuori dal mercato i valori immobiliari finali, bloccando ogni iniziativa. Per rendere compatibile il costo delle bonifiche in situazioni caratterizzate da valori immobiliari "normali" sarà quindi necessaria una nuova normativa che regoli in modo mirato questa materia e che, più in generale, affronti il problema dei costi della rigenerazione urbana.

3.3.3 Dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana

Nei paragrafi precedenti si è evidenziato come la disponibilità crescente di AID a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, abbia consentito di avviare un ampio processo di riqualificazione urbana, prevalentemente di “sostituzione”, che si è potuto sviluppare grazie a un mercato immobiliare ricco e dinamico, che ha garantito anche quote di finanziamento minoritarie, ma non insignificanti, per la “città pubblica”. Ciò anche grazie a una giurisprudenza che ha sempre tutelato questa impostazione, fino a legittimare, nel 2010, come si vedrà anche più avanti, la pratica del “contributo straordinario” già in uso negli anni precedenti.

Tale processo, tuttavia, a partire dal 2009, ha rallentato fino a fermarsi a causa della crisi economica-finanziaria globale, che ha cambiato radicalmente ogni prospettiva precedente, ma anche a causa del sempre più evidente livello di saturazione del mercato immobiliare italiano, soprattutto per le funzioni più remunerative come la residenza (*social housing* escluso) o il terziario.

Oggi la presenza di AID è cresciuta rispetto al passato perché la dismissione ha coinvolto anche le piccole e medie aziende e gli insediamenti artigiani compresi in tessuti urbani caratterizzato da un *mix* funzionale quasi sempre casuale e non pianificato, creando nuove condizioni di degrado e di abbandono. Nella città contemporanea sono inoltre oggi presenti nuovi “vuoti urbani” causati da una nuova crescita caotica, discontinua e praticamente non pianificata, che configura una condizione del tutto diversa rispetto al passato e non richiede più interventi puntuali di riqualificazione urbana, ma interventi di rigenerazione urbana relativi a intere parti di città.

La rigenerazione urbana appare, dunque, come la strategia territoriale più adatta per la città contemporanea, anche se non viene ancora organicamente collegata a politiche di effettivo azzeramento del consumo di suolo (cioè ulteriore trasformazione del suolo agricolo e semi-naturale in suolo urbano), che in Italia stentano a decollare e sono applicate solo parzialmente, in modo contraddittorio e con molte ambiguità.

Alla complessità insita nella rigenerazione urbana, che ne rappresenta un elemento di difficoltà di avvio, se ne aggiunge, dunque, una ulteriore relativa alla sua attuazione, per i costi che essa comporta e per la mancanza di risorse che caratterizza l'attuale momento dell'economia italiana e, in particolare, della finanza pubblica.

Per i motivi già prima evidenziati, non può esistere una effettiva politica di rigenerazione urbana senza la disponibilità di risorse pubbliche non marginali, mentre non sarebbe sufficiente affidarsi alla pur necessaria *partnership* pubblico-privato.

Oggi, quindi, ancora più che nel passato, va quindi posto il problema delle risorse che devono necessariamente sostenere gli interventi di trasformazione urbanistica in generale e di rigenerazione urbana in particolare, soprattutto se in presenza di AID e quindi di suoli contaminati da bonificare che comportano costi aggiuntivi e rappresentano la voce di spesa di gran lunga maggiore.

Proprio gli alti costi delle bonifiche, che oggi competono a proprietari dei suoli contaminati, salvo casi individuati da leggi specifiche (Ilva Bagnoli, Falck Sesto San Giovanni), hanno evidenziato un processo di selezione verso l'alto dei valori immobiliari degli interventi realizzati, una condizione che, senza sminuire l'importanza dell'intervento di riuso, ne ha oggettivamente limitato l'utilità pubblica.

Questa situazione solleva il mai risolto problema delle ricorse sulle quali si dovrebbero basare la pianificazione in generale e l'urbanistica in particolare e la cui mancanza ne ha sempre limitato azione e risultati.

A parte qualche caso eccezionale, possiamo ricordare positivamente la sperimentazione avviata con i "programmi complessi" che prevedevano finanziamenti pubblici limitati ma significativi: ma sono stati, appunto poco più che sperimentazioni promosse dall'allora competente Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e mai più replicati negli anni seguenti.

Se il problema delle risorse necessarie per la pianificazione, dunque, esiste e appare ancora più determinante a sostegno degli interventi di rigenerazione urbana, la soluzione non può quindi che essere trovata in una nuova capacità di spesa pubblica finanziata con modalità ordinarie e nel gettito costante che la fiscalità locale dovrebbe garantire, sviluppando il principio di redistribuzione sociale della rendita introdotto ormai quaranta anni fa con la legge n. 10 del 1977 ("Nuovo regime dei suoli"), ma applicato in modo riduttivo e parziale.

Appare quindi indispensabile, come si vedrà anche più avanti, una complessiva riforma della fiscalità locale basata su un maggior prelievo della rendita prodotta dalla stessa pianificazione, che determini effetti assai più sostanziali di quanto sia avvenuto fino ad ora e garantisca le necessarie risorse pubbliche, se non per tutte le risorse necessarie per una politica di prevenzione dai grandi rischi nel governo del territorio, almeno per la rigenerazione delle città.

In mancanza di un tale provvedimento, appare irrealistico aspirare a una reale politica di rigenerazione urbana fisica, sociale e produttiva e si rimarrà costretti all'interno di un orizzonte di insufficiente e limitata riqualificazione puntuale, senza le necessarie ricadute pubbliche.

A margine si sottolinea come politiche fiscali di questo tipo per il finanziamento della rigenerazione urbana (ma anche per finanziare espropri e compensazioni ambientali preventive e, in generale, l'attuazione urbanistica) sono presenti in diverse nazioni europee: l'esempio più chiaro ed efficace è quello proposto dalla Confederazione Elvetica per la "fiscalizzazione" (fino al 50% del valore di mercato) del plusvalore (cioè la rendita) prodotto anche dalla pianificazione.

Com'è noto, si tratta di una Nazione governata da economie di mercato e che prevede una più che tradizionale tutela della proprietà privata.

Dato che la rigenerazione urbana in presenza di AID comporta costi aggiuntivi, dovuti soprattutto agli alti costi delle bonifiche, sarà necessario introdurre un ulteriore specifico elemento di riforma normativa finalizzato a contenere il valore delle aree da bonificare, valore oggi definito dai bilanci delle società proprietarie, sulla base dell'attesa del massimo ricavo possibile, senza tenere minimamente in conto le esigenze pubbliche (attrezzature, spazi pubblici, servizi sociali ERS compresa) che la città circostante richiede.

Valori che, inoltre, non vengono mai determinati sulla base di una realistica correlazione ai costi che un riuso di qualità comporta. In realtà, bisognerebbe tenere conto del fatto che il valore di un'area acquistata molti decenni fa come area agricola o extraurbana, lungamente utilizzata per un'attività produttiva che ha generato ricchezza, valorizzata dalla città che è cresciuta intorno ad essa (insediamenti, servizi, infrastrutture), dovrebbe essere considerato ormai ampiamente ammortizzato e non può

più essere quello stabilito da un *business plan* e dal mercato immobiliare. Così come bisogna tenere conto che anche l'ultima valorizzazione dell'area (la destinazione urbanistica finale) è conseguenza anch'essa di una decisione pubblica, con una nuova destinazione urbanistica. Appare quindi giusta e necessaria una riforma legislativa specifica per il riuso delle AID, che, sfruttando soprattutto la leva fiscale, riequilibri questa situazione ingiusta e insostenibile, intervenendo sul valore dell'area e facilitando il trasferimento della proprietà della stessa alla municipalità che, per contro, si assumerà l'onere della bonifica e garantirà una sua utilizzazione nell'interesse della collettività. Per poi provvedere alla rigenerazione dell'area, attraverso la riassegnazione ai soggetti attuatori sulla base di una gara di evidenza pubblica che consenta di recuperare i costi delle bonifiche sostenuti e, più in generale, i costi di "produzione" della stessa area.

Anche in questo caso non si tratta di una soluzione astratta o improponibile, anche se per le condizioni arretrate, giuridiche e culturali, del regime immobiliare italiano può apparire come un'utopia. Questa soluzione è già stata utilizzata in altri Paesi europei, in particolare nella Repubblica federale tedesca per la realizzazione dell'Emscher Park in Germania nella Ruhr dal 1991 al 1999, trasformando in un grande parco regionale (32.000 ha) una delle regioni più inquinate e di più vasta dismissione d'Europa, radicalmente rigenerata grazie a tale scelta strategica (Oliva, 2017).

3.4 Patrimonio culturale e rigenerazione urbana

La rigenerazione della città contemporanea e delle sue parti più marginali e periferiche va intesa, in termini generali, come un insieme di politiche indirizzate a promuovere nuovo capitale sociale, a intercettare flussi di risorse di varia natura, a stabilire nuove relazioni tra i luoghi e il resto della città.

Le politiche dell'Unione europea pongono la *cultura* nella sua accezione più ampia e plurale al centro dell'agenda di tutti i Paesi membri, come una leva strategica per la rigenerazione delle periferie, guardando al di là delle fonti tradizionali di crescita e benessere socioeconomico per stimolare lo sviluppo, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro, migliorare la qualità della vita degli abitanti. In questa direzione, in particolare in coerenza con quanto proposto dal patto di Amsterdam nel 2016¹⁷, vanno le azioni di indirizzo delle politiche di rigenerazione urbana che il MiBACT ha messo in atto dal 2015 a oggi.

Tali processi non possono che essere calati strettamente nei contesti locali, essere *place-based*, e vedere il coinvolgimento delle comunità locali, del privato e del terzo settore.

In questo campo il nostro Paese con il suo patrimonio, anche immateriale, ha molto da mettere in valore per una ripresa economica a tutto campo, basata su politiche culturali, economiche e sociali, che riconoscano le pratiche di innovazione sociale a base culturale quali protagoniste dei processi di rigenerazione. Le periferie offrono situazioni complesse e plurali, sono tra i luoghi più vitali della società, territori in continua trasformazione, in grado di accogliere i cambiamenti profondi della contemporaneità.

¹⁷ L'Agenda urbana dell'Unione europea è stata formalizzata con la sottoscrizione il 30 maggio 2016 del Patto di Amsterdam.

In particolare, nel corso del 2017, la Direzione generale arte e architettura contemporanea e periferie urbane¹⁸ (Direzione), ha attivato un processo di ascolto e di confronto con tutti gli attori coinvolti nella rigenerazione urbana¹⁹: *in primis*, le amministrazioni pubbliche che operano sul territorio, gli esperti e le comunità, una rete di protagonisti che contribuiscono allo sviluppo culturale, sociale ed economico dei contesti periferici, fragili e marginali.

Il progetto “Futuro periferie. La cultura rigenera”²⁰ della Direzione ha messo in atto un’ampia indagine su tutto il territorio nazionale che ha permesso di rileggere le esperienze di successo su base culturale nel campo della rigenerazione urbana in Italia in una chiave utile a *policy maker* e amministratori che intendano scommettere sul valore della cultura come strumento di azione.

Un quadro aggiornato e propositivo, che mostra come la componente culturale rivesta un ruolo sempre più consolidato nell’ambito delle politiche di rigenerazione e di sviluppo urbano, finalizzato alla creazione di una sensibilità specifica sui temi del *city making*, e di politiche pubbliche urbane e territoriali che mirino a migliorare la vita dei cittadini.

Tutto questo per favorire, inoltre, una cultura del riuso, della riqualificazione e della rigenerazione, capace di innescare e combinare, con l’apporto di molteplici discipline, competenze, e risorse, interventi innovativi sul territorio.

I casi di studio hanno messo in luce una grande attenzione verso modalità innovative di produzione di beni e servizi che utilizzano la cultura come leva per attivare nuove forme di imprenditoria dal basso e per connettere le reti formatesi in diversi contesti.

Il ruolo del settore pubblico nei processi di rigenerazione è dunque quello di sollecitare le sperimentazioni, consapevoli che sono valutabili non tanto nel breve, quanto nel lungo e medio periodo, e di abilitare i soggetti che operano sul territorio, svolgendo un’azione di mediazione giorno per giorno, e affrontando la valutazione delle sperimentazioni concrete.

La pratica più comune è la messa a disposizione dei beni immobiliari pubblici in disuso agli innovatori, per l’avvio di processi finalizzati non solo alla riqualificazione di spazi fisici, ma anche alla rigenerazione sociale e identitaria delle comunità, favorendo inclusione e coesione, creando posti di lavoro, valorizzando le esperienze imprenditoriali, oltre a rendere disponibili alla collettività beni che prima non lo erano.

Stabilimenti industriali dismessi, *ex macelli*, spazi di deposito, caserme, aree archeologiche, ma anche interi caseggiati in piccoli centri abbandonati si trasformano in spazi per le industrie creative, per la nuova manifattura digitale, o integrano servizi del *welfare*, laboratori teatrali, luoghi deputati a ospitare attività artistiche per categorie disagiate, visite culturali partecipate dalla comunità.

A fronte del riscontro di una resistenza riscontrata nelle pubbliche amministrazioni rispetto a un coinvolgimento diretto dei settori amministrativi e

¹⁸ Direzione generale, MiBACT, istituita con D.P.C.M. n. 171 del 2014, direttore generale arch. F. Galloni.

¹⁹ La Direzione ha promosso, coordinato e attuato, con KCity di Milano, un’indagine su 9 città metropolitane (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Torino, Venezia). Il monitoraggio ha portato alla redazione dell’“Atlante delle periferie funzionali metropolitane”. Cfr. http://www.aap.beniculturali.it/atlante_periferie_funzionali.html.

²⁰ *Futuro periferie. La cultura rigenera*, è un convegno organizzato dalla Direzione, svoltosi l’8 giugno 2017 a Roma, preceduto da 4 seminari svoltisi a Catania, Parma, Novara e Roma, con l’obiettivo di incontrare sul campo le amministrazioni comunali, le associazioni e gli esperti che si occupano di cultura in periferia.

all'inserimento a pieno titolo di queste iniziative nell'agenda politica, appaiono necessari, sia un rafforzamento di queste esperienze nella pratica amministrativa, a partire da una valutazione degli impatti positivi, sia una codifica, quando possibile, delle forme organizzative, nonché strumenti finanziari intersettoriali, coordinati tra i diversi soggetti pubblici coinvolti, non all'interno di programmi straordinari, trattandosi di politiche a lungo termine.

In questo quadro è da evidenziare, come buona pratica, il ruolo svolto dalle Fondazioni che da diversi anni premiano progetti imprenditoriali originali e sostenibili nel campo dell'innovazione sociale anche a base culturale.

Per quanto attiene il profilo normativo, in mancanza di una tradizione amministrativa, è possibile fare riferimento ai regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, e ai patti tra cittadini e amministratori utili strumenti più politici che tecnici, mentre appare necessaria la definizione di norme volte a favorire l'impegno del patrimonio pubblico dismesso per attivare servizi culturali di pubblica utilità in aree marginali.

3.5 Abusivismo edilizio e rigenerazione urbana

L'attenzione per le problematiche delle periferie urbane rappresenta attualmente il risultato di processi molto articolati che riguardano la forma della città, insieme agli aspetti economico-sociali che la caratterizzano.

Dal dibattito in corso è emerso come il tema dell'abusivismo edilizio sia diventato oggi non più rinviabile, tema che chiama in causa questioni sempre più gravi che richiedono risposte complesse ed economicamente impegnative.

Tra le principali conseguenze di questo fenomeno (in parte responsabile anche della continua riduzione delle entrate degli enti locali in termini di tassazione locale) vi è la percezione dell'ingiustizia subita da chi rispetta le norme, il crescente rischio idrogeologico, l'impegno economico delle amministrazioni comunali per controllare il fenomeno e per mettere in campo la programmazione, la realizzazione e la manutenzione dei servizi, e delle infrastrutture per la mobilità oltre a quelle tecnologiche.

In questo contesto, è opportuno ricordare come le innovazioni che vengono adottate (autonomamente o su indirizzo europeo) devono essere applicate prioritariamente nelle realtà in cui una determinata criticità è maggiormente presente.

Tra queste certamente vanno annoverate le politiche dei BES (Indicatori di benessere equo e sostenibile) e la strategia ONU per lo Sviluppo sostenibile che l'Italia ha sottoscritto insieme ad altri 193 Paesi. Gli Indicatori di benessere equo e sostenibile, concepiti per valutare il progresso di una società non solo dal punto di vista economico e del PIL, ma anche sotto il profilo sociale e ambientale, e corredati da misure di lotta alla disuguaglianza e finalizzati alla sostenibilità degli interventi, sono stati introdotti nell'Ordinamento nazionale, per la prima volta, con la riforma della Legge di contabilità n. 196 del 2009, e nel 2016 sono stati inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

Tali Indicatori, che trovano riscontro nelle molte tematiche affrontate dalla Commissione di inchiesta, pongono il nostro Paese in una prospettiva europea, anche considerando che l'Italia è l'unico Paese occidentale ad avere inserito nel proprio

ordinamento questo strumento, all'interno di un allegato al DEF composto da 12 punti, l'ultimo dei quali è l'indicatore sugli abusi edilizi (misurabile nel numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni).

Si tratta di un nuovo approccio non a carattere monetario, che identifica nella sostenibilità ambientale, nel paesaggio, nel patrimonio culturale gli elementi essenziali per “misurare la temperatura” del Paese.

A questo si deve aggiungere l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, un impegno sottoscritto ufficialmente dal Governo Gentiloni: i “Goals” sono 17, molti dei quali sovrapponibili ai BES (salute e benessere/istruzione di qualità/città e comunità sostenibili/lotta al cambiamento climatico/diseguaglianze e reddito disponibile).

A questi obiettivi si aggiungono le numerose fonti di finanziamento previste dai vari Ministeri (per la scuola, per lo sport, per le infrastrutture, ecc) che richiamano la necessità di una cabina di regia unica centrale che valuti, verifichi, controlli e coordini la ripetizione dei finanziamenti e la loro effettiva sovrapposizione o contraddizione.

Il *mix* di questi strumenti di analisi si configura come una vera e propria Agenda politica mondiale in cui il Paese Italia ha deciso di far parte, su cui è quindi necessario convergere.

Secondo l'ISTAT²¹, il fenomeno dell'abusivismo edilizio è un fattore di criticità, che riguarda anche, più in generale, il progresso civile della società italiana.

Infatti, nonostante la forte contrazione della produzione edilizia che ha diminuito, negli ultimi anni, la pressione dell'urbanizzazione sul territorio, si registra in Italia un forte rialzo del tasso di abusivismo che è direttamente proporzionale alla crisi economica e, conseguentemente, al lavoro in nero, e il fenomeno non riguarda solo le grandi aree metropolitane o i centri urbani medio-grandi.

Interventi edilizi “abusivi”, cioè nuove costruzioni, ampliamenti o ristrutturazioni realizzate senza permesso di costruire, o in totale difformità rispetto ai quadri normativi vigenti, sono presenti sin dal periodo fascista e sono frequenti in generale nei centri abitati (a parte i tre decenni di sanatorie che hanno fatto realizzare edifici abusivi prevalentemente nelle zone agricole o comunque lontane dal centro abitato). Se consideriamo che il territorio italiano è costituito per circa il 70% da Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, il fenomeno è allarmante.

La crisi economica ha, inoltre, acuito questa situazione.

Sempre secondo l'ISTAT, infatti, nel 2015 il flusso delle costruzioni a uso residenziale autorizzate dai comuni si è ridotto del 70,5% rispetto al 2007, mentre quello delle costruzioni realizzate illegalmente soltanto del 35,6%. Rispetto al 2014, in particolare, il numero delle nuove costruzioni è diminuito del 14,8%, ma del 16,3% per le costruzioni autorizzate e solo del 6,1% per quelle abusive.

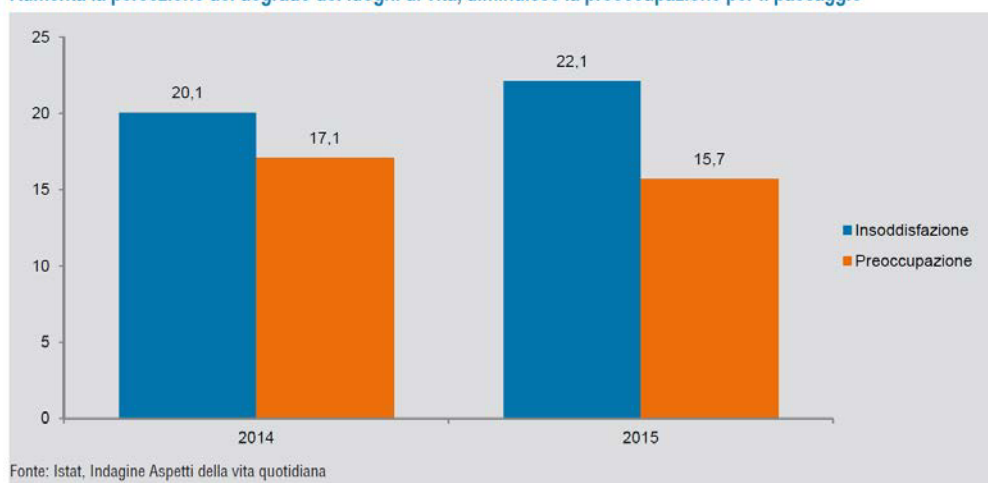
Di conseguenza, si stima che nel 2015 siano state realizzate quasi 20 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate, contro le 17,6 dell'anno precedente e le 9,3 del 2008.

Per gli esperti dell'Istituto nazionale di statistica una dinamica di questo tipo qualifica il fenomeno dell'abusivismo come forma di evasione fiscale, sgombrando il campo da qualsiasi alibi sociologico (il cosiddetto “abusivismo di necessità”). Questo significa che una quota rilevante e crescente dell'attività edilizia, e dunque del processo di urbanizzazione, si svolge senza controllo, producendo degrado del paesaggio e

²¹ Cfr. ISTAT - Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES) 2016.

rischio ambientale, che, ai sensi degli articoli 9 e 32 della Costituzione, la Repubblica dovrebbe salvaguardare. Peraltro, nonostante si registri da parte dei cittadini un aumento della percezione del degrado dei luoghi, dall'altro sembra diminuire l'interesse per la protezione e la tutela del paesaggio e del territorio in generale (cfr. grafico).

Aumenta la percezione del degrado dei luoghi di vita, diminuisce la preoccupazione per il paesaggio



3.5.1 La produzione edilizia abusiva e le demolizioni. Alcuni dati

La deregolamentazione rispetto alle norme urbanistiche o, addirittura, l'assenza della pianificazione urbanistica del territorio, rappresentano un aspetto importante dell'abusivismo, che raggiunge l'apice al Sud, per quanto riguarda le residenze, e al Nord, per quanto riguarda le attività commerciali, artigianali o industriali.

Sempre l'ISTAT denuncia "una pericolosa tendenza verso situazioni di sostanziale irrilevanza della pianificazione urbanistica. In Molise, Campania, Calabria e Sicilia nel triennio 2012-2014 il numero degli edifici costruiti illegalmente è stimato in proporzioni variabili fra il 45 e il 60% di quelli autorizzati".

Ma anche in altre Regioni il fenomeno dei cantieri illegali raggiunge livelli molto alti: nello stesso periodo, i valori medi dell'indice di abusivismo sono raddoppiati rispetto al triennio precedente in Umbria e nelle Marche (dal 9 al 17,6% e dal 5,1 al 10,6%, rispettivamente), e incrementi significativi si registrano anche in Toscana (dal 7,9 all'11,5%), Lazio (dal 9,7 al 15,1%) e Liguria (dal 12,4 al 15,6%).

Si continua a costruire anche nelle aree soggette, fin dal 1985 (legge n. 431 del 1985), a vincolo di inedificabilità per la salvaguardia del paesaggio, in particolar modo nelle fasce costiere.

In queste aree, tra il 2001 e il 2011 sono stati realizzati quasi 18mila nuovi edifici, con un aumento del 4,3% degli edifici abusivi già esistenti e aumenti particolarmente consistenti in Calabria (+7,1%), Sicilia e Marche (entrambe intorno al 5%).

I dati sulla crescita dell'attività edilizia sono, ovviamente, direttamente correlati a quelli sul consumo di suolo.

Secondo gli ultimi dati Ispra, in Italia, al 2016, risultano cementificati oltre 23 mila kmq (pari alla dimensione di Campania, Molise e Liguria messe insieme),

corrispondenti al 7,6% del territorio nazionale. Il consumo di suolo procede a un ritmo di 3 mq al secondo, senza risparmiare aree di grande valore paesaggistico e naturalistico, o di estrema vulnerabilità a rischi ambientali, come alluvioni, frane e terremoti.

In tali ambiti, una quota consistente del consumo di suolo deriva da edificazioni non autorizzate e, pertanto, abusive.

La Conferenza Stato-Regioni nel maggio 2016²² ha effettuato uno studio su un campione di 12 Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto) relativo al precedente triennio, in cui si è cercato di individuare, per ciascuna Regione/PA, il numero totale di demolizioni effettuate negli ultimi tre anni e il tempo medio di espletamento di una pratica di demolizione, differenziando per abusi in ambito industriale/commerciale e abusi in ambito abitativo.

Questi valori sono tuttavia disponibili solo in alcuni casi. Nel triennio precedente:

- in Abruzzo e nella sola Provincia dell'Aquila, si sono effettuate 85 demolizioni (tra immobili industriali e privati);
- in Basilicata, è stata emessa un'ordinanza relativa ad un edificio industriale e sono state effettuate 70 demolizioni di edilizia privata;
- in Campania, tra il 2005 e il 2011, si è svolta un'attività di collaborazione con la Procura Generale della Repubblica di Napoli e con la Prefettura di Napoli durante la quale sono state effettuate, su delega delle stesse e su sentenze passate in giudicato, le seguenti demolizioni:
 - 24 fabbricati nel Comune di Casalnuovo di 6 piani di altezza;
 - 11 mini appartamenti nell'isola di Ischia facenti parte di una lottizzazione abusiva; un fabbricato e di una tettoia nel comune di Aversa;
 - 2 fabbricati nel Comune di Casal di Principe; un fabbricato nel Comune di Marano di Napoli; un fabbricato nel Comune di Capodrise;
 - 3 fabbricati nel Comune di Cava de Tirreni; di un capannone industriale nel Comune di Marcianise; un fabbricato nel Comune di Casapesenna; un fabbricato nel Comune di Sessa Aurunca;
 - 11 fabbricati nel Comune di Cellole.

A partire dal 2005, dopo l'approvazione della legge n. 326 del 2003 (ultimo condono), sono stati nominati 100 commissari *ad acta* scelti tra tecnici esterni e interni all'Amministrazione regionale in relazione a circa 400 abusi edilizi. I tempi medi per l'espletamento delle pratiche è stato di 730 giorni;

- in Friuli Venezia Giulia, a fronte di 488 ordinanze di demolizione notificate, si sono effettuate 203 demolizioni (tra immobili industriali e privati) a seguito di ordinanze comunali con un tempo medio di espletamento della pratica di 125 giorni;

²²<http://www.regioni.it/newsletter/n-2944/del-18-05-2016/manufatti-abusivi-contributo-alla-discussione-sulla-proposta-di-legge-15267/>.

- nel Lazio (per il 2015 i numeri sono parziali), sono stati demoliti 1.119 immobili;
- in Piemonte sono stati demoliti 577 immobili direttamente dai privati a seguito delle ordinanze emesse dai Comuni;
- in Puglia sono stati demoliti 85 edifici privati (dati parziali).

I dati sull'abusivismo edilizio sono di difficile accesso e quindi le stime e le valutazioni sono sempre approssimative. Questo accade perché non esiste, a oggi, una banca dati unica (in cui far convergere le varie sezioni regionali, provinciali e comunali) sull'abusivismo edilizio che permetterebbe non solo di valutare lo stato dell'arte, ma anche quantificare il tipo di impegno che lo Stato deve mettere in campo per arrivare ad una effettiva risoluzione del problema.

La conseguenza è l'assoluta eterogeneità dei dati che le varie fonti pubblicano periodicamente sul tema; solo per citarne alcune: ISTAT²³, Cresme, Legambiente²⁴, WWF, Sogeea²⁵, eccetera.

La predetta Relazione della Conferenza Stato Regioni, riferendosi alla Regione Lazio (ma il concetto può estendersi anche alle altre Regioni), riporta che “il fenomeno dell'abusivismo non è generato tanto da uno stato di necessità, quanto rappresenta una delle tante forme di illegalità attraverso la quale l'abusivo trae un immediato vantaggio – soprattutto economico, ma non solo – a scapito di legittimi interessi privati e soprattutto pubblici, se pensiamo al *consumo* illegittimo di territorio spesso di notevole interesse paesaggistico, archeologico ed ambientale”; e che “tale fenomeno si concentra maggiormente nella cintura metropolitana e nei territori costieri, che rappresentano aree a forte espansione demografica, notevole crescita edilizia e di elevato valore fondiario”.

A questo proposito, vale la pena segnalare che la Regione Lazio nel 2009 ha pubblicato il *Rapporto sullo stato dell'abusivismo*²⁶ che in meno di due anni ha realizzato, senza l'ausilio di alcuna norma, la fotografia dello stato dell'arte, attraverso la elaborazione di una piattaforma informatica in cui, in collaborazione con la Procura e con i Comuni, sono stati informatizzati tutti i dati:

- nel quinquennio 2004-2009 è emerso un totale di 41.588 abusi:
- il 67% nella provincia di Roma (di cui il 36% nel comune di Roma);
- il 4% nella provincia di Viterbo;
- il 17% nella provincia di Latina;
- il 3% nella provincia di Rieti;
- il 9% nella provincia di Frosinone;
- nel quadriennio 2005-2009, 10.145 abusi sono stati realizzati in area vincolata e 21.004 in aree non vincolate.

Contro l'abusivismo edilizio sono state varate norme nazionali, regionali,

²³ <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta-e-urbanistica/2015-12-02/istat-italia-patria-abusivismo-sud-illegali-quasi-60-fabbricati-100--162429.php?uuiid=ACK5wclB>.

²⁴ <https://www.legambiente.it/contenuti/articoli/l'abusivismo-edilizio-numeri>.

²⁵ <http://www.sogeea.it/866/> - http://www.edilportale.com/news/2016/04/normativa/condono-edilizio-217-miliardi-di-euro-ancora-da-incassare_51550_15.html.

²⁶ http://lazio.inu.it/wp-content/uploads/2010/12/invito_reglazio_abusivismo_def.pdf.

regolamenti comunali che spesso si sovrappongono e determinano un Ordinamento poco chiaro e contraddittorio.

L'abusivismo edilizio resta, pertanto, ancora oggi un problema per il quale manca una risposta adeguata: sul territorio nazionale, e spesso in zone di valore paesaggistico e ambientale restano immobili realizzati "abusivamente", e non demoliti. Nonostante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia preveda, appunto, la demolizione come sanzione amministrativa, i Comuni italiani mostrano difficoltà ad attuare questa disposizione, limitandosi a eseguire la sanzione pecuniaria.

In molti casi i Comuni emettono le ordinanze di demolizione, senza poi procedere e spesso senza neppure acquisire al patrimonio comunale gli immobili non demoliti dai legittimi proprietari dopo 90 giorni dall'emissione dell'ordinanza di demolizione.

Tra i vari motivi, il più rilevante sembra essere riscontrabile nella carenza di risorse economiche.

Le demolizioni sono, infatti, causa di una serie di costi indiretti (redazione dei Bandi di gara, selezione della ditta esecutrice, costi di smaltimento, trattamento dei rifiuti) che i Comuni hanno difficoltà a sostenere, nonostante le spese di demolizione siano, comunque, poste a carico del proprietario dell'immobile abusivo²⁷.

3.5.2 Un sistema informativo efficace

La carenza "strutturale" di un sistema informativo complessivo che riconnetta diverse informazioni con altre fonti disponibili, come l'attività di vigilanza e la "qualità" dell'abusivismo edilizio, l'attività edilizia legale, la situazione della "stratificazione" delle sanatorie edilizie, il quadro territoriale dei vincoli ambientali e paesistici e delle aree "fragili" del Paese, il quadro complessivo delle politiche e degli investimenti di riqualificazione e di recupero urbanistico, le variabili macro e micro economiche dei territori interessati dall'abusivismo edilizio, è un problema rilevante cui occorre dare una risposta.

Le banche dati sono uno strumento fondamentale per qualsiasi ente locale, e in particolare il GEODBT, geodatabase territoriale, regolamentato dal "*Catalogo dei Dati Territoriali Specifiche di Contenuto per i Database Geotopografici*" allegato al decreto ministeriale 10 novembre 2011, è indispensabile per il monitoraggio del territorio, al fine di fornire servizi a basso costo utili al funzionamento degli enti locali.

3.5.3 Vigilare sull'applicazione delle norme

Al fine di orientare al meglio la progettazione futura di Bandi nazionali di finanziamento, come quello per le Periferie del 2016, sarebbe utile individuare le tematiche maggiormente caratterizzanti i territori degradati delle Città metropolitane e prevedere almeno un biennio di programmazione in cui gli iter e gli enti da coinvolgere siano già concordi sulle scelte da fare.

Tra le tematiche sarebbe fondamentale annoverare quella relativa all'emergenza abitativa legata alle residenze abusive con ordinanza di demolizione e all'eventuale

²⁷ Cfr. Enea, AA.VV., Riqualificazione ambientale e ripristino della legalità edilizia a carico degli abusivi.

disagio sociale a essa connesso, prevedendo un iter procedurale chiaro per mezzo di normative regionali, se non anche nazionali, che supportino gli amministratori locali durante tutto il processo di ricostruzione della legalità territoriale.

Per tali ragioni, non si può pensare di iniziare l'*iter* di legalizzazione semplicemente applicando la normativa vigente; serve quindi prima di tutto un metodo di lavoro, un percorso chiaro e condiviso non solo dagli organi istituzionali e amministrativi ma anche con la cittadinanza.

In particolare, occorre vigilare sull'applicazione delle sanzioni pecuniarie in caso di inottemperanza accertata all'ingiunzione di demolizione con la destinazione dei proventi, tra l'altro, alla demolizione e alla rimessione in pristino delle opere abusive, come previsto al comma 4-*bis* dell'articolo 31 del T.U. dell'edilizia²⁸ che elenca i casi, nei quali la sanzione è sempre irrogata nella misura massima. Ciò avviene qualora gli interventi suddetti siano stati effettuati sulle aree e sugli edifici assoggettati a vincoli di inedificabilità, forestali o di tutela dei beni culturali e paesaggistici, o effettuati su aree destinate ad opere e spazi pubblici o a interventi di edilizia residenziale pubblica o su aree a rischio idrogeologico elevato o molto elevato.

I proventi delle sanzioni di competenza comunale devono essere destinati esclusivamente alla demolizione/rimessione in pristino delle opere abusive e alla acquisizione/attrezzatura di aree a verde pubblico.

Restando ferme le competenze delle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, è consentito alle Regioni di aumentare l'importo delle sanzioni e di stabilirne la periodica reiterabilità nei casi di permanenza dell'inottemperanza all'ordine di demolizione.

Questo aggiornamento normativo ha avviato diversi procedimenti che hanno portato, nell'arco di pochissimo tempo, a una maggiore attenzione sul tema dell'abusivismo edilizio da parte di diversi organi di controllo come i Prefetti, la Corte dei Conti e le Procure regionali, talvolta stimolati anche da puntuali attività parlamentari²⁹.

Le principali conseguenze legate all'edificazione abusiva sono: il divieto di accessibilità a un bene collettivo come le fasce costiere, il mancato contributo all'erario e ai tributi locali, il rischio idrogeologico legato alla ciclica erosione delle fasce costiere, gli scarichi abusivi dei reflui nella rete fognaria o direttamente in mare e gli allacci abusivi alla rete idrica ed elettrica.

Inoltre la realizzazione di una sorta di "urbanistica abusiva" ha molte ricadute anche in termini di costi per l'amministrazione comunale che deve comunque far fronte alle conseguenze indotte sulla raccolta dei rifiuti, sulle dotazioni di infrastrutture e servizi, sulla necessità di illuminazione, sulla manutenzione ordinaria e straordinaria dei sistemi a rete a fronte di un incremento imprevisto degli utenti eccetera.

Come è noto, la legislazione urbanistica ha individuato, sin dall'origine, nell'autorità comunale il soggetto istituzionalmente competente a intervenire al fine di prevenire e reprimere gli abusi edilizi.

All'indomani dell'inserimento (con lo "Sblocca Italia") dei commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater* nell'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001,

²⁸ Con la legge n. 133 del 2014 cosiddetta "Sblocca Italia" sono stati inseriti all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380 i commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*.

²⁹ <http://www.claudiamannino.com/2015/10/13/con-labusivismo-si-agisce/>.

l'Assessorato regionale della Regione Sicilia ha emesso una circolare con cui si dava l'immediata adozione del provvedimento.

Va evidenziato che, mentre il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 è diventato norma nazionale nel 2001, la Regione Siciliana solo nel 2016 ha approvato il suo recepimento con la legge regionale n. 16 del 2016.

La normativa di riferimento, che è dunque il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, prevede tempi e modi per la gestione del fenomeno. Essa andrebbe, quindi, semplicemente applicata, ma nonostante ciò, molte amministrazioni, stanno "rallentando" la sua attuazione in funzione di regolamenti approvati o da approvare in consiglio comunale per stabilire con che modalità vada calcolata la sanzione pecuniaria (che la norma indica con un minimo di 2.000 euro ed un massimo di 20.000 euro per ogni anno di inottemperanza).

Sono peraltro anche già disponibili i fondi per effettuare le demolizioni, così come di seguito articolati:

- le sanzioni già citate e previste dal Testo unico sull'edilizia;
- il fondo della Cassa Deposito e Prestiti (previsto dall'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003);
- il fondo di 10 mln previsto dal collegato ambientale (articolo 52 della legge n. 221 del 2015);
- il fondo di rotazione che può essere istituito da Comuni e Regioni, sul modello usato dalla Regione Lazio (legge regionale n. 15 del 2008 articoli 26, 27 e 28).

Infine, va evidenziata un'altra criticità relativa al tema dell'abusivismo, a fronte della sua diffusione sul territorio nazionale. Si tratta dei Regolamenti comunali e regionali che, *contra legem*, stabiliscono le modalità di gestione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale, spesso con la previsione di rivenderli agli originari proprietari.

3.5.4 Abusivismo edilizio e riuso

Nell'ambito delle questioni che attengono l'abusivismo edilizio è utile introdurre la nozione operativa di riuso, laddove per "riuso" qui si intende non solo il mutamento di utilizzazione di immobili dismessi, quali caserme o altre tipologie di immobili di regola già di proprietà pubblica, ma anche la diversa utilizzazione di immobili attualmente ancora nella proprietà dei privati, acquisibili dagli enti locali e dallo Stato a titolo gratuito.

Siffatta possibilità parte dalle considerazioni di fondo che presso i comuni è pendente l'esame di oltre 5 milioni di domande di condono edilizio, riguardanti almeno due milioni di immobili abusivi, e che parte di esse non potrà conseguire l'accoglimento.

A tali centinaia di migliaia di immobili cui sarà negata la sanatoria si debbono, poi, aggiungere almeno altrettanti per i quali non è stata neppure presentata domanda di condono e per i quali non è possibile il rilascio di alcun permesso di costruire in sanatoria o/e accertamento di conformità.

Tali immobili abusivi, dopo la reiezione delle eventuali istanze di sanatoria/condono prodotte, dovrebbero essere acquisiti al patrimonio comunale, ai

sensi dell'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e potrebbero essere riutilizzati per l'edilizia sociale, ove non sussistano "prevalenti interessi pubblici" o "contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali" che ne impongano la demolizione.

Quanto rappresentato consentirebbe, al tempo stesso, di conseguire gli obiettivi di non consumare ulteriormente suolo, di non incidere sulla spesa pubblica in quanto la detta acquisizione è a titolo gratuito, di avere la disponibilità di diverse centinaia di migliaia di immobili, parte dei quali non è attualmente utilizzata, da destinare ad edilizia sociale, ed anche, attraverso l'impiego delle somme derivanti dall'irrogazione della sanzione pecuniaria introdotta nel citato articolo 31 con il comma 4-*bis* (ad opera dell'articolo 17, comma 1, lettera *q-bis*), del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito nella legge n. 164 del 2014), di urbanizzare o di migliorare l'urbanizzazione delle aree nelle quali gli immobili abusivi sono inseriti, anche, semmai, attraverso la demolizione di taluni di essi per creare aree verdi, opere di urbanizzazione primaria e secondaria, eccetera.

3.5.5 Alcune proposte

La risoluzione delle complesse questioni legate all'abusivismo edilizio richiede dunque la messa in campo di alcune proposte coordinate:

1) la creazione di un Fondo presso il Ministero delle infrastrutture per sostenere i costi di demolizione vincolato a una spesa preventiva con accesso anche ai Comuni commissariati, in dissesto o pre-dissesto;

2) la promozione presso la Conferenza Stato Regioni di un coordinamento sulle politiche abitative;

3) un protocollo di intesa che porti all'individuazione di buone pratiche per uniformare le procedure e condividere le informazioni.

A questi fini è necessaria la definizione di un unico strumento per un contrasto efficace all'abusivismo, una "fotografia dello stato attuale" e l'effettivo coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti per mezzo dei "big data", quindi l'informatizzazione di tutte le procedure, la costituzione di un'agenda digitale e della banda larga: l'istituzione di una piattaforma digitale che garantisca la comunicazione tra tutti i livelli istituzionali e velocizzi le attività della magistratura e delle amministrazioni locali.

Si tratta di garantire livelli essenziali di decoro urbano e il "diritto alla città" per tutti i cittadini, anche attraverso la messa in campo, in un arco di tempo contingentato (al massimo un anno) di un tavolo operativo che abbia l'obiettivo di coordinare i diversi soggetti interessati.

I *big data* dovrebbero, tra l'altro, contenere:

- la mappatura gli immobili della pubblica amministrazione inutilizzati ed adattabili a residenza;

- la mappatura degli immobili residenziali realizzati da imprese private (anche in edilizia convenzionata) e che usufruiscono dell'esonero dal pagamento dell'IMU (poiché invenduti);
- la costituzione della banca dati sull'abusivismo edilizio e delle pratiche in sanatoria (inevase e bocciate);
- i dati relativi all'acquisizione al patrimonio comunale degli immobili con ordinanza di demolizione;
- i dati relativi all'avvio delle demolizioni degli immobili che si trovano in aree vincolate o a rischio;
- una lista di soggetti con comprovato disagio economico ed abitativo.

Gli immobili della pubblica amministrazione inutilizzati e quelli invenduti dei privati potrebbero, infatti, essere utilizzati al fine di trasferire in queste unità 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 lasciare temporaneamente le unità familiari nei medesimi immobili in cambio di un canone di locazione (calmierato in casi di famiglie in difficoltà economiche).

Le risorse finanziarie per le demolizioni potrebbero essere anticipate anche da imprese private, previa sottoscrizione di accordi con l'amministrazione, per interventi dal valore proporzionale alle demolizioni da eseguire con reciproci impegni e condizioni.

I privati potrebbero, inoltre, poter ottenere premi di cubatura o la possibilità di scomputare oneri, nei casi in cui, contestualmente alle demolizioni, volessero realizzare nuove costruzioni su aree già urbanizzate in coerenza con la destinazione urbanistica e già servite dalle infrastrutture locali.

A tal proposito, sarebbe utile evitare, soprattutto in quei territori in cui le IACP sono commissariate o non hanno *standard* di efficienza sufficienti, la realizzazione di nuovi piani di edilizia economica e popolare che, oltre a consumare nuovo suolo, hanno tempi decisamente troppo lunghi.

Inoltre, i piani di demolizione dovrebbero prevedere, nel caso di immobili che ricadano in aree a uso agricolo, la riassegnare delle aree acquisite al patrimonio comunale a soggetti civici, al fine di riattivare la loro originaria destinazione agricola. Questo modello pubblico-privato potrebbe essere utilizzato anche per lo scorrimento delle liste di assegnazione di edilizia popolare.

4. RIFORMA, SEDE ISTITUZIONALE E STRUMENTI OPERATIVI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

4.1 Per una riforma organica

Il carattere di integrazione della strategia di rigenerazione richiama la necessità di coniugare e mettere in coerenza, declinandole a partire da una riforma organica, cui

faccia riscontro una sede istituzionale di governo centrale – che svolga un ruolo efficace di “cabina di regia” – “tutte le politiche che attengono al governo del territorio: le politiche di sviluppo del sistema insediativo e del sistema delle infrastrutture con quelle di tutela e di valorizzazione del sistema ambientale e dei suoi valori ecologici, paesaggistici, culturali, sociali ed economici, tradizionalmente demandati alle politiche settoriali” (Ricci, 2015); le politiche locali dei “territori” con quelle nazionali e sovranazionali³⁰.

Questo anche in coerenza con la più ampia esigenza di coordinamento interistituzionale e di integrazione intersettoriale richiamato nell’Agenda urbana europea, attraverso la definizione di *partnership* interistituzionali che coinvolgano le Città, gli Stati membri, le Istituzioni dell’Unione europea e ulteriori soggetti interessati (Ong, *partner* commerciali, eccetera), al fine di promuovere e attuare politiche comuni di rigenerazione delle città e dei territori degli Stati membri, che supportino, tecnicamente ed economicamente, una convergenza verso le 12 “priorità tematiche” individuate di cui si è già detto precedentemente³¹.

L’attuale ed eccessiva dispersione delle competenze operative e legislative nazionali sulla specifica materia del governo e delle trasformazioni territoriali costituisce, infatti, uno dei principali punti di criticità sotto il profilo dei necessari requisiti di funzionalità e di efficacia e, quindi, dei possibili benefici per le città e per il territorio.

Un’articolazione di competenze, e iniziative che va ben oltre una fisiologica distribuzione di compiti all’interno dell’articolata macchina dello Stato e delle sue diramazioni territoriali presso gli enti locali. Attualmente tali competenze appaiono, infatti, frammentate e distribuite in almeno quattro ministeri (Infrastrutture, Agricoltura, Ambiente, Funzione pubblica) oltre alla Presidenza del Consiglio³² e in un numero molto ampio di aziende di servizio e agenzie³³. Ai quali si aggiungono le regioni, con le loro specifiche competenze legislative, i comuni e le città metropolitane.

Senza ovviamente in alcun modo prefigurare l’esigenza di un “superministero” che riassuma in sé tutte le diverse competenze, e senza nulla togliere al naturale pluralismo dell’ordinamento e al principio del bilanciamento dei poteri dello Stato e delle sue necessarie articolazioni, si pone, tuttavia, l’esigenza sia di una sede istituzionale con funzioni di coordinamento, sia di una semplificazione del quadro legislativo e operativo, al fine di evitare che tale principio degradi verso il

³⁰ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Convegno. “Interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza della città: l’attività della Commissione parlamentare d’inchiesta sul degrado delle periferie, l’esperienza della Città metropolitana di Bologna e il bando 2016 per le periferie”*. Bologna, 15 maggio 2017 presso Auditorium Enzo Biagi di Sala Borsa. *Resoconto stenografico. Intervento di Valentina Orioli*. XVII legislatura, 15 maggio 2017.

³¹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione di rappresentanti della CGIL – Confederazione generale italiana del lavoro*. XVII legislatura. 17^a seduta. 30 maggio 2017.

³² Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione; Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

³³ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del professor Salvatore Settis, accademico dei Lincei*. XVII legislatura. 21^a seduta. 18 luglio 2017.

frazionamento o la contraddittoria competizione di iniziative non ricomprese in una cornice unitaria di riferimento.

Anche in assenza della riforma costituzionale del Titolo V dell'articolo 117 che, variando la natura di materia concorrente, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, alla lettera *u*) avrebbe attribuito allo Stato “legislazione esclusiva sulle disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”³⁴, è urgente, dunque, procedere con una riforma di principi che garantisca un riequilibrio tra le diverse realtà regionali e territoriali, anche sotto il profilo delle opportunità di sviluppo e di investimento, restituendo caratteri di omogeneità alla normativa urbanistica in tutto il Paese, in controtendenza rispetto alla attuale eccessiva e confusa articolazione territoriale.

Infatti, “in assenza di una legge quadro di principi – necessario presupposto per una equilibrata gestione delle legislazioni regionali – il Paese è andato verso una pericolosa ed eccessiva articolazione territoriale della normativa urbanistica, con regioni che hanno introdotto e praticato nuovi principi e modalità operative non previste a livello nazionale, e con regioni rimaste molto indietro. Questa è anche una delle motivazioni alla base dello squilibrio territoriale del Paese, “dell’allungamento” della penisola, delle diverse opportunità di sviluppo e di investimento per gli operatori economici e un ulteriore elemento di aggravio del contenzioso amministrativo tra privati e comuni, come dimostrano le numerosissime cause e sentenze – e la varietà dei loro esiti – presso i Tribunali amministrativi, le Corti di appello, il Consiglio di Stato e la stessa Consulta”.

La strategia di riequilibrio trova anche un riferimento essenziale nella legge n. 56 del 2014³⁵ che, nel prefigurare un nuovo modello di *governance* istituzionale articolato in Città metropolitane, nuove province, unioni di comuni, comuni, ha delineato possibili ambiti di innovazione, anche nella direzione di una possibile riorganizzazione del Sistema di pianificazione e della normativa di riferimento.

La definizione di un nuovo assetto richiede, inoltre, un’approfondita e quanto mai urgente riflessione finalizzata a delineare una riforma complessiva del regionalismo italiano, a oltre 45 anni dalla sua introduzione, come necessario presupposto per una semplificazione di poteri e competenze.

La riforma per il governo del territorio deve, quindi, rappresentare il riferimento per un riordino strutturale che, anche a partire e in coerenza con il nuovo Modello di *governance* definito dalla legge n. 56 del 2014, investa l’intero sistema di pianificazione, “sia ai fini del superamento dell’obsoleto sistema incentrato sulla legge n. 1150 del 1942, sia per declinare le competenze e le politiche fondamentali statali, cui devono far riferimento gli strumenti e le politiche degli Enti locali, sia per garantire il consolidamento giuridico degli aspetti più avanzati presenti nelle diverse forme di sperimentazione” praticate nelle diverse esperienze di pianificazione fin dagli anni Novanta, “sia, infine, per superare i limiti e le molte contraddizioni giuridiche dovuti

³⁴ Cfr. disegno di legge costituzionale C. 2613-D “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, approvato definitivamente in seconda Deliberazione dalla Camera il 12 aprile 2016.

³⁵ Cfr. legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” (legge Delrio).

all'assenza di una normativa nazionale, che il quadro esito delle diverse esperienze legislative regionali presenta" (Ricci, 2015).

Se, infatti, è ormai acclarato che gli strumenti tradizionali per la costruzione della città pubblica – il PRG, l'esproprio per pubblica utilità, gli oneri di urbanizzazione – si sono nel tempo rivelati del tutto inadeguati, anche sotto il profilo della garanzia di un'equa redistribuzione della rendita a favore del pubblico, e che tale squilibrio è spesso anche riscontrabile negli esiti incerti delle diverse sperimentazioni di riqualificazione urbana riconducibili ai cosiddetti "programmi complessi", appare evidente che la rigenerazione è inattuabile senza una riforma comprensiva che ponga a sistema le politiche, gli strumenti e i meccanismi attuativi per sostanziare il concetto di "governo del territorio" (Ricci, 2017).

In questo quadro, una legge di riforma deve stabilire, oltre ai principi fondamentali comprensivi delle relative declinazioni operative, la necessità della copianificazione, nella direzione di un'effettiva semplificazione ed efficacia delle procedure di formazione e di approvazione dei piani; la nuova forma del piano (strutturale/operativo); gli strumenti e le procedure operative; l'utilizzo, prioritariamente per la costruzione della città pubblica, della perequazione e della compensazione, quali meccanismi di ordinaria attuazione del piano operativo, anche in modo complementare rispetto ai tradizionali e non più efficaci strumenti espropriativi, rendendoli rispondenti ai requisiti di garanzia rispetto a un reale e comprovato interesse pubblico, pure sotto il profilo di un'equa distribuzione dei benefici materiali tra pubblico e privato; della fiscalità locale, come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria, del partenariato pubblico-privato (Ricci, 2014).

4.2 Normativa edilizia versus normativa urbanistica

A questi fini è fondamentale che la legge di riforma, nel fare chiarezza rispetto alla stratificazione di produzione normativa spesso disorganica e contraddittoria riconducibile agli ultimi venti anni, figlia della già richiamata entropia di competenze presente nel campo legislativo e operativo del governo del territorio, sancisca una netta inversione rispetto alla ormai consolidata modalità che vede il moltiplicarsi di interventi sulla normativa edilizia per modificare regole urbanistiche, nel convincimento che una sommatoria di liberalizzati interventi puntuali sia necessaria per il rilancio del settore immobiliare e sufficiente per parlare di "rigenerazione urbana"³⁶.

La sempre maggiore complessità e impraticabilità della normativa urbanistica, infatti, insieme alla crescente necessità di fornire risposte alle domande di semplificazione e di riduzione dei tempi delle procedure attuative degli interventi di trasformazione, ha spinto, negli ultimi anni, i vari Governi, anche di diverso orientamento politico, a intraprendere la strada – che si è rivelata, alla prova dei fatti, non all'altezza dei risultati attesi, posto che il decadimento delle città e delle loro periferie ha imposto la necessità di un'indagine parlamentare – di intervenire sulla normativa strettamente edilizia per incentivare la ripresa del settore, invadendo molto

³⁶ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del professor Salvatore Settis, accademico dei Lincei*. XVII legislatura. 21^a seduta. 18 luglio 2017.

spesso il campo più complesso e assai delicato dell'urbanistica, e introducendo, in realtà, nel dibattito, un grande equivoco. “Equivoco che consiste nell'idea che per passare dalla espansione alla rigenerazione urbana sia sufficiente incentivare per via normativa il recupero edilizio, adottando una logica puntuale per singoli interventi, attraverso un'illusoria strategia molecolare”.

Il testo unico per l'edilizia³⁷ rappresenta oggi “un viaggio in un “labirinto” di norme giustapposte nel tempo, con modifiche articolo per articolo, spesso non indotte da un'attenta revisione della normativa edilizia da parte delle diverse autorità”, e con il supporto e a fronte di studi specifici.

“Questa linea di azione non ha prodotto né un rilancio del settore edilizio, gravato in questi anni da problemi non risolvibili attraverso il “palliativo” della illusoria semplificazione di una somma di norme, né una seria politica per la casa – si pensi al “Piano casa” nelle sue varie edizioni – né un avanzamento della situazione delle città italiane dove, a differenza della media europea, non esiste ancora una vera spinta alla rigenerazione urbana e dove le condizioni della *città pubblica* perdono di giorno in giorno posizioni per qualità e quantità”.

In sostanza, è possibile riassumere l'andamento del dibattito e delle iniziative prevalenti degli ultimi venti anni, nel campo delle politiche urbane, come una progressiva erosione dello spazio insostituibile del governo del territorio – cioè di una visione complessiva, organica e integrata dello spazio e del rapporto, all'interno di esso, tra l'ambiente naturale e l'uomo – da parte dell'edilizia e di una simbolica ma, per lo più, inefficace, proliferazione di norme “diga” contro il consumo di suolo e la “cementificazione”.

Norme che hanno coinvolto la politica in un confronto spesso astratto, basato sul conflitto e sulla convergenza tra i fautori di un generico “ambientalismo” e i sostenitori della necessità – altrettanto strumentale – di una ripresa dell'edilizia come volano indispensabile della crescita economica.

In questa proliferazione di azioni contraddittorie e settoriali, si determinano spesso corti circuiti gestionali e interpretativi per le amministrazioni locali, con una conseguente perdita di efficacia e di sbocchi delle se pur positive finalità delle norme, formalmente finalizzate al sostegno di una nuova strategia di rigenerazione urbana.

Si produce, in realtà, un inestricabile nodo legislativo che, sommandosi alla vetustà e impraticabilità del *corpus* legislativo urbanistico nazionale vigente e mai sostanzialmente riformato, conduce frequentemente a un trasferimento dei conflitti e delle contraddizioni nelle aule della giustizia amministrativa e civile, diventata ormai, non a caso, la massima e ultima fase decisionale di molti programmi, di molti progetti, di molti piani urbanistici generali o attuativi.

“Anche in questo campo, dunque, la magistratura amministrativa, civile e, a volte, penale, ha sostanzialmente sostituito la politica e le istituzioni elettive locali o nazionali.

Tale patologia non potrà mai essere risolta senza ricondurre dentro l'alveo organico – che non vuol dire “enciclopedico” – dell'urbanistica e del governo del territorio, sia le esigenze di semplificazione e di snellimento procedurale, sia quelle convergenti – e non gestibili settorialmente – di contenimento del consumo di suolo; di

³⁷ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo Unico per l'edilizia”.

recupero e di sostituzione del patrimonio edilizio esistente; di riconversione delle funzioni e di revisione delle destinazioni di uso; di sviluppo e di adeguamento delle dotazioni territoriali per i servizi collettivi; della qualità tecnologica e architettonica degli interventi; di programmazione delle infrastrutture strategiche e di quelle di scala inferiore”.

4.3 Una legge di principi per un sistema di pianificazione integrato

Il quadro generale di tutte le proposte che, in modo più o meno diretto, hanno negli ultimi anni interessato il governo del territorio, appare dunque complesso, contraddittorio e non riconducibile a una visione di insieme, “esito di una concezione disarticolata e segmentata, caratterizzata da relazioni di prevalenza tra le singole componenti, piuttosto che di integrazione e complementarietà. Di queste proposte, alcune contengono, tuttavia, elementi innovativi che potrebbero utilmente essere acquisiti all’interno di una riforma di sistema, altre costituiscono, invece, riferimenti fuorvianti, caratterizzati dall’uso di terminologie che evocano solo formalmente contenuti di utile riforma, promuovendo, in realtà, strumenti e meccanismi stantii e inefficaci, quando non decisamente deregolamentatori”.

E d’altro canto, “appare inspiegabile come se da un lato, da oltre due decenni, viene dilazionata e negata l’essenzialità della promozione di una legge di riforma unitaria sulla materia, sia essa generale o di principi, dall’altro, pur in assenza di una visione strategica di insieme, vengono avanzate proposte che, a fronte di una chiara settorialità dei punti di vista e delle competenze, veicolano strategie generali fortemente incidenti sull’assetto delle città e dei territori nel loro complesso, riducendo, anziché coadiuvare, la capacità di governarli” (Ricci, 2015).

In questo quadro complesso e contraddittorio, una legge di riforma dovrebbe, dunque, prevedere la messa a punto di un quadro di principi nazionali per delineare un sistema di pianificazione innovato, nella direzione di una sua maggiore efficacia e semplificazione, nonché di una più ampia rispondenza alle istanze del cambiamento³⁸.

Un sistema già largamente anticipato, nei fatti, da molte leggi regionali tuttavia non pienamente “al riparo” dai dettami della legge nazionale n. 1150 del 1942 ancora vigente, e che può trovare utile ispirazione nella concezione prefigurata dall’Istituto Nazionale di Urbanistica a partire dal suo Congresso del 1995, “Principi e regole per la riforma urbanistica”, e costantemente aggiornata con ulteriori momenti di elaborazione sui temi della riforma degli strumenti operativi di intervento, della fiscalità urbana, delle politiche urbane nel loro complesso.

Tra le acquisizioni innovative più rilevanti che si ritiene utile segnalare ai fini del lavoro del prossimo Parlamento e dei Governi futuri:

- la copianificazione, quale principio informatore e metodo delle procedure di formazione e approvazione dei piani;
- l’articolazione della forma del piano nelle componenti strutturali e operative, oltre a quelle più propriamente di regolazione urbanistica, da coniugare con la necessità di

³⁸ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del presidente dell’Ance – Associazione nazionale costruttori edili, Gabriele Buia*. XVII legislatura. 7ª seduta. 21 febbraio 2017.

misurare la competenza della pianificazione locale “generale” con la dimensione territoriale della città contemporanea, guardando i confini amministrativi comunali;

- i contenuti disciplinari di sostenibilità ambientale, mobilità collettiva e riqualificazione urbana, a sostanziare la strategia di rigenerazione urbana, assunti come invariante strutturali dei piani generali da cui far derivare le scelte operative;

- i meccanismi attuativi incentrati sulla perequazione come principio generalizzato, esteso a tutte le aree della trasformazione, e finalizzato alla ripartizione delle previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, sulla base della disciplina urbanistica previgente, dell’edificazione esistente legittima, del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale per uno sviluppo decisivo della gestione urbanistica;

- l’uso della fiscalità locale e generale per il reperimento delle risorse necessarie alla costruzione della città pubblica e come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria;

- il partenariato pubblico-privato.

A questi si affianca la necessità di individuare nuovi riferimenti normativi per le potenzialità edificatorie (diritti/previsioni) e per l’adeguamento delle modalità di utilizzo di altri strumenti operativi come l’esproprio per pubblica utilità (Ricci, 2015).

4.3.1 La forma del piano e i diritti edificatori

Strettamente connessa alla nuova forma degli strumenti di pianificazione generale è la questione della definizione del diritto sulla vocazione edificatoria dei suoli e della loro durata nel tempo, che chiama in causa le diverse interpretazioni possibili del comma 2 dell’articolo 42 della Costituzione italiana.

Su questo punto, come è noto, si è sviluppata negli anni – soprattutto dopo gli anni Sessanta – un’ampia giurisprudenza che ha dato esiti differenti e che ha visto successivamente l’inserimento di importanti pronunciamenti della CEDU (Corte europea dei diritti dell’uomo), in particolare nel 2006.

“Senza ripercorrere nel dettaglio il dibattito giurisprudenziale, basta segnalare come, anche a fronte di una nuova sensibilità culturale, che inevitabilmente tende a influire sugli orientamenti della stessa dottrina giuridica, oggi sia possibile immaginare un terreno più favorevole per l’introduzione di nuove norme nazionali che limitino, nel tempo, non la proprietà dei suoli, ma l’esercizio delle previsioni edificatorie su di essi insistenti”.

In linea teorica, l’Ordinamento potrebbe già oggi indirizzarsi verso questa concezione temporalmente definita delle previsioni o diritti edificatori, ma la storia recente delle sentenze amministrative o civili su questo punto ha dimostrato che, in assenza di una chiara norma di legge ben incardinata in relazione al dettato costituzionale, tali diritti o previsioni risultano quasi incompressibili.

Del resto, l’imposizione fiscale sui suoli, connessa alla loro potenziale trasformazione edificatoria, spinge a trasformare in diritto ciò che, sotto il profilo strettamente urbanistico, non potrebbe che essere definito nei soli termini di “previsioni edificatorie”.

“Pertanto, solo con una norma nazionale sarà possibile fare un passo in avanti verso una seria riforma urbanistica e verso un’efficace politica di contenimento del consumo di suolo che, limitando nel tempo”, comparabile con la durata quinquennale dei vincoli ablativi, finalizzati all’acquisizione delle aree a *standard*, “l’esercizio di una previsione edificatoria su suolo libero, ne stabilisca la decadenza”.

Questo in coerenza con una nuova applicazione legislativa del principio costituzionale del carattere “sociale” della proprietà, che dovrebbe trovare posto nella nuova forma del piano urbanistico generale che, con la separazione tra piano strutturale e piano operativo, superi in ogni realtà del Paese e cancelli dalla stessa concezione della legislazione nazionale, qualsiasi residuo di prescrittività, rinviando appunto il potere di conformazione al momento operativo.

La separazione tra carattere strutturale del piano generale e carattere operativo del piano-programma legato al mandato istituzionale di un’amministrazione – che non ha mai trovato una vera e piena codificazione, ma che si è affermata solo localmente in molte leggi regionali – dovrebbe essere il riferimento principale di una moderna riforma per il governo del territorio³⁹.

Questo anche ai fini di una necessaria modifica del sistema di tassazione sulla proprietà i cui diritti edificatori non vengano più conformati a partire dagli strumenti urbanistici generali (piano strutturale) che assumono sotto questo profilo una valenza indicativa, ma solo in sede di pianificazione operativa (piani operativi).

Un pilastro, quello della nuova forma del piano urbanistico, dunque, “che consentirebbe di limitare il consumo di suolo senza incorrere in “cortocircuiti” costituzionali, di alleggerire il peso del contenzioso amministrativo per i Comuni e di riportare su un piano di maggiore equità la città pubblica, sottoposta alle limitazioni temporali dei vincoli di esproprio, rispetto alla città privata”.

4.3.2 Principi perequativi e meccanismi attuativi

Un secondo aspetto riguarda la definizione e la omogeneizzazione, nell’ambito del più generale modello attuativo basato sul principio perequativo, delle modalità operative che riducano la necessità di ricorso all’esproprio, come la compensazione, l’acquisizione compensativa e altre fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria, per ottenere aree e volumetrie pubbliche, da utilizzare per la realizzazione di servizi, dell’edilizia residenziale pubblica e dell’edilizia sociale, per allocare volumi e superfici provenienti da interventi di diradamento e di sostituzione edilizia o di demolizione all’interno della città più densa e carente di aree e di spazi pubblici, necessari per la rigenerazione urbana, spingendo le imprese edilizie e immobiliari a intervenire sulla città esistente (Ricci, 2017).

Si fa riferimento a un sistema perequativo generalizzato, cioè riferito almeno a tutte le aree interessate alla trasformazione nell’intero territorio comunale, accompagnato anche da misure di tipo fiscale.

Il modello perequativo, infatti, nel perseguire “l’equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione”, raggiunge oltre alla “giustizia distributiva

³⁹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione di rappresentanti dell’INU, Istituto nazionale di urbanistica*. XVII legislatura. 14^a seduta. 9 maggio 2017.

verso i proprietari dei suoli chiamati a usi urbani (...), la formazione di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività”. L’indifferenza del proprietario (e della proprietà) alle scelte urbanistiche, inoltre, rende meno drammatico il problema espropriativo e, riducendo, se non rendendo inutile, l’impugnazione dei relativi atti, consegue anche lo scopo di veder realizzate, in tempi brevi, le opere pubbliche⁴⁰ (Di Lieto, 2017).

I meccanismi attuativi basati sul modello perequativo, peraltro, già ampiamente sperimentati a partire dalle esperienze di pianificazione degli anni Novanta, sono in parte presenti sia nella legislazione urbanistica nazionale, laddove la perequazione è praticata da decenni nei comparti edificatori dei piani attuativi, sia in molte leggi urbanistiche regionali di ultima generazione⁴¹.

In particolare, tra questi si ricordano alcune tra le principali fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria, utilizzate ai fini dell’attuazione delle diverse strategie di riqualificazione e di rigenerazione urbana:

- gli *ambiti di compensazione*, che riguardano tutte le aree della trasformazione, e all’interno dei quali la quota maggioritaria della Sul aggiuntiva è messa a disposizione dell’Amministrazione comunale, che la utilizza per finalità di interesse pubblico;
- il *contributo straordinario*, per il prelievo e la redistribuzione della rendita fondiaria urbana, attraverso la corresponsione di un contributo finanziario straordinario, pari a una quota maggioritaria delle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle nuove previsioni urbanistiche, che l’Amministrazione comunale può utilizzare per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati;
- le *compensazioni urbanistiche*, per il trasferimento di diritti edificatori nell’ambito di manovre con valenza ambientale;
- gli *incentivi per il rinnovo edilizio* per cui gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato possono beneficiare di incentivi urbanistici trasferibili negli ambiti di compensazione;
- la *cessione compensativa* delle aree per il verde e i servizi pubblici, in alternativa all’esproprio, che consente di ottenere aree in cessione gratuita da parte dei proprietari delle aree, in cambio della possibilità di esercitare i diritti edificatori scaturiti dall’indice di acquisizione compensativa.

In particolare, la validità dell’utilizzo di tali meccanismi attuativi, quali strumenti efficaci di ordinaria attuazione del Piano, pur nell’assenza di una legge che lo prescrivesse, è stata definitivamente sancita a esito delle sentenze del Consiglio di Stato nel 2010, in relazione a ricorsi presentati avverso il nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Roma, approvato nel 2008 (Ricci, 2017).

“L’utilizzo regolato, nell’ambito di indirizzi nazionali di queste forme “contrattuali” tra la proprietà e le amministrazioni, consentirebbe di mettere su solide basi una vera politica di rigenerazione urbana, di contenimento dell’espansione delle

⁴⁰ Cfr. Di Lieto A., *Il dovere di costruire*, Roma, 2002.

⁴¹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del presidente dell’Ance – Associazione nazionale costruttori edili, Gabriele Buia*. XVII legislatura. 7ª seduta. 21 febbraio 2017.

città, di effettivo recupero delle periferie, ed eviterebbe il rischio – oggi molto presente – di un loro uso indiscriminato, sbilanciato a favore della rendita. Il tutto in un quadro di massima stabilito da binari e da *range* di legge adeguabili in sede regionale”. Il tema della scarsa manutenzione e pulizia delle città italiane, della perdurante emergenza abitativa, è certamente riconducibile, come si è detto, al fatto che “gli strumenti tradizionali posti a garanzia delle ragioni della città pubblica – il piano prescrittivo, l’esproprio, gli oneri per la contribuzione – sono oggi del tutto inservibili e, nella gran parte dei casi, onerosi per il pubblico e convenienti per la rendita urbana”.

Una corretta ed equilibrata applicazione di questi meccanismi attuativi consentirebbe, quindi, di attivare gradualmente un’inversione di tendenza, spingendo la rendita a trasformarsi in impresa, mettendo in gioco beni, immobili e proprietà, attuandone la trasformazione in coerenza con le regole generalizzate definite con le amministrazioni in un contesto di reciproca convenienza: “contenimento dell’espansione, aumento della qualità, acquisizione dei beni indispensabili ai servizi e all’ERS, contribuzione adeguata al profitto per il pubblico; snellimento e semplificazione, incentivazione e riconoscimento di valori aggiuntivi, a fronte di alte prestazioni per il privato”.

Solo attraverso una riforma organica della disciplina urbanistica che definisca e omogeneizzi questa strumentazione operativa, garantendone un uso equilibrato, sarà dunque possibile declinare concretamente la nozione di “rigenerazione urbana”, intendendo in tal senso un processo “che agisce su un territorio più o meno vasto ma definito, su una porzione di città, con le sue diverse componenti, spazi pubblici e privati, forme architettoniche, infrastrutture per la mobilità e reti di servizi, attività per la produzione di beni e servizi”, mettendo in campo azioni integrate quali innovazione e riconversione energetica, tutela dell’ambiente e del paesaggio, difesa idraulica e previsione dei rischi idrogeologici.

Non dunque interventi più o meno isolati di “demolizione e ricostruzione di singoli edifici o di complessi unitari e delimitati, che non generano né “rigenerano” il senso e la fisionomia complessiva di una porzione di città”.

4.4 Per una politica di programmazione e produzione di servizi

La legge di riforma deve, dunque, sostanziare la nozione di “rigenerazione urbana” coniugandola con le politiche di sviluppo per la città e per i territori, costituendosi quale riferimento per l’attuazione di una politica complessiva di programmazione e di produzione di servizi, per la costruzione della città pubblica.

Una politica che deve, *in primis*, porre come obiettivo il superamento del concetto di *standard* finalizzato ad una mera quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione, e che adotti soluzioni innovative attraverso la scelta di meccanismi, parametri e riferimenti aggiornati attraverso la concreta sperimentazione dei piani urbanistici, pur nel rispetto del quadro normativo vigente (Galuzzi e Vitillo, 2008; Oliva, 2014; Ricci, 2009).

La necessità di questo superamento trae origine dalla consapevolezza di una situazione storica radicalmente mutata, che sottolinea, ad oggi, insieme alla pressoché nulla praticabilità del meccanismo espropriativo, l’inadeguatezza del modello

razionalista assunto come riferimento dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968⁴² per rispondere al bisogno di servizi sociali di una città, quale quella degli anni Sessanta, in grande espansione sotto la spinta di pressanti flussi migratori⁴³.

L'attuazione della strategia di rigenerazione urbana richiama, infatti, la questione delle risorse, questione annosa per l'urbanistica italiana, da sempre penalizzata, a partire dalla legge n. 1150 del 1942 in poi, per la mancanza di risorse pubbliche a supporto delle previsioni dei piani, ma anche questione oggi viepiù aggravata dalla mancanza strutturale di risorse della pubblica amministrazione, nonché dalla crescente difficoltà che incontrano gli operatori privati a investire nel partenariato, a causa della crisi del mercato immobiliare (Ricci, 2017).

4.4.1 Gli standard urbanistici

In questo quadro deve dunque essere affrontato senza preconcetti ideologici, ma con la consapevolezza derivante dall'empirica prova dei fatti, il problema di una concezione aggiornata di *standard* urbanistico.

Una concezione che, da un lato, confermi la definizione quantitativa minima degli *standard*, così come stabilita dal Decreto, che rimane quindi un riferimento ineludibile, e dall'altro faccia riferimento alla necessità di una loro attualizzazione e di una maggiore articolazione, specificamente rivolta alle tipologie di servizi e delle attrezzature, anche con particolare riguardo ai servizi di assistenza per gli anziani e alle strutture per l'accoglienza di cittadini immigrati.

“La ricerca di zone con maggiore qualità, anche a partire dal differente livello di dotazione di attrezzature, che guida la distribuzione delle famiglie, delle attività di servizio e di quelle produttive, rivela infatti un cambiamento del sistema di valori, dei comportamenti di una significativa parte della popolazione italiana, che ormai per la maggior parte (oltre il 60%) vive nei contesti urbani e periurbani”. Un cambiamento che muove dalla fase della “rivendicazione dei bisogni e dei diritti primari propria degli anni Sessanta e Settanta”, contraddistinta da un interesse prevalente per gli aspetti quantitativi rispetto a quelli qualitativi e prestazionali, verso una nuova fase, caratterizzata anche da esigenze più differenziate e complesse, come l'ambiente e i trasporti collettivi, il livello di specializzazione e di accessibilità dei servizi, a garanzia di *standard* di vita più elevati (Ricci, 2014).

A queste istanze di aggiornamento risponde anche l'inserimento nel piano urbanistico di nuovi parametri e indicatori finalizzati al raggiungimento della qualità urbanistica ecologica degli interventi che, confermando e incrementando la potenzialità di rigenerazione ambientale – in termini di permeabilità dei suoli urbani, di potenziamento della biomassa, di fruizione pubblica, eccetera – costituiscano veri e propri *standard* ecologico-ambientali per un corretto dimensionamento dei pesi insediativi, dei carichi urbanistici e delle dotazioni ecologico-ambientali.

⁴² Cfr. decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 765 del 1967”.

⁴³ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione del professor Salvatore Settis, accademico dei Lincei*. XVII legislatura. 21^a seduta. 18 luglio 2017.

La rigenerazione della città contemporanea richiama, quindi, l'inderogabilità di una nuova politica per la casa, supportata da un quadro normativo urbanistico organico, finalizzato sia al recupero del patrimonio edilizio esistente, in termini di rifunzionalizzazione energetica, e di frazionamento degli alloggi ai fini di una maggiore rispondenza dei nuclei familiari e di incremento delle unità disponibili, sia a una sua attenta e rigorosa gestione (Ricci, 2017).

5. RENDITA URBANA, ONERI, FISCALITÀ E SOTTOCAPITALIZZAZIONE DELLE CITTÀ. LE RISORSE PER LA RIGENERAZIONE URBANA

5.1 Rendita urbana e sviluppo delle città italiane

La rendita urbana ha influito profondamente sulla crescita e sullo sviluppo delle città italiane nel corso della storia unitaria. Il tardivo e accelerato sviluppo industriale, cui è seguito un potente inurbamento dal Mezzogiorno e dalle campagne più prossime ai centri urbani, ha favorito la rapida trasformazione della rendita agraria (concentrata fino agli anni Cinquanta in poche migliaia di grandi proprietà) in rendita urbana.

Le periferie urbane sono sorte nel Novecento, a ridosso dei centri storici ancora inseriti in contesti prevalentemente rurali e dei primi centri urbani semi industrializzati del Nord, sulla spinta dell'immigrazione interna e di nuove domande di insediamento e di localizzazione di attività artigianali, industriali e terziarie private e pubbliche. A cavallo della seconda guerra mondiale la popolazione delle città è cresciuta mediamente di un terzo, producendo una rapida espansione delle città e favorendo uno sviluppo delle attività edilizie non sempre accompagnate da un'adeguata dotazione di servizi collettivi e territoriali.

In questo quadro, l'approvazione della legge urbanistica nazionale⁴⁴ rappresentò una risposta alla necessità di governare il rapido cambiamento e la crescita delle città già in atto e che si sarebbe sviluppata con ancor maggiore forza e complessità al termine del conflitto bellico.

Se con la legge n. 1150 del 1942 lo strumento del Piano regolatore generale estendeva la pianificazione urbanistica all'intero territorio dei comuni, segnando il superamento dei Piani regolatori della legge 1865⁴⁵ e dei Programmi di fabbricazione limitati a parti di esso, in assenza di un quadro generale di riferimento, pochi anni prima, nel 1939, con la legge n. 1089⁴⁶ si era provveduto a definire gli strumenti e le linee di indirizzo per la tutela del paesaggio.

Si trattava dunque di due leggi quadro (tuttora in parte vigenti) con le quali si intendeva governare in modo bilanciato la "questione urbana" che appariva non più gestibile con i vecchi strumenti in un paese sempre più industriale e sempre meno agricolo.

Il nuovo quadro legislativo non risolse né affrontò, tuttavia, il tema della organizzazione e del finanziamento dei servizi indispensabili per una lunga stagione di

⁴⁴ Cfr. legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica nazionale".

⁴⁵ Cfr. legge n. 2359 del 1865 "Sulla espropriazione per pubblica utilità", che introduce il piano regolatore edilizio e il piano di ampliamento.

⁴⁶ Cfr. legge 1° giugno 1939, n. 1089 "Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico" (legge Bottai).

crescita massiccia delle città, ma si limitò, di fatto, a offrire strumenti più avanzati per l'organizzazione dello spazio urbano, delle maglie viarie, dei tipi edilizi, soprattutto della attribuzione degli indici edificatori e quindi della distribuzione della rendita e della sua trasformazione da rendita agraria in rendita urbana.

Unico strumento di tassazione in questo senso messo in campo, fino al 1942, con l'obiettivo di far partecipare i privati all'investimento pubblico nella costruzione della città pubblica, fu il "contributo di miglioria", che tuttavia non rappresentò mai una fonte di gettito consistente per l'amministrazione e non costituì una seria forma di prelievo del plusvalore fondiario urbano⁴⁷.

Parti consistenti di periferia (che oggi rappresentano tessuti urbani intermedi tra centro e periferia estrema) sono sorte e cresciute con caratteri di città compatta e perlopiù in carenza delle dotazioni essenziali di servizi, nel tempo rivelatesi sempre più insufficienti.

È facile oggi riscontrare questi limiti nei quartieri sorti tra gli anni Trenta e Sessanta e completati successivamente.

Una parte delle popolazioni inurbate a partire dalla fine della guerra rimase esclusa dall'offerta edilizia del nuovo ciclo espansivo rivolto alle fasce di ceto medio urbano consolidatesi con la ripresa dell'economia, determinando lo sviluppo di insediamenti spontanei (soprattutto nel centro sud) esterni ai piani urbanistici, privi delle pur minime dotazioni di servizi e, al tempo stesso, senza le matrici organizzative dello spazio (viabilità, tipologie edilizie, allineamenti) stabilite dal PRG.

Il fenomeno dell'abusivismo divenne, quindi, un tratto caratterizzante della "questione urbana" con valenze, tuttavia, distinte tra Nord, Centro e Sud: prevalentemente abitativo nel centro sud, più artigianale e manifatturiero nel centro nord.

Ma accomunati da un elemento di precarietà e di autosufficienza finanziaria e operativa che ci ha consegnato molti problemi e che molto ha pesato sul profilo sociale e sui caratteri dello sviluppo industriale del Paese.

Solo alla fine degli anni Sessanta la legislazione urbanistica italiana fu corretta nella direzione di una maggiore attenzione alle prerogative della città pubblica e, seppur con misure parziali, furono introdotte nuove norme in grado di garantire una maggiore dotazione teorica di servizi ed una compartecipazione degli operatori privati alla realizzazione dei servizi stabiliti nei piani urbanistici generali o attuativi.

Fondamentale in tale ottica è la legge 6 agosto 1967, n. 765, cosiddetta "*legge ponte*", nata per porre un freno agli abusi edilizi, attraverso la previsione di nuove sanzioni, l'incentivazione alla formazione dei piani regolatori comunali e l'attribuzione all'autorità governativa di speciali poteri in materia di modifiche d'ufficio, nonché con la introduzione degli *standard* urbanistici, così come successivamente definiti nel decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Quindi la legge n. 10 del 1977⁴⁸ introdusse una più completa definizione della contribuzione dei privati ai comuni per realizzare opere pubbliche e servizi a corredo di nuovi insediamenti abitativi o per attività.

⁴⁷ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Audizione di rappresentanti dell'INU, Istituto Nazionale di Urbanistica*. XVII legislatura. 14^a seduta. 9 maggio 2017.

⁴⁸ Cfr. legge 27 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli" (legge Bucalossi).

Prima di allora questa materia era affidata alla discrezionale applicazione dei singoli comuni e alla contrattazione caso per caso con gli operatori privati, ma senza alcun vincolo di legge in termini di proporzionalità e progressività rispetto alle dimensioni delle trasformazioni assentite.

5.2 Per una nuova capacità di spesa della pubblica amministrazione

Il tema della contribuzione e della fiscalità urbana come parte fondamentale del finanziamento della città pubblica, al pari di quella privata, rappresenta ancora oggi uno dei temi aperti che fortemente grava sullo stato delle periferie e sul “tono” più generale della qualità dei nostri centri urbani.

La rendita è una componente dell’economia urbana ed è anche il risultato delle azioni pubbliche che, attraverso regole e determinazioni di varia natura (strumenti urbanistici generali, realizzazione e programmazione di infrastrutture, servizi superiori e opere pubbliche) influenzano il valore dei suoli, generando un plusvalore dei fondi o degli immobili che non dipende dalle attività industriali legate alla loro trasformazione, ma che si determina sulla base di atti esterni alla proprietà e all’iniziativa di rischio.

Tale considerazione vale sia per fondi liberi e non gravati da precedenti edificazioni, sia per immobili o edifici esistenti ma dismessi ed espulsi per diverse possibili motivazioni dal ciclo funzionale della città.

Se il valore di un bene e la sua trasformazione derivano, dunque, non solo dalla capacità di iniziativa di chi lo possiede e lo trasforma, ma dal decisivo contributo dell’istituzione pubblica che mette in gioco quel valore e dal contesto comunitario nel quale il bene è inserito – e che da esso trae valore – è giusto considerare un’equa distribuzione dei benefici derivanti dal momento in cui esso diventa parte di un processo industriale di recupero o di nuova edificazione.

Uno degli elementi di arretratezza delle periferie urbane, riscontrato nel corso delle attività svolte dalla Commissione, riguarda la difficoltà che incontrano le amministrazioni locali nel reperire le necessarie risorse per realizzare, migliorare, gestire, mantenere i servizi pubblici, reperirne i suoli, finanziare la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale o pubblica, mantenere e qualificare il patrimonio abitativo pubblico. Insomma costruire, sostenere e finanziare la città pubblica.

Inoltre, appare sempre più evidente, anche a osservatori non specializzati, che la pianificazione urbanistica e soprattutto la continua proliferazione di nuove norme in campo edilizio per favorire azioni di recupero non siano sufficienti in assenza di una reale disponibilità di risorse pubbliche e private finalizzate al sostegno della città pubblica.

La costante riduzione delle disponibilità finanziarie pubbliche, unita, in molti casi, alla dispersione delle stesse per farraginosità e lentezze procedurali e di varia natura, nonché la insufficiente contribuzione privata (se comparata ad altre realtà europee) rende buona parte delle città italiane sotto capitalizzate e prive delle necessarie disponibilità finanziarie e della stessa capacità di programmazione per sostenere la dimensione pubblica delle città.

Anche alcune forme di finanziamento previste in specifici strumenti normativi, come, ad esempio, la legge n. 266 del 1997, che finanziava attività economiche in aree

urbane definite, nel testo della legge, come degradate, attraverso una quota di risorse a fondo perduto e una rotativa, oggi non sono più in vigore. In particolare questo strumento normativo è risultato di particolare utilità per accompagnare l'insediamento di attività economiche, commerciali e non commerciali, e molte *start-up*, in alcune aree *target*, oggetto di più generali interventi di riqualificazione economica⁴⁹.

5.3 Oneri di contribuzione e fiscalità

Il quadro normativo italiano, che fa riferimento alla scelta di redistribuzione della rendita definita fin dalla legge 10 del 1977⁵⁰ mostra dunque sia il permanere, come si è già detto, di uno squilibrio tra valorizzazione delle aree private e interesse pubblico, sia la necessità di poter contare su una nuova, costante e più consistente capacità di spesa della pubblica amministrazione “finanziata con modalità ordinarie e con gettito costante dalla fiscalità generale” (Oliva e Ricci, 2017).

Recenti ricerche comparate⁵¹ hanno evidenziato come in Italia la quota percentuale di contribuzione per programmi di trasformazione urbanistica sia molto più bassa di quella applicata in altri paesi europei: fino a un terzo o a un quarto inferiore⁵².

Si intende per contribuzione non solo il versamento monetario del costo di costruzione e del contributo di urbanizzazione, così come definito dall'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001⁵³, ma anche la cessione di beni immobili o comparti edificabili che l'amministrazione può valutare e impegnare per finalità di carattere pubblico.

Questa *leadership* negativa, tutta italiana, rappresenta uno dei fattori di maggior peso sulla sotto capitalizzazione delle città italiane e sui problemi di molte periferie. Negli ultimi dieci anni, inoltre, alla scarsa entità dei versamenti si è aggiunta l'anomalia di un uso distorto di queste risorse.

Dal 2007⁵⁴ fino al 2016⁵⁵, come è ormai a tutti noto, gli oneri di urbanizzazione sono stati svincolati dall'uso stabilito nel Testo unico per l'edilizia e, grazie a una norma contenuta nelle leggi di bilancio reiterata per dieci anni consecutivi, sono stati utilizzati dai Comuni per la spesa corrente e per finalità del tutto estranee alle ragioni proprie riconducibili alle motivazioni della riscossione.

Nel 2016 la legge di stabilità del 2017 ha poi reintrodotta l'obbligo, dal 1° gennaio 2018, di utilizzo di tali oneri “esclusivamente e senza vincoli temporali alla

⁴⁹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Missione a Milano. Resoconto stenografico. Audizione del Sindaco, Giuseppe Sala. Intervento dell'Assessore alle politiche del lavoro e commercio del Comune di Milano, Cristina Tajani*. XVII legislatura. 7 marzo 2017.

⁵⁰ Cfr. legge 27 gennaio 1977, n. 10 “Norme in materia di edificabilità dei suoli”.

⁵¹ Cfr. Camagni R., “Il finanziamento della città pubblica”, in Baioni M., a cura di, *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, 2008.

⁵² In generale, a prescindere dalle diverse discipline regionali, la quota di contribuzione complessivamente riscossa dai vari Comuni, a conclusione delle convenzioni urbanistiche, oscilla da un minimo del 3 a un massimo del 15% del plusvalore di mercato del prodotto edilizio finito. Mentre in Europa tale forbice può estendersi tra il 25 ed il 40%.

⁵³ Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”, articolo 16 “Contributo per il rilascio del permesso di costruire”.

⁵⁴ Cfr. legge 24 dicembre 2007, n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”, articolo 2, comma 8.

⁵⁵ Cfr. legge 11 dicembre 2016, n. 232 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”, articolo 1, comma 460.

realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano"⁵⁶.

Ma dopo dieci anni non c'è da stupirsi se le città italiane hanno visto l'incremento di fenomeni di degrado e di abbandono; se nei quartieri di periferia è diventato più difficile anche svolgere le più ordinarie attività di manutenzione urbana e di tutela del verde pubblico e del patrimonio pubblico; se nei bilanci comunali sono verticalmente diminuite le voci per gli investimenti, per le opere e per gli interventi sul capitale fisso, mentre sono aumentate a dismisura quelle legate alla spesa corrente; e se i Comuni assediati da cronici problemi di bilancio, hanno spesso utilizzato la leva degli oneri come finanziamento patologico, rilasciando permessi di costruire, autorizzando interventi edilizi e aumentando il consumo del suolo oltre i limiti di una corretta programmazione.

Questa è senza dubbio una delle cause di arretramento del livello di cura e manutenzione urbana delle città, della scarsa qualità dei servizi di rete (mobilità, rifiuti, ciclo delle acque) “uno dei fattori che determinano il grado di sviluppo civile e sociale di uno stato”, così come affermato dalla Comunità europea fin dagli anni Ottanta; della scarsa produzione di edilizia residenziale sociale, del ritardo stesso nella realizzazione di opere e di infrastrutture causato spesso e volentieri dalla impossibilità di programmare le risorse.

Dopo dieci anni oggi nelle periferie delle città italiane si rivedono situazioni riconducibili agli anni Settanta, anche perché le risorse rimosse anno dopo anno per realizzare servizi e opere, sono andate in altre direzioni facendo mancare le necessarie disponibilità per strade, scuole e illuminazione. Peraltro, questa fuorviante procedura, divenuta cronica fino a che non è stata superata, ha aperto lo spazio per contenziosi tra autorità pubbliche e operatori privati che chiedono di veder restituiti i contributi versati per rispondere ad alcune finalità e utilizzati per altre.

Il principale problema delle nostre città e delle nostre periferie in questa fase storica è, quindi, la carenza e la vetustà dei servizi.

Senza organiche norme in favore della *città pubblica* e di una vera politica di “rigenerazione urbana” ma, soprattutto, senza adeguate risorse, non potremo mai tradurre in fatti l'idea stessa di un riequilibrio urbano e metropolitano per la città contemporanea.

Appare dunque urgente affrontare anche il tema delle forme di contribuzione e della fiscalità urbana a sostegno della rigenerazione dei tessuti esistenti e di politiche urbane di recupero delle periferie⁵⁷⁵⁸⁵⁹.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione di rappresentanti dell'INU – Istituto nazionale di urbanistica*. XVII legislatura, 14ª Seduta. 9 maggio 2017.

In un'ottica stabile e generalizzata vanno anche le proposte per l'istituzione di un fondo nazionale da mettere a disposizione degli enti locali per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria⁶⁰.

Come si è già detto, nel 2014 la materia degli oneri di urbanizzazione è stata in parte modificata con l'introduzione di un nuovo comma all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, che stabilisce una equa suddivisione tra pubblico e privato (nell'ordine minimo del 50%) del maggior valore derivante da valorizzazioni di immobili e suoli⁶¹.

Tale calcolo deve essere effettuato attraverso stime condotte dalle amministrazioni pubbliche e la contribuzione può essere onorata anche attraverso cessione di beni al pubblico da impegnare per programmi di interesse pubblico.

È un primo passo parziale verso una riforma più organica di tutta la materia e che deve mirare ad una nuova modalità di computo della rendita urbana su tutti gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica e non solo sulle valorizzazioni.

In questo modo l'Italia e le periferie urbane italiane potranno allinearsi alle buone pratiche in vigore da tempo nel resto d'Europa, finanziare la città pubblica e introdurre nelle prassi operative e nella legislazione urbanistica il corretto criterio dell'uso sostenibile del suolo come definito dall'Agenda urbana europea.

Pertanto, nell'ambito e in coerenza di “una più complessiva riforma della fiscalità generale” che investa questioni più rilevanti di quella locale, “collegata a una ridefinizione del regime giuridico degli immobili” (Oliva e Ricci, 2017), una nuova legge urbanistica nazionale di principi deve costituire un quadro di indirizzi di riferimento per gli enti regionali, che parametri la riscossione degli oneri in funzione delle diverse modalità di trasformazione urbana, e di una maggiore redistribuzione della rendita, anche considerando i valori fortemente sottodimensionati rispetto alla media europea delle quote di contribuzione complessivamente riscosse dagli Enti locali nell'ambito degli atti convenzionali urbanistici.

In questo contesto possono determinarsi le condizioni di un patto reciprocamente virtuoso per le amministrazioni pubbliche e per i titolari di proprietà fondiaria o di compendi immobiliari interessati a iniziative di trasformazione o di riuso.

Tale patto può, ad esempio, contemplare che, da un lato, lo Stato rinunci a esercitare l'imposizione fiscale sui compendi e sulle proprietà non inserite nei piani operativi e quindi non conformate, dall'altro, che i proprietari accettino un regime

⁵⁸ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Missione a Venezia. Resoconto stenografico. Audizioni nella sala consiliare del municipio di Mestre. Audizione del presidente Ance, Ugo Cavallin*. XVII legislatura. 25 settembre 2017.

⁵⁹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Missione a Venezia. Resoconto stenografico. Audizioni nella sala consiliare del municipio di Mestre. Audizione del presidente ANCE, Ugo Cavallin*. XVII legislatura. 25 settembre 2017.

⁶⁰ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione presidente della Legacoop Abitanti, Rossana Zaccaria*. XVII legislatura, 15^a Seduta. 16 maggio 2017.

⁶¹ Il meccanismo attuativo del *contributo straordinario*, che riprende quello già presente nelle norme del PRG di Roma, è stato introdotto nel 2014 nel comma d-ter dell'articolo 17 del testo unico per l'edilizia con un emendamento alla legge n. 164 del 2014 (“Sblocca Italia”). La norma definisce che il “maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso (...), calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario”.

nuovo di compartecipazione alla realizzazione dei servizi, degli *standard* tecnologici e ambientali commisurato al valore della rendita generata al momento della sua cristallizzazione nei piani operativi stessi.

5.4 *Le iniziative del Governo. Per una sistematizzazione*

La presenza di un quadro di riferimento organico per il governo del territorio, sia in termini normativi, sia sotto il profilo della presenza di una sede istituzionale, consentirebbe, altresì, di valorizzare e sistematizzare, come da più parti auspicato alcune significative iniziative del Governo (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 maggio 2016), come lo stanziamento di 500 milioni di euro per finanziare i primi 24⁶² progetti selezionati nell'ambito del "*Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*", successivamente integrato fino a raggiungere un totale di 2.100 milioni necessari a finanziare anche le rimanenti 96 domande presentate⁶³.

Il Bando, a carattere concorrenziale, è stato finalizzato al finanziamento di progetti di rigenerazione delle periferie, intese come "le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi"⁶⁴.

I progetti, basati sulla integrazione tra diverse tipologie di intervento, hanno coinvolto e hanno previsto la cooperazione di amministrazioni comunali, Città metropolitane, Regioni, sotto la guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mettendo in campo ingenti finanziamenti pubblici, anche per ottenere una significativa attivazione di risorse private e di energie provenienti da associazioni di terzo settore, attraverso procedure di evidenza pubblica.

In particolare, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del Bando, gli interventi, da attuarsi senza ulteriore consumo di suolo, dovevano essere riconducibili ad almeno una delle seguenti tipologie di azione:

- "progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano;
- progetti di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico;
- progetti rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana;

⁶² Con D.P.C.M. del 6 dicembre 2016 è stata approvata la graduatoria dei complessivi 210 progetti presentati ai sensi del Bando. I Comuni dal n. 1 al n. 24 hanno avuto accesso alle risorse previste all'articolo 1, comma 978 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. I primi 24 progetti finanziati (le cui convenzioni sono state siglate il 6 marzo 2017, ad eccezione di quella con il Comune di Cagliari siglata il 18 febbraio 2017) sono quelli delle Città metropolitane di Bari, Firenze, Milano, Bologna e dei Comuni capoluogo di provincia o di città metropolitana di Avellino, Lecce, Vicenza, Bergamo, Modena, Torino, Grosseto, Mantova, Brescia, Andria, Latina, Genova, Oristano, Napoli, Ascoli Piceno, Salerno, Messina, Prato, Roma, Cagliari.

⁶³ Il finanziamento dei rimanenti progetti è stato assicurato parte con il D.P.C.M. 29 maggio 2017, che stanziava un importo pari a 800 milioni di euro del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017), e parte con Delibera CIPE del 7 agosto 2017, che stanziava l'importo complessivo residuo di 761,32 milioni di euro.

⁶⁴ Cfr. articolo 4, comma 2, del "*Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*", approvato con D.P.C.M. 25 maggio 2016.

- progetti per il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di *welfare* metropolitano e urbano;

- progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati”.

Il Bando prevedeva, inoltre, la possibilità di destinare una quota non superiore al 5% delle risorse dell'investimento alla predisposizione di piani urbanistici, piani della mobilità, studi di fattibilità e/o atti necessari per la costituzione di società pubblico-private e/o interventi in finanza di progetto, investimenti immateriali quali *e-government*, marketing territoriale, sviluppo di nuovi servizi, formazione.

I progetti sono stati valutati da un apposito Nucleo per la valutazione, istituito con D.S.G. del 6 settembre 2016, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 maggio 2016, in coerenza con i criteri di carattere generale, così come definiti dal Bando.

In particolare:

- tempestiva esecutività degli interventi;
- capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati, laddove il contributo finanziario di questi ultimi sia pari almeno al 25% dell'importo complessivo necessario alla realizzazione del progetto proposto;
- fattibilità economica e finanziaria e coerenza interna del progetto, anche con riferimento a singoli moduli funzionali;
- qualità e innovatività del progetto sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico;
- capacità di innescare un processo di rivitalizzazione economica, sociale e culturale del contesto urbano di riferimento.

Il lavoro del Nucleo ha costituito anche un'occasione per mettere a punto, declinare e rendere operativi, a partire e in coerenza con le indicazioni del Bando, sub-criteri di valutazione dei progetti di rigenerazione per la prima volta prevalentemente qualitativi, che trovano riscontro nei caratteri precipui delle strategie di rigenerazione urbana.

In particolare, per il criterio *d)* qualità e innovatività del progetto sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico rilevano:

- *per il profilo organizzativo:*

- la presenza di obiettivi chiari e raggiungibili con esplicitazione strategia;

- *per il profilo gestionale:*

- l'integrazione e complementarietà con altri interventi/piani/programmi;
- la presenza di un piano di manutenzione e gestione;

- il coinvolgimento di reti di cittadini singoli e associati nella gestione dei beni oggetto di intervento;

- per il profilo ecologico ambientale:

- la presenza di interventi con tecnologie innovative (*smart city, mobility, building*) sul patrimonio edilizio e sulle infrastrutture;

- la presenza di indicatori di qualità ecologico ambientali (aree verdi, eccetera);

- la presenza di interventi di rifunzionalizzazione/adeguamento di edifici e infrastrutture esistenti;

- per il profilo architettonico urbanistico:

- la presenza di nuovi edifici ed infrastrutture pubbliche;

- l'attenzione agli aspetti architettonici del progetto;

- la presenza di *mix* funzionali di tipologie di servizi pubblici (ivi comprese residenze sociali).

Degno di nota è, inoltre, la istituzione, da parte del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2016, a seguire la fase di valutazione dei progetti, di uno specifico Gruppo di monitoraggio, per il controllo e la verifica dello stato di avanzamento, nei differenti livelli dell'iter realizzativo dei progetti presentati ai sensi del Bando, così come individuati nei cronoprogrammi. Monitoraggio che, in termini generali, appare una procedura fondamentale per garantire l'efficacia e la buona riuscita di tutti i programmi nazionali e regionali per la rigenerazione urbana.

Il Governo, all'interno della proposta di legge di bilancio 2018 (articolo 95, lettera l)), inoltre, ha previsto lo stanziamento di un ulteriore Fondo di investimenti finalizzato al finanziamento, tra gli altri, di "investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie", nell'ottica di una riproposizione strutturale del Bando anche nel prossimo triennio (2018-2020).

In questo confermando alcune istanze che richiamano la necessità di un piano per le periferie con programmazione pluriennale, con finanziamenti dedicati e costanti, che integri risorse ordinarie e straordinarie, con azioni di sistema e non di singoli progetti che coinvolgano più ambiti e più attori⁶⁵.

Il tema della rigenerazione urbana, nelle sue differenti linee di azione e sotto il profilo delle risorse pubbliche necessarie alla sua attuazione, per renderla concretamente praticabile, partendo dal principio che generare sviluppo è l'unico modo per avere le risorse da reinvestire nella rigenerazione, è certamente un nodo cruciale al centro delle politiche di spesa e di bilancio dell'attuale Governo, che risponde a un più generale progetto di "cura" del territorio.

Questo è evidenziato dagli strumenti di finanziamento su richiamati e dalle misure di finanziamento e di detrazione fiscale già sperimentate, come gli "Ecobonus" e

⁶⁵ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione di rappresentanti della Cgil – Confederazione generale italiana del lavoro*. XVII legislatura, 17ª Seduta. 30 maggio 2017.

i “Sismabonus” per la riqualificazione energetica e sismica degli edifici, introdotti dalla Legge di stabilità 2017.

Peraltro, la legge di stabilità 2018, oltre a confermare, integrare e migliorare “Ecobonus condomini” e “Sismabonus”, nella direzione di una stabilizzazione e coordinamento delle norme, per un maggiore radicamento, e di una più ampia considerazione dei benefici complessivi in sede di valutazione dei costi di queste misure per lo Stato, introduce nuove importanti misure, tutte riconducibili alla più generale messa in campo di una strategia unitaria di governo pubblico per la rigenerazione urbana, che può, in ogni caso, trovare nelle politiche e nella Riforma per il governo del territorio, un quadro di riferimento e di stabilizzazione.

Tra le misure, in particolare: *una proroga per la riqualificazione edilizia; l’allargamento all’edilizia residenziale pubblica del bonus sismico; la defiscalizzazione delle spese per la classificazione del rischio sismico (“Classificazione sismica diffusa”); il miglioramento del massimale di spesa del bonus sismico per i capannoni; la cessione del credito alle banche per gli incapienti anche per i bonus sismico; il potenziamento della politica di bonifica dall’amianto; l’introduzione del “bonus verde” per la qualificazione a verde e la cura delle aree di pertinenza del patrimonio privato; una proroga per il “bonus mobili”*⁶⁶.

⁶⁶ Camera dei deputati. Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici. *Resoconto stenografico. Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio, sul rafforzamento delle misure per la riqualificazione, la messa in sicurezza e il risparmio energetico del patrimonio edilizio da inserire nel prossimo disegno di legge di bilancio. XVII legislatura. 27^a seduta. 28 settembre 2017.*

CAPITOLO 2

L'abitare

PAGINA BIANCA

1. L'ABITARE COME CONDIZIONE STRATEGICA PER LA RIGENERAZIONE DELLE PERIFERIE

1.1 Casa come abitare

Dal lavoro svolto dalla Commissione emerge in modo inequivocabile che il tema delle periferie si sovrappone per molti aspetti con il problema della casa inteso come abitare in un luogo, sentirsi cittadino, appartenere ad una comunità.

La gran parte delle periferie sono ambiti urbani disgregati, programmati e costruiti senza un disegno complessivo di inserimento in un contesto urbano più ampio, una risposta ai bisogni dei cittadini di tipo quantitativo finalizzato a ridurre il fabbisogno abitativo trascurando le altre componenti che qualificano una condizione di vivibilità non inferiore alle altre zone della città.

Quindi il tema casa non può essere disgiunto dal tema periferie. Se l'obiettivo è quello di creare le condizioni affinché le città siano sempre più il luogo dell'integrazione, occorre garantire un adeguato livello di servizi (a partire da quelli educativi), in modo tale da sviluppare una vita individuale e comunitaria in un contesto che favorisca opportunità relazionali e operative.

Casa come abitare deve essere ripensata anche alla luce delle nuove dinamiche e dei differenti bisogni sociali che si manifestano, assai più di un passato anche recente, nell'inserimento della popolazione di nuova immigrazione in costante aumento, nel fornire sostegno alla maternità e alla popolazione anziana, nell'aiuto alle giovani generazioni condizionate dalla flessibilità che caratterizza il mondo del lavoro.

Casa come abitare è un concetto che trae origine da una idea di abitare diversa e più complessa di quella fino ad oggi usata nel linguaggio comune – abitare non può coincidere con aver soddisfatto soltanto l'esigenza di una abitazione. Una idea non statica ma processuale, che comprende l'abitare (casa) ma anche una molteplicità di forme di interazione sociale e spaziale, differenti modi di usare e di occupare gli spazi pubblici da parte di cittadini, residenti e non, e di strutturare il territorio anche con attività commerciali e imprenditoriali.

“Le condizioni del successo di una città contemporanea, nel suo tentativo di acquisire un nuovo ruolo nell'organizzazione globale e di riuscire a conservarlo, è la capacità di ricomporre lo spazio dei flussi e delle funzioni con lo spazio dei luoghi e delle persone” (Manuel Castells).

Se fruire di una casa è la prima e più ovvia condizione dell'abitare, questa condizione, che potrebbe definirsi irrinunciabile, non appare scontata dovendo riscontrare allo stato attuale una nuova e per alcuni aspetti inaspettata emergenza abitativa che si contrappone a una convinzione largamente condivisa negli anni passati in base alla quale è stato ritenuto superato il problema del disagio abitativo come problema di rilevanza sociale.

Al contrario, occorre riconoscere che la questione abitativa è una complessa questione sociale che deve essere correlata con la più generale condizione dell'abitabilità e della vivibilità delle città e dei loro quartieri. Da un lato, infatti, il disagio abitativo riguarda ormai una vasta area di vulnerabilità sociale, di vera e propria sofferenza, talvolta legata ad alcune fasi di vita dell'individuo e della famiglia; dall'altro, la domanda di qualità si rapporta sempre più con le flessibili e mutevoli

esigenze degli abitanti, e supera spesso le pareti dell'abitazione cercando risposte a esigenze di relazioni e socialità.

Questa domanda articolata e multiforme interroga una pluralità di temi e politiche, facendo emergere la necessità di programmi e interventi integrati, di gestione accorta delle risorse disponibili e dell'uso del patrimonio residenziale pubblico, di coinvolgimento della società civile e degli investitori privati, oltre all'attenzione per la qualità edilizia e urbanistica degli interventi che devono privilegiare la rigenerazione della città costruita contenendo al massimo grado possibile il consumo di suolo.

La Commissione europea ha dichiarato che "l'*housing exclusion*" è la forma più evidente di povertà e di esclusione sociale e non è casuale che la carta dei diritti – oltre a quelli politici, etici e sul lavoro – sancisca il diritto all'*housing* sociale.

Non soltanto: occorre estendere il diritto alla casa al diritto all'abitare, perché ormai la casa non è più la soluzione irrinunciabile a un problema individuale, ma è parte della qualità della vita di chi ci abita e quindi il contesto urbano – gli spazi verdi, le infrastrutture tecnologiche, gli asili, i trasporti e i servizi – ne diventano componente essenziale.

Ancor più in un futuro prossimo, è necessario prevedere un'organizzazione sociale dove la mobilità del lavoro è un dato di fatto, dove le frequenti separazioni nei nuclei familiari duplicano l'esigenza abitativa, dove per studiare i giovani residenti nei centri minori devono trasferirsi in città e, infine, dove gli anziani hanno la possibilità di accedere, risultando accresciute le aspettative di vita, ad un adeguato sistema di servizi. In alcune regioni – Lombardia, Toscana e Veneto – è stato avviato un percorso innovativo con i primi esperimenti di *housing* sociale e di *co-housing* per comunità di abitanti, così come esistono esperienze virtuose nella gestione dei fondi immobiliari con la garanzia di una abitazione a vita a canoni inferiori del 30 e anche del 40% rispetto ai valori di mercato. Per accedervi, oltre alle graduatorie, occorre essere parte attiva della comunità: un modello che consente a molte famiglie di soddisfare il proprio problema abitativo in modo definitivo pur non risultando proprietari di un alloggio. Non solo, attraverso un approccio non individuale ma di sistema al problema, è possibile accantonare, sull'esempio di alcune cooperative di abitanti di Torino, Milano e Cinisello Balsamo, un fondo per la morosità incolpevole, fenomeno assai diffuso nel nostro Paese, e realizzare e gestire servizi quali: asili, poliambulatori, alloggi per anziani con badanti di condominio, *baby sitter* di comunità.

Più in generale le politiche abitative di nuova generazione vanno orientate secondo due principali indirizzi. Il primo si dovrà porre l'obiettivo di un utilizzo ottimale del patrimonio residenziale esistente, sia pubblico che privato, in modo da rapportarlo alla domanda solvibile diversificata nei diversi segmenti che la compongono e a tal fine è decisivo adottare i criteri del recupero e della riqualificazione come metodo per rendere gli interventi compatibili con un assetto urbano che garantisca equilibrio tra residenze e spazi pubblici, anche densificando le strutture edilizie esistenti; il secondo dovrà misurarsi con il bisogno sempre più pressante di incrementare l'offerta di alloggi in locazione permanente e a canoni moderati, risultando oggi il mercato relativo al comparto affittivo e dimensionato in quantità insufficienti rispetto alle reali esigenze e a costi decisamente elevati in relazione alle disponibilità di reddito di una quota consistente delle famiglie.

1.2 Domanda e offerta di alloggi. L'emergenza abitativa

Sull'utilizzo del patrimonio residenziale, il confronto tra i due ultimi censimenti registra una crescita delle famiglie inferiore alle abitazioni considerate nel complesso (incrementate del 14,3%) ma superiore alle abitazioni occupate (10,0%): al 2011 la percentuale di quest'ultima componente sul totale è pari al 77,3% (la restante quota del 22,7% è dovuta al non occupato o occupato da persone non residenti). Conseguenza dei diversi andamenti della crescita delle famiglie e delle abitazioni occupate è il fenomeno della coabitazione: in dieci anni il numero è triplicato, da 236.064 a 695.908.

Conferme attese invece sull'evoluzione del titolo di godimento delle abitazioni: la proprietà raggiunge il 72,1% a discapito dell'affitto che si riduce al 18,0% (la differenza, pari al 9,9%, è relativa al titolo gratuito o come corrispettivo di prestazione di servizio). Rispetto al censimento del 2001, si sono avuti incrementi per la proprietà e l'affitto rispettivamente pari al 13,8 e 0,9%.

Una recente indagine, avviata nel 2011 dal Centro Einaudi e da Banca Intesa Sanpaolo, evidenzia come la preoccupazione dell'acquisto della casa sia solo al quarto posto nella gestione dei risparmi delle famiglie, costrette, in molti casi, a mantenere i figli in attesa di occupazione e a incrementare forme forzose di risparmio nell'incertezza del mantenimento del posto di lavoro. La conferma nelle percentuali riportate nell'indagine: "Chi risparmia avendo in mente uno scopo preciso, lo fa principalmente per cautelarsi da eventi imprevedibili (48%). I figli sono al secondo posto, citati dal 23% dei risparmiatori, mentre la casa è al quarto, indicata solo dal 9%: in generale, i figli hanno sostituito la casa come motivazione per accantonare parte delle entrate. Al terzo posto c'è il risparmio per la vecchiaia: lo cita il 19% dei risparmiatori. Un terzo di coloro che risparmiano per la vecchiaia lo fa per l'assistenza medica: è dunque ridotto il numero di coloro che risparmiano per una motivazione generica legata al reddito nell'età anziana".

Diversamente dagli ultimi decenni del secolo scorso, la domanda abitativa insoddisfatta non si esprime in termini rilevanti dal punto di vista quantitativo ma proviene dalle fasce deboli costituite da categorie definite e circoscritte per le quali la casa ed il *welfare* sono strettamente collegate (anziani, giovani coppie, studenti fuori sede, famiglie monoreddito, immigrati). Si tratta di un disagio abitativo ancora vasto che non trova risposte nel libero mercato, la cui offerta è indirizzata ad una domanda generica e comunque solvibile, e le insoddisfacenti soluzioni abitative a cui i nuclei familiari devono adeguarsi risente molto spesso – in particolare nelle zone periferiche delle grandi aree urbane – anche di un contesto degradato dal punto di vista edilizio e carente di infrastrutture e servizi pubblici.

La dinamica degli sfratti testimonia le dimensioni del disagio e le difficoltà di questi anni: si è passati da 40.000 sfratti emessi nel 2001 a circa 80.000 nel 2014. Nello stesso periodo la quota di sfratti per morosità è aumentata dal 66% all'89%.

Le proiezioni dell'ultimo rilevamento sul bisogno di case sociali evidenziano che presso i Comuni italiani giacciono circa 650.000 domande di assegnazione alloggi con le seguenti caratteristiche:

- 49,8% sono persone o famiglie a basso reddito;
- 45,6% sono immigrati (comunitari 8,2% extracomunitari 37,3%);

- 9,8% sono giovani;
- 14,6% sono anziani;
- 12,2% sono famiglie con disagio abitativo (sovraffollamento, abitazione impropria, ant igienica e con barriere architettoniche).

L'emergenza abitativa riguarda in particolare modo le Città Metropolitane dove i costi delle abitazioni in affitto sul libero mercato sono sensibilmente più elevati che nel resto del Paese e sempre meno sostenibili per i ceti medio-bassi, ma in queste aree emerge anche la problematica degli appartamenti gravati da ipoteche, in particolare negli insediamenti costruiti negli anni Sessanta e Settanta per accogliere popolazioni urbane lavoratrici non più in grado di farsi carico degli oneri relativi alla proprietà e alla gestione degli immobili.

Questo patrimonio diviene oggetto di degrado e di reiterate, quanto inefficaci, procedure di pignoramento. È emblematico il caso del Quartiere Satellite di Pioltello (Milano) dove si concentrano fasce deboli colpite aspramente dalla crisi, costituite in gran parte da popolazione straniera, e dove le abitazioni soggette a procedure esecutive da parte di Istituti di credito rappresentano circa il 50% dell'intero patrimonio residenziale. A queste nuove problematiche è necessario far fronte con strumenti e modalità di intervento innovativi e determinanti appaiono gli strumenti che vedono il soggetto pubblico acquisire un nuovo ruolo di garante e mediatore per scongiurare sfratti e ricercare una soluzione. Si fa riferimento, in particolare, ai dispositivi messi a punto da ABI e dal MEF, quali il Fondo solidarietà per la sospensione delle rate di mutuo o l'istituto dell'OCC (Organismo Composizione Crisi) previsto dalla legge n. 3 del 2012 che consente di applicare un'intermediazione istituzionale nelle vertenze tra debitori e creditori.

1.3 Fabbisogno di edilizia residenziale pubblica. L'housing sociale

Il numero di alloggi necessari a soddisfare la domanda abitativa non dipende in maniera esclusiva dal movimento demografico, ma sempre più dai cambiamenti endogeni delle strutture familiari: la formazione di famiglie monoparentali, l'aumento della longevità e i normali processi di autonomia abitativa dei giovani fanno sì che la famiglia tradizionale non sia più l'unità sociale predominante. Oltre a ciò dobbiamo considerare l'aumento dei flussi migratori, l'invecchiamento della popolazione e la precarietà lavorativa, tutti fenomeni che portano a livello di vera e propria emergenza la necessità di accedere al bene casa.

Vi è poi un'ampia categoria di soggetti – quali nuclei familiari, giovani coppie a basso reddito o anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate – che pur avendo livelli di reddito troppo alti per accedere alle assegnazioni di alloggi di edilizia pubblica, non riescono a soddisfare sul libero mercato le proprie esigenze abitative.

La questione abitativa in Italia investe quindi due grandi aree di disagio.

La prima area è costituita da quanti si trovano in una condizione di emergenza abitativa assoluta. In questo caso l'obiettivo è quello di garantire nel tempo il diritto ad un'abitazione per chi si trova in condizioni economiche effettivamente critiche e non è nelle condizioni di pagare un affitto, se non estremamente modesto. È questa una

domanda sociale, per così dire “strutturale”, sulla quale si è intervenuti prioritariamente attraverso il rafforzamento dell’offerta abitativa pubblica di edilizia residenziale.

La seconda area di disagio, generalmente identificata come “area grigia”, comprende, invece, persone che a partire dall’inizio degli anni 2000 e, soprattutto, in seguito al manifestarsi della crisi economica, pur disponendo di un reddito o di una pensione, non sono comunque in grado di confrontarsi con le condizioni di mercato della casa. Si tratta, ad esempio, di famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani e anziani: un universo di famiglie sempre più esposte al problema della casa tanto nella ricerca di un’abitazione adeguata a costi accessibili, quanto nella difficoltà di mantenerla.

Sulla base di elaborazioni svolte da Nomisma per Federcasa, è stato calcolato che 1,7 milioni di famiglie in locazione versano oggi in una condizione di disagio abitativo (incidenza del canone sul reddito familiare superiore al 30%) e conseguentemente corrono un concreto rischio di scivolamento verso forme di morosità e di possibile marginalizzazione sociale. Sono prevalentemente cittadini italiani (67%), distribuiti sul territorio nazionale in maniera omogenea, e, se non vi sono dubbi che il fenomeno risulti più accentuato nei grandi centri, dall’analisi non sembrano emergere ambiti territoriali esenti, con una diffusione che interessa anche capoluoghi di medie dimensioni e centri minori.

Per rispondere a tale fabbisogno la dotazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (case di proprietà comunale o delle agenzie regionali) si conferma del tutto insufficiente, consentendo di salvaguardare appena poco più di 700 mila nuclei familiari, vale a dire un terzo di quelli che attualmente versano in una situazione problematica.

A fronte dell’inadeguatezza dell’offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), in alcuni contesti urbani sono stati introdotti ulteriori strumenti di politica abitativa (edilizia residenziale sociale di proprietà pubblica o privata) nel tentativo, quantomeno, di coprire le fasce meno problematiche della domanda. Lo strumento più efficace, anche in termini di risposta al disagio, è quello degli alloggi a canone calmierato. In tale gruppo di immobili rientrano principalmente alloggi di edilizia agevolata, costruiti in parte con i finanziamenti derivanti dalle dismissioni previste dalla legge n. 560 del 1993, e in parte con mutui concessi alle Aziende Casa.

Altri alloggi a canone calmierato sono stati realizzati con risorse pubblico/private attraverso il sistema dei fondi immobiliari che sta rappresentando una risposta innovativa ma piuttosto marginale rispetto al crescente fabbisogno. Ad oggi circa 16.000 alloggi sono rientranti nei progetti acquisiti e deliberati dal fondo FIA.

Si deve quindi registrare il permanere di una scarsità di offerta in quanto la parte rilevante di alloggi rimane comunque quella inserita nelle graduatorie ERP, mentre gli alloggi a canone calmierato e le altre iniziative non hanno fin qui consentito di aumentare lo *stock* abitativo disponibile nella misura auspicata.

2. L'INADEGUATEZZA DELLA VIGENTE LEGISLAZIONE

2.1 *Il disimpegno per le politiche abitative*

Al 31 dicembre 1998 si interrompe il prelievo *ex Gescal* che ha costituito la più importante risorsa finanziaria per l'edilizia residenziale pubblica avendo alimentato con continuità e con finanziamenti significativi l'intero piano decennale, avviato nel 1978 con la legge n. 457 e successivamente ampliato per una durata complessiva di venti anni. In questo periodo, infatti, con tali proventi e con alcune leggi finalizzate a ridurre l'emergenza abitativa – in particolare la legge n. 25 del 1980 e la legge n. 94 del 1982 – l'ERP ha potuto fruire di risorse cospicue valutabili mediamente in un miliardo di euro l'anno, raggiungendo anche, nei primi anni Novanta, valori prossimi a 1,5 miliardi di euro. L'entità e la certezza della continuità nella disponibilità dei finanziamenti ha consentito a regioni e comuni di attivare le procedure per la programmazione degli investimenti sui territori di competenza anche se numerosi sono stati i casi in cui l'apertura dei cantieri, pur nella certezza del finanziamento, ha scontato tempi eccessivamente dilatati.

Alla fine degli anni Novanta, in concomitanza dell'esaurirsi dei fondi *ex Gescal* avvenuto, dopo alcune proroghe, senza un particolare dibattito di merito, viene emanato il decreto legislativo n. 112 del 1998 di trasferimento di compiti e funzioni amministrative alle regioni: in tale nuovo contesto lo Stato trattiene, per quanto concerne l'edilizia residenziale pubblica, competenze alquanto generiche di indirizzo e coordinamento con la sola possibilità di elaborare programmi di edilizia residenziale pubblica "aventi interesse a livello nazionale". Da evidenziare, come aspetto di primaria importanza, il fatto che il trasferimento avviene, diversamente dalle altre materie trattata dal decreto legislativo, senza alcun impegno nella previsione di un accantonamento nel bilancio statale di un fondo per l'ERP da ripartire poi tra le regioni.

A partire dall'inizio del trascorso decennio, l'edilizia residenziale pubblica di fatto non viene più finanziata dallo Stato a meno di sporadici programmi finalizzati alla riqualificazione urbana le cui risorse possono, ma non necessariamente, essere destinate anche alla realizzazione o alla ristrutturazione di alloggi pubblici. Di positivo è il recente finanziamento per recuperare la quota di patrimonio gestito dagli istituti e dai comuni che non può essere dato in assegnazione sia per le condizioni di degrado che per l'inidoneità della parte impiantistica.

Non è infine irrilevante evidenziare che il Fondo nazionale di sostegno all'affitto previsto dalla riforma delle locazioni (legge n. 431 del 1998), la cui istituzione era finalizzata a sostenere con una integrazione al canone i nuclei familiari in possesso dei requisiti per accedere ad un alloggio pubblico, dopo il primo anno in cui la disponibilità era prossima ai 400 milioni di euro, ha scontato nel tempo una drastica riduzione che ne ha di molto attenuato la possibilità di cogliere l'obiettivo ipotizzato dal legislatore.

2.2 I programmi statali

Nel corso dell'audizione⁶⁷, il Vice Ministro Riccardo Nencini ha sottolineato la necessità di ridisegnare un nuovo modello di politica abitativa con specifico riferimento alle categorie sociali deboli e, in particolare, a quelle sottoposte a sfratto esecutivo per morosità incolpevole. Le nuove politiche dell'abitare non possono che prendere atto del fatto che con l'esaurirsi dei finanziamenti provenienti dalla ritenute Gescal (1998) è venuta a mancare la fonte finanziaria a cui ha fatto riferimento, per tutti gli anni Ottanta e Novanta, la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica (oltre 66 mila miliardi di lire, pari a circa 33 miliardi di euro, nell'arco dei venti anni di durata del programma).

Si è quindi posta la necessità, anche a seguito del trasferimento delle competenze in materia di edilizia residenziale alle regioni, di individuare nuove modalità di reperimento di risorse da destinare al comparto dell'edilizia residenziale e delle aree urbane. Conseguentemente, a partire dai primi anni dello scorso decennio – ha ricordato il Vice Ministro – le risorse destinate al comparto abitativo ed urbano sono state di volta in volta individuate con stanziamenti straordinari e puntuali all'interno delle leggi di stabilità succedutesi nel tempo. Questi i principali programmi finanziati:

- contratti di quartiere II (2002): circa 800 milioni di euro;
- ventimila alloggi in affitto (2002): 250 milioni di euro;
- programma per la riduzione del disagio abitativo nei comuni metropolitan (2006): 99 milioni di euro;
- programma di riqualificazione per alloggi a canone sostenibile (2008): 280 milioni di euro;
- piano nazionale per l'edilizia abitativa (PNEA, 2009): 377+112 milioni di euro per Accordi di programma con le regioni; 200 milioni di euro per interventi per il recupero di immobili ERP; 140 milioni di euro per la sottoscrizione di n. 280 quote del Fondo per investimenti per l'abitare (FIA) promosso da CDP Investimenti Sgr;
- piano per le città (2012): 224 milioni di euro, recuperati da residui di precedenti programmi del Ministero delle infrastrutture;
- programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica (2015): 467,9 milioni di euro per il 2014 e 25 milioni di euro nel 2015 (programma tuttora in corso);
- programma di recupero ai fini abitativi degli immobili confiscati alla criminalità (2015): 13,5 milioni di euro;
- programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (2015, 2016): 500+761,3 milioni di euro.

⁶⁷ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione del Viceministro delle infrastrutture e trasporti, Riccardo Nencini. XVII legislatura. 12ª seduta. 4 aprile 2017.*

Va in ogni caso considerato come aspetto positivo che gli interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sono stati nel tempo progressivamente riferiti non solo al singolo edificio di edilizia residenziale pubblica ma estesi fino a comprendere il tessuto urbano circostante (condizione che si verifica più negli ambiti periferici che in quelli centrali). La condizione abitativa non si risolve soltanto nella categoria “alloggio” ma si estende al di fuori di essa alla ricerca di spazi, servizi e funzioni pubbliche che ne restano comunque strettamente connessi e irrinunciabili.

L'elenco dei programmi promossi dallo Stato dà conto di un impegno consistente e non occasionale ma che tuttavia non sempre risulta efficace rispetto alle finalità che si intendono perseguire. Di sicuro interesse è l'aver posto al centro dell'attenzione la riqualificazione delle città e in particolare degli ambiti urbani degradati, favorendo in tal modo forme di sperimentazione sulla cui opportunità si è riscontrato unanime consenso. È noto infatti che gli interventi all'interno di zone già edificate comportano la risoluzione di problematiche assai più complesse se confrontate con le nuove edificazioni in aree non ancora urbanizzate e quindi risorse in questa direzione hanno avuto l'indubbio merito di stratificare esperienze e procedure innovative e anche di sollecitare, attraverso la selezione operata a seguito dei bandi previsti per l'attribuzione dei finanziamenti, le capacità progettuali dei comuni che ai bandi hanno partecipato elaborando specifiche proposte. Ancora ulteriormente da definire appaiono i confini tra il ruolo delle amministrazioni pubbliche e quello degli operatori privati dal cui confronto, irrinunciabile in operazioni di questo tipo, dipende il buon esito della trasformazione soprattutto per le ricadute sull'ambiente urbano e sul soddisfacimento dei bisogni dei residenti: in proposito è da ritenere che debba essere pienamente confermato e ancor di più consolidato negli interventi di trasformazione urbana il ruolo di regia appannaggio della sfera pubblica, promuovendo in forma più estesa possibile il confronto propositivo tra gli investitori interessati all'iniziativa. Sono inoltre emerse, come considerazione più generale, alcune insufficienze nella predisposizione delle proposte per quanto attiene il coordinamento delle diverse tipologie di azioni che devono convergere, opportunamente integrandosi, nell'ambito territoriale considerato, in mancanza del quale il programma rischia di identificarsi, per la parte pubblica, in finanziamenti di opere e infrastrutture utili ma non in grado di conferire al territorio interessato qualità urbana e migliori prospettive.

2.3 ERS ed ERP: uscire dall'equivoco

Agli investimenti statali in precedenza ricordati vanno aggiunti i progetti di *social housing* promossi dal Fondo investimenti per l'abitare gestito da Cassa depositi e prestiti tramite una società di gestione del risparmio (Sgr) a cui è demandato il compito di amministrare un sistema integrato di fondi, nazionale e locali. Con le risorse rese disponibili, per un ammontare superiore ai 2 miliardi di euro, sono state avviate numerose iniziative, concentrate per la gran parte nelle regioni del nord e anche nel comparto del recupero edilizio, condizionate però dal rendere remunerative le somme investite. Necessità questa che ha comportato una attenzione ridotta nei confronti delle fasce deboli poiché i canoni di affitto proposti sono risultati inferiori ma non di molto a

quelli di mercato ed in ogni caso una quota significativa delle costruzioni realizzate sono riservate alla locazione di breve durata.

I programmi costruttivi di edilizia residenziale sociale sono dovuti alla legge n. 133 del 2008 nella quale, per la prima volta, è stata prevista la “costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all’incremento dell’offerta abitativa”, aggiudicandone nel 2011 la gestione, a seguito dei previsti adempimenti, alla Cassa depositi e prestiti. Di fatto, nelle successive normative, anche a livello regionale, il riferimento all’edilizia sociale viene costantemente riproposto, mentre tende a scomparire ogni citazione all’edilizia residenziale pubblica.

In proposito occorre evidenziare un’evidente differenza concettuale tra le due locuzioni: l’edilizia residenziale sociale, definita una prima volta dal Comitato europeo per l’abitazione (Cecodhas) alla fine degli anni Novanta, si identifica come un insieme di alloggi “per una utenza che non riesce a soddisfare il proprio fabbisogno abitativo sul mercato, per ragioni economiche o per assenza di un’offerta adeguata”. In altri termini, rientrano nell’ERS tutti gli alloggi disponibili a valori inferiori a quelli di mercato e in questo senso sono da comprendere gli alloggi dell’edilizia residenziale pubblica, anche se come una categoria di alloggi con particolari caratteri.

Favorire la realizzazione di edilizia sociale è senza alcun dubbio un fatto positivo per molte ragioni: non soltanto si perviene ad un incremento della componente in locazione considerata fortemente deficitaria rispetto alla domanda ma anche perché in tal modo si viene incontro ad un universo di famiglie che, pur non possedendo i requisiti per accedere all’edilizia pubblica, sono obbligati a canoni a libero mercato con una incidenza elevata sulla capacità di spesa tale che, in alcuni casi, le approssima verso la soglia dell’indigenza. Non da ultimo, la gestione degli alloggi affidata a soggetti idonei ne consente una conduzione più efficace e svincolata dalle attese e dai possibili conflitti di un rapporto tra singolo proprietario e inquilino. Resta intesa la necessità di regolamentare al meglio il settore conferendo maggiore protagonismo ai comuni e ricercando il giusto punto di equilibrio tra le agevolazioni concesse agli operatori, non soltanto in termini monetari, e i canoni di affitto da corrispondere.

Se quindi non si può che considerare come elemento positivo l’ampliamento di tale offerta, soprattutto se destinata a permanere nel tempo nel comparto dell’affitto, occorre evidenziare che gli alloggi sociali non rispondono alle possibilità reddituali dei richiedenti un alloggio pubblico e quindi, per rispondere alle aspettative di uno strato di popolazione ancora ampio, rimane indispensabile confermare l’intervento pubblico a favore dell’ERP.

3. LA GESTIONE DEGLI ALLOGGI PUBBLICI

3.1 Le illogiche differenziazioni nelle legislazioni regionali

Dopo il 1998 le Regioni hanno avuto la responsabilità piena e diretta nel definire le proprie politiche per la casa. Ad un ventennio di distanza dall’avvio del decentramento, l’esperienza maturata dimostra l’affermarsi di una capacità d’iniziativa autonoma delle regioni nella materia per quanto attiene la produzione legislativa e regolamentare. Non molto però è stato fatto per portare a soluzione la questione casa,

spesso trascurata o trattata con politiche non incisive negli obiettivi e negli strumenti. Bisogna comunque tener conto che l'accresciuto potere normativo delle regioni non è stato accompagnato da una corrispondente attribuzione di risorse, indispensabile per poter effettivamente esercitare il nuovo ruolo che le stesse regioni sono state chiamate a svolgere.

Complessivamente la situazione ricavabile dai comportamenti regionali restituisce un quadro molto frammentato, legittimato in qualche misura dalla prolungata debolezza della politica nazionale riguardo al problema dell'alloggio pubblico che non ha favorito il costituirsi di un quadro definito nel quale ogni regione, attraverso le competenze attribuite e l'estensione del potere legislativo, avrebbe potuto trovare il modo per rispondere alle esigenze specifiche del proprio territorio.

In ogni caso le regioni hanno avviato, anche in forme originali, un processo di riforma per governare il settore, in parte non ancora concluso, pur potendo affermare che, nel disegnare i nuovi modelli per gestire l'edilizia residenziale pubblica, nessuna regione ha ritenuto di rinunciare alle aziende casa, ereditate dal precedente assetto istituzionale.

Circa la forma giuridica, alcune aziende casa sono costituite in forma societaria (Toscana e Trentino) mentre la gran parte prevedono la forma di enti pubblici economici (Emilia Romagna, Liguria, Veneto, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, eccetera) ovvero di enti pubblici non economici (Piemonte, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, eccetera).

Le regioni inizialmente hanno optato per aziende casa con competenze su ambiti provinciali; successivamente sono state istituite aziende regionali (ad es.: in Umbria e nelle Marche) o su territori più ampi rispetto alle singole province (ad es.: in Lombardia e in Piemonte). Le differenze riguardano anche i profili patrimoniali, ma quasi ovunque le aziende casa sono proprietarie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti nel bacino di riferimento. Non mancano, tuttavia, regioni che hanno preferito assegnare la proprietà degli alloggi agli enti locali; anche se quest'ultimi si avvalgono poi delle aziende casa per la gestione del patrimonio (Emilia Romagna e Toscana).

3.2 La necessità di bilanci virtuosi e l'incompatibilità con il sostegno alle fasce deboli

La gestione efficiente degli alloggi pubblici è condizionata non solo dal contesto di riferimento, ma anche dalle condizioni socio economiche delle famiglie che negli alloggi risiedono.

Secondo l'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia, il profilo della famiglia tipo che vive negli alloggi di edilizia residenziale pubblica è caratterizzata da una significativa presenza di pensionati (43,9%) appartenenti alla fascia di età superiore a 65 anni (38,3%). Si tratta di un *target* di popolazione caratterizzato da una profonda vulnerabilità economica tanto che più della metà delle famiglie corrisponde un canone minimo mensile inferiore a 100 euro (51,1%), trovandosi nella classe di reddito al di sotto di 10 mila euro annui (37,8% delle famiglie), con evidenti condizionamenti sulle possibili spese da sostenere (ne è una conferma il dato che l'83,3% delle famiglie dichiara di consumare tutto il reddito).

Considerando la dimensione dei nuclei familiari, si tratta per lo più di famiglie con uno o due componenti, mentre le famiglie più numerose (con più di 3 componenti)

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 tranche (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 permangono 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”.

urbani, che risulta in leggero aumento⁷⁵. Sia per i dati sulla sicurezza che quelli sulla criminalità sembrano essere i centri delle aree metropolitane quelli comunque in maggiore sofferenza rispetto alle realtà periferiche.

La relazione dell'ISTAT ci indica anche che la situazione delle periferie sembra più positiva rispetto al centro per quanto riguarda: traffico, sporcizia nelle strade, inquinamento, rumore. Altro dato positivo e interessante sembra essere la maggiore presenza di coesione sociale nelle periferie rispetto ai centri storici, misurata attraverso la percentuale di persone che fanno parte di associazioni, vedono amici, svolgono volontariato.

Di nuovo, come per i dati della criminalità, dobbiamo notare lo scarto tra questi dati positivi e la situazione delle periferie che viene illustrata dalle istituzioni e dagli altri soggetti coinvolti nei lavori della Commissione. E di nuovo è evidente che lo scarto dipende dalle diverse disaggregazioni territoriali utilizzate, che non riescono a rendere il quadro delle aree periferiche che si stanno analizzando e di cui si è già detto.

Da tutta la documentazione raccolta dalla Commissione – sia istituzionale che dei cittadini – emerge infatti con chiarezza che il degrado è invece un problema importante, che appare spesso più importante della criminalità stessa.

Nella relazione del Capo della Polizia vengono elencate anche le varie forme del degrado, città per città. Questi problemi sembrano essere abbastanza simili nelle varie città italiane, con alcune peculiarità e con alcune città dove il problema presenta una intensità maggiore. Nei quartieri romani già citati come problematici per i fenomeni criminali si concentrano anche molti problemi di degrado. I roghi dei residui di materiali ferrosi in particolare sono un problema molto avvertito nelle aree romane che abbiamo già elencato, in genere legato alla presenza di campi Rom, sia regolari che irregolari.

Anche nella periferia milanese la presenza di campi Rom costituisce un problema per gli aspetti di degrado che vi sono collegati, anche se il fenomeno dei roghi è qui meno importante.

Altri problemi di degrado sono il disordine fisico e sociale prodotto in alcune aree (per esempio a Genova) dal divertimento notturno giovanile (schiamazzi, rumori, conflittualità, ubriachezza), dalla prostituzione di strada e da altri fenomeni che sono compresi tra quelli criminali, come lo spaccio di stupefacenti.

Si segnala che la maggior parte della documentazione prodotta dai cittadini – petizioni e documentazione varia – si concentra soprattutto sugli aspetti del degrado, dell'incuria, della scarsa manutenzione. La sicurezza delle periferie sembra quindi essere intesa soprattutto in relazione al degrado e alla mancanza di servizi, più che alla presenza di fenomeni criminali. Oltre al degrado – e spesso intrecciato con questo – sono poi i problemi che qui definiamo di natura sociale, urbanistica e infrastrutturale ad essere segnalati sempre dai cittadini in maniera preponderante.

2.4 I problemi sociali e urbanistici in relazione alla sicurezza

Anche su questo tema l'ISTAT ha presentato alla Commissione alcuni dati interessanti che aiutano ad inquadrare correttamente i problemi delle periferie, nonostante le difficoltà metodologiche a cui si è fatto riferimento prima.

⁷⁵ L'ISTAT correttamente sottolinea l'effetto distorsivo prodotto dalla abitudine a vedere certi comportamenti, che li rende meno percepibili.

In generale, la relazione dell'ISTAT – basata sui dati delle indagini campionarie – ci dice che la criminalità e la percezione di sicurezza conoscono un trend abbastanza positivo, mentre gli indicatori di problematiche sociali sono in peggioramento. Il rischio di povertà – definito dall'ISTAT come la percentuale di persone che vivono sotto la soglia di povertà relativa – è in aumento in particolare nelle periferie (anche se la differenza tra i centri e le periferie tende ad assottigliarsi). Questo rischio tende quindi a redistribuirsi sul territorio e a confermare la presenza di zone problematiche all'interno dei centri urbani. Il rischio di povertà, inoltre, è assai più rilevante nelle aree periferiche del Sud, rispetto al Centro e al Nord, ed è assai più importante per le famiglie con almeno un componente straniero. Un significativo peggioramento è conosciuto anche dall'indicatore di grave deprivazione materiale, che stima il numero di famiglie non in grado di soddisfare un insieme di bisogni ritenuti essenziali. Tra 2005 e 2015 su un aumento complessivo del 4,7%, si nota come di nuovo siano le città del Sud a presentare tassi doppi e tripli rispetto al Centro e al Nord e come – dato che ci conferma la crescente connotazione di aree dei centri urbani come zone deprivate – il divario tra periferie e centri si sia praticamente annullato per questo indicatore. Altri dati interessanti che ci aiutano a comprendere i deficit delle periferie italiane sono i tassi di difficoltà di accesso ai servizi (pronto soccorso, negozi, stazioni di polizia) che risultano elevati per gli abitanti delle periferie.

Per integrare le conoscenze da mettere a disposizione della Commissione, l'ISTAT ha anche presentato una relazione basata su nove indicatori di vulnerabilità sociale⁷⁶ che, pur essendo datati – utilizzano infatti i dati censuari fermi al 2011 – e pur essendo applicati solo a Roma e Milano, sono potenzialmente molto utili da sviluppare anche per altre aree territoriali.

Attraverso questi indicatori, l'ISTAT evidenzia come a Roma, nei quartieri citati (ma anche in altri non ritenuti così problematici) si concentrino molti dei nove indicatori di vulnerabilità sociale e in particolare: il non completamento del ciclo scolastico, i tassi di disoccupazione, la presenza di anziani e di immigrati, la presenza di Neet e infine di famiglie con figli in stato di disagio economico.

A Milano questi indicatori si presentano in alcune zone della città, che in parte corrispondono a quelle dove anche vengono indicati problemi di criminalità e di degrado nella relazione del Prefetto, in particolare Quarto Oggiaro, Lambrate e Scalo Romana. Da questi importanti deficit sul piano sociale ed urbanistico originano molti dei fenomeni criminali di cui parla la relazione del Capo della Polizia: per esempio, lo spaccio di droga è la conseguenza diretta della presenza di una massa di giovani non scolarizzati che ha come unica prospettiva il mercato illegale; le occupazioni abusive di alloggi sono il risultato del crescente rischio di povertà, e di una politica dell'edilizia pubblica che in molti contesti è inefficiente e burocratica, provocando ritardi enormi nelle assegnazioni. Il problema dell'occupazione abusiva è particolarmente forte a Roma, nei quattro quartieri già citati, ma anche a Corviale, ed è presente in molte altre città del Paese, segnalandosi come un'emergenza nazionale che deve essere affrontata in termini di politiche abitative e non di ordine pubblico.

⁷⁶ Questi indicatori sono stati elaborati attraverso i dati del censimento e applicati con il sistema della georeferenziazione alle città di Roma e Milano. Si tratta, come spiega il rapporto dell'ISTAT “di un set di indicatori che consentono di rappresentare diversi aspetti della marginalità caratterizzano al loro interno le grandi realtà urbane” e che comprendono aspetti territoriali, demografici, sociali ed economici.

2.5 *Le inciviltà delle istituzioni*

Il materiale raccolto dalla Commissione evidenzia molti dei problemi che affliggono le periferie italiane, per come essi vengono presentati anche dai cittadini che vivono in queste periferie. Appare evidente da molti di questi documenti, e si tratta di un aspetto di cui tenere conto nella impostazione di politiche per intervenire sulle periferie, che buona parte dei problemi che affliggono gli abitanti delle periferie e dei rischi che essi corrono sono legati sì alla presenza della criminalità, ma soprattutto a quelle che potremmo definire come inciviltà istituzionali (Gayet-Viaud, 2017).

La documentazione raccolta ci parla di quartieri disagiati dal punto di vista delle infrastrutture e dei servizi: scarsa qualità urbanistica e architettonica delle costruzioni, incompleti lavori di urbanizzazione, insufficienza dei servizi pubblici – sanità, cultura, educazione, trasporti- strade pericolose, presenza di rifiuti, su cui si innestano il degrado, la criminalità e la percezione di insicurezza. I documenti evidenziano anche in molti casi una lunga storia di disattenzione dell'istituzione verso le richieste dei cittadini, di rimpallo delle responsabilità, di complessi meccanismi burocratici che impediscono di avere, per esempio, una rete telefonica efficiente, mezzi pubblici frequenti e funzionanti, per non parlare della scarsa manutenzione degli edifici di edilizia residenziale pubblica in particolare.

La rappresentazione dei media e spesso anche delle istituzioni individua alcuni soggetti e alcuni comportamenti come quelli che determinano il degrado (e la criminalità). Tuttavia, si vuole qui rimarcare che i problemi delle periferie hanno cause profonde e che le scelte (o le non scelte) urbanistiche, sociali, economiche a livello dei territori hanno un impatto determinante nei comportamenti delle persone che in quei territori vivono.

Questi soggetti hanno sempre a disposizione la possibilità di comportarsi civilmente, date le condizioni in cui si trovano molte delle periferie italiane? Il rispetto di certe norme di civiltà (non fare rumore e disturbare i vicini, non gettare rifiuti, eccetera) dipende anche e non solo dall'essere bravi cittadini o meno, ma soprattutto dalla legittimità riconosciuta all'autorità che tali regole impone e dalle risposte che le autorità danno ai bisogni. Se le istituzioni per prime non garantiscono diritti e servizi efficienti, se talvolta queste inefficienze di sistema creano le condizioni per le inciviltà stesse, è probabilmente dalle politiche urbanistiche, sociali e della manutenzione che si deve ripartire. Il rischio di prendere il problema per la coda è invece molto serio, soprattutto nei tempi più recenti, in cui il discorso pubblico e spesso anche le politiche di sicurezza si concentrano sull'individuazione di un nemico pur che sia (chi occupa una casa, i rifugiati e richiedenti asilo, eccetera). Nelle periferie romane, in particolare, è evidente il sovrapporsi e l'intrecciarsi di problemi di natura diversa: infrastrutturali, urbanistici, sociali, di degrado e criminali. E spesso è il sovrapporsi di questi problemi a determinare l'insoddisfazione, la percezione di insicurezza e a volte l'esplosione di rivolte urbane da parte dei cittadini, anche se in molti dei casi di rivolte violente si evidenzia la presenza di 'imprenditori morali della paura', come Casa Pound a Roma. Una ricerca condotta a Tor Sapienza nel 2014 (Selmini, 2016) evidenziava questa tendenza delle istituzioni a sovraccaricare certi territori già problematici senza considerare l'impatto prodotto. Nel caso studiato, in un'area già gravata da edilizia popolare fatiscente (il noto complesso Morandi), carenza di alloggi, un vicino campo

nomadi, si decise di collocare anche, proprio davanti al complesso Morandi, un piccolo gruppo di minori non accompagnati, scatenando la protesta dei cittadini (guidati tuttavia, si ripete perché il dettaglio non è di scarsa importanza, dagli attivisti di Casa Pound).

3. LE POLITICHE DI SICUREZZA URBANA E PREVENZIONE IN ITALIA: ORIGINE, SVILUPPO ED ESITI RECENTI

Il concetto di “sicurezza urbana” emerge come concetto sociologico a metà circa degli anni Novanta, quando numerose regioni e città del Centro Nord del paese hanno avviato le prime sperimentazioni di “politiche di sicurezza urbana”⁷⁷. Ciò che vuole caratterizzare la sicurezza urbana come concetto nuovo rispetto a quelli tradizionali di sicurezza pubblica e ordine pubblico è in primo luogo l’area in cui i fenomeni si manifestano: il locale, appunto, o l’“urbano”, con riferimento alla città. Si intende tuttavia, con ciò, anche alludere agli attori istituzionali che per primi si trovano a fronteggiare questi problemi nella loro manifestazione quotidiana, cioè gli amministratori delle città. Definire la sicurezza come problema urbano, infatti, è servito, almeno per un certo periodo, ad affermare un nuovo ruolo di soggetti istituzionali – Città e Regioni – che mai avevano avuto, prima degli anni ’90, competenze nelle aree “contigue” al sistema di giustizia penale.

Il concetto di sicurezza urbana o locale, tuttavia, si ritiene diverso da quello di sicurezza pubblica o ordine pubblico anche perché per la prima volta prende in considerazione non solo i fenomeni oggettivi di criminalità, ma anche le preoccupazioni e le ansie dei cittadini di fronte a questi fenomeni. Poiché anche il disordine e il degrado urbano, pur comprendendo comportamenti che non sono necessariamente criminali, contribuiscono in maniera significativa alla percezione di insicurezza, come la ricerca internazionale ha più volte confermato, si arriva quindi ad una definizione di sicurezza urbana che comprende quella condizione di protezione dei cittadini di un’area definita del territorio sia dai rischi oggettivi di criminalità, sia dalla percezione di insicurezza, anche quando derivante da degrado e disordine, o da altre ragioni. Insomma, nella sicurezza urbana il codice penale c’entra poco: quello che conta è il cambiamento sociale.

È in questa accezione ampia che il concetto di sicurezza urbana si è diffuso nel nostro Paese, ed è in questo senso che, nel corso degli anni, alcune Regioni hanno legiferato in materia, elaborando nuove risposte ai problemi emergenti dell’insicurezza a livello locale (Braghero, Izzi, 2004). I fenomeni erano indubbiamente nuovi, non perché la criminalità non esistesse anche prima, naturalmente, ma, da un lato, perché essa ha cominciato a manifestarsi in forme nuove e rapidamente mutevoli, dall’altro perché le città sono state investite da cambiamenti che ne hanno modificato in buona parte il volto, sfaldando reti consolidate di protezione, indebolendo gruppi sociali una volta egemoni e facendo emergere nuove forme di conflitto e di competizione soprattutto nell’uso dello spazio pubblico. La definizione di Bauman (2005) delle “città

⁷⁷ Lo sviluppo e gli esiti delle politiche di sicurezza urbana sono ricostruiti nel dettaglio in Selmini (2014), da cui sono riprese molte delle considerazioni qui svolte.

come disariche della globalizzazione” mantiene ancora oggi più che mai la sua efficacia, in particolare se guardiamo alle aree che abbiamo definito come “periferie”.

Dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso si sviluppa quindi un insieme di programmi di intervento caratterizzati, almeno in origine, dalla finalità di rendere le città più vivibili sul piano dei fenomeni criminali e di disordine e di rispondere ad una domanda sociale di protezione dei cittadini. Politiche basate su un’architettura al cui centro stavano programmi regionali di coordinamento e di sostegno economico a interventi locali, realizzate attraverso leggi regionali e attività amministrative. Infine, le politiche di sicurezza locale nascono e si sviluppano anche perché altre politiche, non solo quelle penali, sono in difficoltà: per esempio, la crescente incapacità a gestire la manutenzione urbana che incrementa i problemi di disordine e degrado, ora affrontati nell’ottica della sicurezza, o il declino del *welfare* locale e il conseguente aumento di problematiche sociali, anche queste ora rilette attraverso la lente della sicurezza. All’origine della teoria delle finestre rotte che abbiamo citato in precedenza, sta una finestra rotta che non è stata riparata, non un problema criminale, così come all’origine di tanti problemi delle periferie, sia oggettivi che di percezione, stanno errori urbanistici e di pianificazione e progettazione urbana ma assai spesso anche di carente e errata attuazione degli indirizzi originari della pianificazione.

Gli esempi riportati nei materiali della Commissione sono innumerevoli.

La storia delle politiche di sicurezza urbana in Italia, che si cercherà qui di riassumere nelle sue linee essenziali, può offrire molti spunti per affrontare il tema delle “crisi” delle periferie oggi. Come si è detto, tra i primi anni del 1990 e la prima metà del 2000, le politiche di sicurezza urbana rappresentano un nuovo settore di intervento delle politiche regionali e delle città. Si sviluppano in particolare nel centro e Nord del Paese e sono caratterizzate da un’enfasi sul ruolo delle autonomie locali, e in particolare delle città, come luoghi privilegiati per la sperimentazione di modelli alternativi di ordine sociale e di regolazione dei conflitti non punitiva. Alcune ricerche a livello regionale (Giovanetti e Malucelli, 2001) o nazionale (Martin e Selmini, 2000) dimostrano che la nuova infrastruttura locale della sicurezza – regolata poi da ben 11 leggi regionali (Braghero, Izzi, 2004) si basa su programmi di azione che combinano diverse misure preventive. Nella fase centrale del suo sviluppo, le politiche di sicurezza urbana sono soprattutto politiche preventive, anche se questo aspetto non emerge nel linguaggio politico. Si tratta più precisamente di “nuova prevenzione” (Robert 1991), con la quale si intende quell’insieme di misure che:

- non ricorrono a strumenti penali ma alle politiche locali (sociali, urbanistiche, del lavoro, in particolare);
- prestano attenzione agli autori dei reati e alle vittime al tempo stesso;
- si rivolgono alla prevenzione della criminalità e anche delle inciviltà;
- si realizzano a livello locale.

Oltre a prevenire la criminalità, intervenendo sulle sue cause, queste misure cercano dunque di attenuare la paura e la preoccupazione sociale per la criminalità stessa. Si afferma anche nel nostro Paese la convinzione che, per raggiungere questi obiettivi, si debbano integrare strategie preventive diverse, e in particolare le politiche di sicurezza si debbano realizzare con un mix di misure situazionali, sociali e comunitarie.

3.1. La prevenzione situazionale

La prevenzione situazionale si basa sul presupposto che la criminalità non è tanto il frutto di una predisposizione individuale, quanto di fattori che creano o favoriscono le opportunità criminose (abitudini e stili di vita delle potenziali vittime, caratteristiche fisiche dell'ambiente, assenza di controlli) e di autori razionalmente motivati. Al suo interno troviamo una serie di misure rivolte a forme specifiche di criminalità, che implicano la gestione, la configurazione, la manipolazione del contesto ambientale, nella maniera più sistematica e continuativa possibile, in modo da ridurre le opportunità e da aumentare i rischi per la media dei potenziali autori. La prevenzione situazionale privilegia interventi sulle circostanze e il contesto del reato, senza interesse ad intervenire sulle cause di tipo sociale o strutturale della criminalità e comprende misure assai diverse tra di loro, quali: la videosorveglianza, altre forme di controllo formale e informale, la manipolazione dell'ambiente fisico, l'utilizzo di tecnologie che rendono i beni meno vulnerabili, eccetera. Un esempio ben noto è l'introduzione degli antifurto per le automobili, considerata tra l'altro una delle ragioni fondamentali per spiegare il forte declino che i furti d'auto hanno subito in tutti i paesi occidentali.

Rientrano nella prevenzione situazionale anche tutte le forme di intervento urbanistico e architettonico che hanno l'obiettivo di proteggere i beni o le persone e di rendere l'ambiente fisico meno vulnerabile. In questa prospettiva, riqualificazione urbana e architettonica sono contesti importanti per la prevenzione, in una accezione però prevalentemente difensiva⁷⁸. Va osservato infine che, nonostante i limiti che molti hanno evidenziato sulla capacità di tenuta nel tempo di questi interventi di prevenzione e le molte critiche mosse su più piani, la prevenzione situazionale è diventata la parte dominante delle misure che ogni giorno vengono prese da governi centrali e locali per ridurre la criminalità e l'insicurezza. La misura più adottata è in genere quella della videosorveglianza, nonostante si tratti di una misura assai più efficace per individuare i responsabili di un reato che per prevenire i reati stessi.

3.2 La prevenzione sociale

La prevenzione sociale comprende tutte le misure che hanno per obiettivo l'eliminazione o la riduzione dei fattori criminogeni. Essa si fonda su una teoria eziologica della criminalità e si propone quindi di intervenire sulle cause sociali, attraverso programmi di intervento a carattere generale in grado di intervenire o modificare le motivazioni che spingono alla criminalità. I primi grandi programmi di prevenzione sociale per le aree deprivate derivano dagli studi della Scuola di Chicago citati nell'introduzione e che miravano a ridurre i fattori di disorganizzazione sociale. Da quell'esperienza si sviluppò il *Chicago Area Project*, ancora oggi attivo, che rappresenta probabilmente il più duraturo programma di prevenzione sociale mai realizzato.

Al contrario della prevenzione situazionale, in questa strategia ritorna al centro l'autore del reato, e il contesto in cui il reato nasce e si manifesta, inteso però non come

⁷⁸ Per una riflessione approfondita sulle strategie preventive a livello urbanistico e architettonico, si veda il paragrafo 6.2.

situazione, ma come insieme di condizioni sociali ed economiche che creano ambienti favorevoli alla criminalità. Le misure di prevenzione sociale comprendono quindi sia interventi di natura sociale primaria (educazione, assistenza, politiche del lavoro) sia interventi più mirati a categorie a rischio di criminalità, in particolare ai giovani e alle famiglie. Misure di prevenzione sociale sono, per esempio, gli interventi degli operatori di strada con i giovani a rischio, le misure di assistenza alle persone senza casa, la mediazione sociale, le misure per impedire la recidiva favorendo il reinserimento di persone detenute, l'aiuto alle famiglie, l'intervento nelle scuole, e tutte le misure volte a favorire l'integrazione degli stranieri e di ogni soggetto che non abbia a disposizione le stesse opportunità di integrazione sociale di altri cittadini.

3.3 La prevenzione comunitaria

La prevenzione comunitaria comprende tutte le strategie finalizzate a sostenere la partecipazione dei cittadini alla prevenzione, a livello individuale o collettivo, con obiettivi, però, diversi: dal sostegno sociale alla comunità, al miglioramento dell'ambiente fisico e sociale, alla ricostruzione del controllo sociale informale, fino alla riduzione di opportunità tramite forme diverse di sorveglianza attuate dai cittadini stessi (Hope, 1995). Il suo carattere distintivo sta quindi nel fatto che è attuata dai cittadini di un'area definita del territorio. Questa varietà di interventi è stata riassunta in questi tre approcci: 1) organizzazione della comunità, basata sulla mobilitazione dei residenti a fini di prevenzione e di ricostruzione del controllo sociale informale; 2) difesa della comunità, attraverso varie forme di autotutela dei cittadini o strategie difensive di carattere urbanistico e architettonico; 3) sviluppo della comunità, che comprende misure indirizzate alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi (Graham e Bennett, 1995; Hope, 1995). Le misure urbanistiche, quando hanno la finalità di promuovere l'uso sociale di un territorio e di renderlo meglio fruibile dalla comunità, rientrano a pieno titolo in questa tipologia di prevenzione.

3.4 La prevenzione nelle politiche di sicurezza urbana (1994-2008), il suo successivo abbandono e le più recenti innovazioni

Tutte queste misure si ritrovano nei programmi di sicurezza urbana sviluppati dall'inizio degli anni Novanta e fino alla seconda decade del 2000 da numerose città del Centro e del Nord del Paese, con il supporto tecnico e finanziario delle Regioni. L'idea ambiziosa in origine era quella di controllare i sintomi, assicurare le comunità senza rinunciare a intervenire sulle motivazioni degli autori e sulle condizioni strutturali che possono essere all'origine dei comportamenti criminali. Trovano così considerevole spazio nei programmi di sicurezza urbana, tra la fine degli anni '90 e sino ad oggi, tutte le misure di sorveglianza del territorio, anche attraverso una diversa distribuzione e riorganizzazione delle polizie municipali nello spazio e nel tempo (pattugliamenti notturni, distaccamenti mobili, concentrazione in aree precise della città, eccetera). Le polizie, in particolare quelle locali, assumono infatti, in quest'ultima fase, un ruolo decisamente nuovo e significativo, anche sull'onda della modifica del titolo V della Costituzione, approvata nel 2001, che affida alle Regioni la competenza esclusiva in

materia di “polizia amministrativa locale”. L’altro strumento della prevenzione situazionale che comincia ad essere utilizzato in quel periodo (e successivamente in modo ancora più massiccio) è quello della videosorveglianza. Anche la sorveglianza cosiddetta “naturale” (Clarke, 1997) viene incentivata, soprattutto attraverso il potenziamento dell’illuminazione pubblica, un intervento adottato ormai da molte amministrazioni comunali a fini preventivi, al punto che il ricorso a questa misura si configura come una delle più diffuse tra tutte le tipologie considerate a cavallo tra i due secoli (per poi declinare successivamente). In questa fase molti programmi delle amministrazioni locali includono nelle politiche di sicurezza urbana misure di natura sociale: assistenza, recupero, riabilitazione per gruppi marginali a rischio o già coinvolti in fenomeni criminali, nella migliore tradizione di questo approccio preventivo. In questa fase vengono anche elaborati per la prima volta nel nostro Paese progetti di prevenzione cosiddetta comunitaria –Nella stagione d’oro delle politiche di sicurezza (e in alcuni contesti, ancora oggi) la prevenzione comunitaria, intesa nel suo significato più ampio di ricostituzione della coesione sociale attraverso un lavoro “dal basso”, con e nella comunità stessa, assume un rilievo importante e caratterizza in maniera specifica alcuni grandi progetti che si avviano, soprattutto in Emilia–Romagna, proprio all’inizio degli anni 2000⁷⁹.

Nella seconda metà del 2000 le politiche di sicurezza urbana cambiano natura e vengono ricondotte sotto il controllo del governo centrale, che assume man mano un ruolo di direzione e promozione diretta delle politiche locali di sicurezza. Inoltre, quei programmi ampi di prevenzione integrata che abbiamo descritto in precedenza si riducono nella loro portata e nelle loro ambizioni, concentrandosi spesso sull’uso di pochi strumenti (videosorveglianza e ordinanze amministrative). La prevenzione sociale e comunitaria diventa meno visibile nel discorso pubblico e i problemi sociali e di degrado vengono sempre più spesso reinterpretati in chiave decisamente criminale.

Nelle politiche di sicurezza urbana la prevenzione sociale appare oggi ridimensionata nei suoi obiettivi, e spesso limitata più a misure di sostegno, assistenza e assicurazione sociale invece che a interventi strutturali sulle «cause di fondo» della criminalità e della devianza. Anche a causa della contrazione di risorse disponibili in campo sociale e di una diffusa convinzione della loro scarsa efficacia, peraltro mai empiricamente provata, molte forme di prevenzione sociale vanno scomparendo o vengono ampiamente ridimensionate o ricondotte a obiettivi di breve termine, perdendo la caratteristica di misure di ampia portata e di lungo periodo (Selmini, 2012).

I pesanti tagli di bilanci a cui sono state costrette le regioni e le Città negli anni più recenti hanno poi contribuito a ridimensionare l’impegno degli enti locali, riducendo anche la portata degli interventi ad operazioni assai più circoscritte, di *maquillage*, molto distanti dagli imponenti programmi preventivi che si sono sviluppati tra la fine degli anni Novanta e il 2007.

⁷⁹ Si vedano in particolare i cosiddetti “progetti pilota” attuati dalla Regione Emilia – Romagna nelle aree più degradate e a rischio di criminalità delle città capoluogo della regione e anche di alcune città di dimensioni inferiori. I progetti-pilota prevedevano imponenti misure di recupero urbanistico, accompagnate da interventi sociali e comunitari, e sono stati condotti tra il 2000 e il 2010, consentendo il recupero di molte aree problematiche nelle periferie o contigue ai centri storici. Per una ricostruzione di questi progetti si veda: Bottigelli e Cardia, 2003, 2004; Braccisi 2001).

Questo cambiamento di rotta è ben espresso dalle scelte in materia di sicurezza dal 2008 in poi, attuate dapprima attraverso la nuova regolamentazione del potere di ordinanza dei sindaci, (il decreto ministeriale 5 agosto 2008) e poi con l’emanazione della legge n. 94 del 15 luglio 2009 recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”. Attraverso queste nuove normative le politiche di sicurezza urbana si orientano decisamente verso finalità puramente dissuasive e punitive, abbandonando la prospettiva della prevenzione. In particolare le ordinanze dei sindaci, attraverso la legge n. 125 del 2008 di conversione del decreto-legge n. 92 del 2008, che modificò l’articolo 54 TUEL, e poi il successivo decreto ministeriale del 5 agosto 2008 sembrano diventare lo strumento prioritario delle politiche di sicurezza urbana, nonostante il ridimensionamento subito a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 115 del 2011.

Oggi le ordinanze ritornano come uno degli strumenti della sicurezza urbana nel nuovo quadro disegnato dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, dal titolo “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, convertito con modifiche nella legge 18 aprile 2017, n. 48, e meglio noto come “decreto Minniti”. L’attuale azione del Ministero dell’Interno mira a integrare le politiche di prevenzione con quelle dissuasive e punitive, nella consapevolezza di realizzare così una iniziativa complessiva che affronti le situazioni di insicurezza e degrado. Nella relazione accompagnatoria, ma anche nell’articolato, si fa riferimento agli obiettivi della coesione sociale e della riduzione della marginalità sociale. Tale finalità è affidata alle forme di collaborazione istituzionale previste dal Capo I, in cui si fa riferimento anche alle funzioni di Regioni, Province Autonome e altri enti locali e in cui si dice (articolo 1, comma 2-*bis*) che alla sicurezza integrata concorrono anche “gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia finanziati con il fondo di cui all’articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232”. Si prevede inoltre che i “Patti per la sicurezza urbana”, previsti dall’articolo 5 della Sezione II, potranno riguardare anche temi attinenti l’edilizia pubblica residenziale (articolo 7, comma 1-*bis*) e potranno perseguire la “promozione dell’inclusione, della protezione e della solidarietà mediante azioni e progetti per l’eliminazione di fattori di marginalità”.

4. LE ESPERIENZE DI ALTRI PAESI EUROPEI

Pressoché ovunque in Europa, con tempi diversi, si sono sviluppate politiche di sicurezza urbana che presentavano alcune delle caratteristiche qui descritte. I problemi che le città europee devono affrontare sono grosso modo gli stessi; nelle politiche di altri paesi, tuttavia, il tema delle periferie è fin da subito più rilevante, mentre sul piano delle risposte la prevenzione è stata a lungo lo strumento privilegiato.

Negli ultimi decenni molti paesi europei hanno investito risorse significative in vasti programmi preventivi, alcuni nazionali, altri locali, dedicati alle periferie e ai loro problemi. Si sono privilegiate misure di tipo sociale e comunitario, a volte integrate con misure di tipo situazionale. Molti di questi programmi sono il risultato di collaborazioni tra agenzie diverse: urbanistica, servizi sociali e polizie sono spesso coinvolti congiuntamente nelle misure dedicate alle periferie.

Complessivamente, tuttavia, anche negli altri paesi l'intervento di tipo sociale si è ridimensionato (Baillergeau, Hebberecht, 2012) e ha lasciato spazio ad interventi più circoscritti e di tipo più chiaramente punitivo. Una scelta che è stata spesso considerata la causa dell'esplosione di rivolte urbane in alcune periferie delle grandi città europee, come nel caso delle *banlieue* francesi (Lagrange, Oberti, 2006) nel 2005 e nel 2007 e delle città inglesi nel 2011.

Esistono alcune differenze nel quadro europeo: se Francia e Gran Bretagna, pur mantenendo in piedi alcuni programmi preventivi, hanno sposato un approccio più punitivo anche per la gestione dei problemi delle periferie, altri paesi hanno invece mantenuto un approccio sostanzialmente preventivo (Germania, Olanda e Belgio in particolare).

Di seguito si presentano alcuni programmi preventivi attuati in alcuni paesi europei nell'ambito delle politiche di sicurezza e prevenzione, con particolare attenzione alle situazioni di marginalità sociale e alle periferie.

4.1 Inghilterra e Galles

Il Rapporto Morgan del 1991, frutto di una Commissione parlamentare costituita per analizzare le ragioni delle rivolte urbane in alcuni quartieri di edilizia pubblica, propose di accostare al concetto di prevenzione quello di *community safety*, che diventerà poi un concetto-chiave dello sviluppo delle politiche di sicurezza inglesi. Con questo termine si fa riferimento alla necessità di coinvolgere le comunità nelle attività di prevenzione e di integrare la prevenzione stessa e le attività della polizia con gli interventi sociali, comunitari e urbanistici.

Da questo Rapporto – e nonostante l'opposizione dei governi conservatori – sono originati importanti e duraturi programmi di *community safety*, che hanno impiegato vaste risorse messe a disposizione delle autorità locali per affrontare i problemi di sicurezza e criminalità, spesso concentrati in alcune aree periferiche e nei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Con il governo del New Labour nel 1997 e l'emanazione nel 1998 *del Crime and Disorder Act*, il concetto di *community safety* riprende vigore, enucleando alcuni temi dominanti: la *partnership* tra diversi attori come strumento da privilegiare, e un'attenzione particolare ai temi della giustizia giovanile e alla prevenzione della devianza giovanile. Il *Crime and Disorder Act* tuttavia introduce anche il concetto di disordine, che poi verrà tradotto con il termine di "comportamenti antisociali" e porta alla creazione delle "*Social Exclusion Units*", dedicate a prevenire questi comportamenti. Nonostante le buone intenzioni originarie, queste politiche di fatto sposano nel tempo un approccio punitivo in particolare per quanto riguarda i cosiddetti comportamenti antisociali e sono state ampiamente criticate negli anni successivi da un'ampia letteratura, per aver aumentato di fatto la punitività e non aver risolto i problemi delle periferie e dei conflitti sociali che le agitano, come dimostrato dalle rivolte urbane del 2011 a Londra (cfr. Crawford e Traynor, 2012). Tuttavia, i governi laburisti degli anni Novanta e successivi hanno avviato anche alcuni importanti programmi di prevenzione sociale e di prevenzione precoce, che in parte ancora sopravvivono oggi e che vengono descritti di seguito. Il focus degli interventi inglese è sui giovani (e sui giovanissimi), sulle famiglie e sui comportamenti antisociali.

4.1.1 Youth Inclusion Projects

Si tratta di un programma di prevenzione che prevede in ogni quartiere disagiato l'individuazione dei "50 giovani più a rischio di criminalità" nella fascia d'età 13-16 anni. Questi giovani vengono seguiti da un gruppo di professionisti specializzati per prevenire il rischio di coinvolgimento nella criminalità con attività educative, di recupero scolastico, di assistenza alle famiglie e alle difficoltà genitoriali. I progetti realizzati hanno mostrato alcuni buoni risultati in termini di interruzione dello sviluppo di carriere criminali.

4.1.2 Family Intervention Projects

Sperimentati in alcune aree del Paese e poi estesi a partire dal 2003, questi progetti identificano le famiglie con figli minori più disagiate (spesso famiglie senza casa o a rischio di restare senza casa) intervenendo a diversi livelli: creazione di uffici per le famiglie che offrono consulenza e servizi, dedicati ad un quartiere o ad alcune unità residenziali, e un servizio h24 per le famiglie più in difficoltà. Anche in questo caso, come per i giovani, l'offerta di aiuto e di servizi è condizionata all'assunzione di responsabilità delle famiglie, con le quali si stipula un contratto che condiziona l'offerta di aiuto alla dimostrazione della volontà di impegnarsi per superare le difficoltà. La valutazione di questo intervento ha dimostrato buoni risultati per i due terzi delle famiglie seguite.

4.1.3 Tackling Knives Action Programme

Lanciato nel 2008 e dedicato specificamente alla violenza giovanile (13-19 anni) in dieci distretti di polizia, poi esteso ai giovani fino a 24 anni. Il programma combina un più intenso controllo di polizia (in particolare controlli sulle armi, anche nelle scuole) con misure sociali ed educative, rivolte a giovani che hanno già subito condanne per l'uso di armi (programmi di riabilitazione e di *diversion*), o che sono a rischio di coinvolgimento nella criminalità violenta, con programmi educativi e *mentoring*. A questo programma sono state poi aggiunte rilevanti risorse derivanti da altri programmi delle politiche sociali, che hanno finanziato la creazione di attività ricreative e di spazi per i giovani nelle aree più deprivate, in particolare durante i *week end* e di altri programmi di prevenzione primaria, attraverso varie iniziative di educazione alla non violenza e al rifiuto delle armi.

4.1.4 Sure Start and Children's centres

Anche questo programma ha avuto origine con il governo laburista ed è poi continuato negli anni. È un programma di prevenzione precoce dedicato ai più giovani e alle famiglie, ai quali vengono offerti servizi di assistenza e supporto, facilitazioni nell'accesso ai servizi educativi e sanitari. L'obiettivo è quello di interrompere il ciclo intergenerazionale dell'esclusione in particolare per la povertà, il fallimento scolastico, le carriere criminali. Nelle aree più deprivate i centri offrono servizi di assistenza (per esempio: dopo-scuola e aiuto nel recupero scolastico) in maniera intensiva. È un

programma di pura prevenzione sociale, che non include aspetti contrattuali. Il programma è stato rivisto in maniera restrittiva, e quindi orientato solo alle famiglie più in difficoltà, dal nuovo governo di coalizione dopo il 2011.

4.2 Francia

La Francia è probabilmente il Paese europeo in cui negli anni Ottanta e Novanta la prevenzione sociale ha conosciuto la più ampia applicazione, attraverso l'espansione di quella che fu definita “la *politique de la ville*”, una politica integrata dedicata alle aree urbane più deprivate che include una varietà di misure sociali, comunitarie e urbanistiche integrate tra di loro (De Maillard, Germain, 2012). Anche in Francia l'origine delle politiche di sicurezza e di prevenzione si trova in un rapporto parlamentare, conosciuto come Rapporto Bonnemaïson.

La Francia ha perseguito per alcuni decenni con convinzione una politica preventiva orientata alle cause, alle grandi azioni di riforma sociale, alle politiche “globali”, dando ampio spazio ad articolati programmi di rigenerazione urbana nelle zone definite come “sensibili”. Negli anni 2000, però, la svolta voluta dal governo Sarkozy ha ridotto questo tipo impegno e ha intensificato il ruolo delle polizie e incrementato gli approcci punitivi a scapito della prevenzione, provocando, insieme ad altri fattori, le grandi rivolte urbane del 2005 e del 2007. Molti degli ambiziosi obiettivi della “*politique de la ville*” sono stati ridimensionati, ma rimangono comunque attive importanti esperienze preventive. Negli anni passati in particolare le politiche di sicurezza urbana – qui definite prevalentemente come politiche di prevenzione – hanno rappresentato una combinazione di interventi sociali e urbanistici, anche attraverso la costituzione di comitati interministeriali che combinavano l'approccio urbanistico, quello sociale e quello del lavoro. I programmi elencati di seguito sono alcuni esempi della vasta attività di prevenzione che si è realizzata nell'ultimo ventennio in Francia attraverso programmi nazionali.

4.2.1 Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP)

Si tratta di un programma di prevenzione primaria rivolto alle famiglie e applicato soprattutto nelle periferie urbane. Offre servizi di *counselling*, aiuto e orientamento per i genitori.

4.2.2 Misure varie per la prevenzione della devianza giovanile

Esistono poi una varietà di misure per i giovani più a rischio, che vanno dall'intervento scolastico ai programmi di sostegno durante le vacanze estive (destinato ad offrire opportunità ricreative a giovani dei quartieri deprivati nel periodo in cui le scuole sono chiuse (*Ville- Vie- Vacances*). Il programma è integrato da misure specifiche dedicate alla dispersione scolastica, come i *médiateurs de réussite scolaire*,

mediatori specializzati che seguono i giovani a rischio di abbandono scolastico, in collaborazione con le scuole e le famiglie.⁸⁰

A livello di prevenzione terziaria esistono poi programmi per la riduzione della recidiva dedicati ai giovani tra i 16 e i 25 anni (*Contracts d'insertion dans la vie sociale*). Tra il 2007 e il 2008, 3800 giovani già incriminati per qualche reato hanno usufruito di questi programmi di reinserimento sociale dopo l'espiazione della pena, basata sull'inserimento lavorativo e il supporto di assistenti sociali. Alcune misure vengono attuate già durante la fase di espiazione della pena, in carcere, per la preparazione al ritorno nella società.

Si tratta di programmi del governo nazionale che, nonostante dal 2007 in poi vi sia stata una maggiore enfasi su aspetti punitivi che sulla prevenzione e vi sia stato qualche taglio alle risorse, sono rimasti attivi. A livello locale si nota un *mix* di interventi che caratterizzano le cosiddette politiche integrate, che combinano prevenzione situazionale e sociale. Il governo Jospin diede un grande impulso alle professioni della prevenzione sociale, attraverso la creazione di 20.000 nuovi posti di lavoro per mediatori sociali (molti dei quali impegnati nel ruolo di “*correspondants*”, cioè punti di riferimento dei cittadini nei quartieri disagiati) che si aggiunsero ad un vasto gruppo di educatori specializzati e assistenti sociali.

4.3 Germania

La prevenzione sociale della criminalità è spesso inclusa nelle politiche sociali e di *welfare* in generale. Non è quindi facile individuare programmi specifici di prevenzione della criminalità, anche per la loro frammentazione tra governo federale, regioni e programmi delle municipalità. In Germania tuttavia l'idea che i problemi della criminalità e della sicurezza si debbano risolvere in primo luogo attraverso le politiche sociali, abitative, del lavoro era e rimane molto forte, in coerenza con le strategie complessive di un Paese caratterizzato da un elevato ordine sociale pur senza il ricorso ad approcci punitivi.

Il più imponente programma per la prevenzione a livello delle periferie e dei quartieri deprivati, definito come “*Città socialmente integrate*”, parte dall'obiettivo di prevenire non tanto la criminalità e la percezione di insicurezza, ma i fenomeni di deprivazione sociale, disuguaglianza ed esclusione sociale. Comprende ampie misure di rinnovamento urbano, manutenzione, in particolare dell'edilizia residenziale pubblica e di prevenzione comunitaria. Fino al 2009, sono stati investiti in questi programmi circa 2.7 miliardi di euro, a cui si sono spesso aggiunte risorse europee o locali e le iniziative hanno riguardato 570 aree di 355 città tedesche, definite come “marginali” (Groenmeyer, Schmidt, 2012). Il programma prevede attività come la rigenerazione urbana e architettonica, il potenziamento dei servizi, la creazione di uffici locali come punto di riferimento per la comunità, il sostegno alla coesione sociale e al recupero del capitale sociale e del senso di appartenenza, il supporto alle attività economiche del quartiere, la formazione professionale per i giovani, le attività culturali e ricreative e, infine, i progetti di integrazione nei quartieri caratterizzati dalla compresenza di più etnie.

⁸⁰ Nel 2009 sono stati creati 5000 posti di lavoro per i mediatori della riuscita scolastica (De Maillard, Germain, 2102).

Per far fronte alla progressiva crescita della violenza xenofoba, in Germania è stato lanciato a livello federale il programma “Giovani per la tolleranza e la democrazia contro l’estremismo di destra, la xenofobia e l’antisemitismo” tra il 2001 e il 2006, poi seguito da un programma analogo “Giovani per la diversità, la tolleranza e la democrazia” finanziato con 140 milioni di euro tra il 2007 e il 2010, a sua volta seguito da un programma analogo “Rinforzare la democrazia” che ha anche l’obiettivo di prevenire i rischi di radicalizzazione legati all’islamismo.

4.4 Problemi emergenti in Europa

Negli anni più recenti, sono diventati noti a un vasto pubblico alcuni problemi delle periferie europee, legati alla devianza giovanile e alle rivolte giovanili. In realtà, è all’incirca degli anni Ottanta che in alcuni paesi europei (Francia e Inghilterra), si verificano, ad intervalli, periodi di disordine legati ai problemi delle periferie, i cui attori principali sono gruppi di giovani, in genere di origine straniera – anche se residenti e cittadini da lungo tempo – che si tendono a definire come “giovani di seconda o terza generazione”. Hanno attirato l’attenzione internazionale le rivolte urbane francesi del 2005 e del 2007 in particolare e quelle inglesi, del 2011.

Questi periodi di disordine hanno caratteristiche molto simili. La causa scatenante è sempre un incidente con la polizia, in cui quest’ultima si rende responsabile di violenze che portano alla morte di giovani del quartiere; conoscono una propagazione ad aree territoriali limitrofe e poi ad altre città e quartieri, tutti con le caratteristiche di aree deprivate; comportano vandalismi violenti e diffusi (Body-Gendrot, 2012).

Se i comportamenti delle polizie sono considerati le cause scatenanti⁸¹, le ragioni di fondo di queste rivolte sono state individuate da una ampia letteratura nella situazione di segregazione spaziale, sociale ed economica dei giovani delle periferie, appartenenti a minoranze etniche. La questione del ruolo e dei comportamenti delle polizie è però di grande rilevanza, perché, come alcuni studi hanno rilevato (Lukas, 2009), il fatto che in Germania non si siano verificati scontri e rivolte del tipo francese o inglese starebbe (anche) nelle strategie di *policing* qui adottate, meno aggressive di quelle, per esempio, francesi (Jobard, 2006). Si è infatti privilegiata, in Germania la scelta di dedicare ai quartieri più problematici in termini di deprivazione sociale e di composizione etnica nuclei di poliziotti “di comunità”, che conoscono il quartiere e i suoi problemi e che quindi non vengono vissuti come nemici dagli abitanti, e in particolare dalla popolazione giovanile, che non dimostra verso la polizia la stessa sfiducia e ostilità di altri giovani delle periferie europee (Lukas, 2009).

L’Italia non ha conosciuto un problema di rivolte urbane della dimensione di quelle francesi o inglesi, per una serie di ragioni: la diversa configurazione delle periferie italiane rispetto, per esempio, alle *banlieues* francesi, e soprattutto la diversità del fenomeno migratorio. Non esistono, in Italia, concentrazioni significative di giovani di seconda e terza generazione che abbiano sviluppato risentimento e rabbia verso le istituzioni del Paese in cui sono cresciuti. I numeri sono più ridotti, l’immigrazione è più recente. Tuttavia, anche le periferie italiane stanno conoscendo – e sembrano sempre

⁸¹ Non diversamente da quanto avvenuto in passato nei *riots* delle città americane, che sono stati teatro di conflitti etnici tra la minoranza afro-americana e le polizie.

più frequenti e diffusi – fenomeni di conflitti etnici in cui gli immigrati (giovani, ma anche famiglie) sono le vittime di aggressioni da parte non delle polizie, ma di altri gruppi di cittadini. È accaduto per esempio nel novembre 2014 in alcuni quartieri della periferia romana (Tor Sapienza, Tor Pignattara, Tor Bella Monaca, Ponte di Nona), quando si sono scatenate tensioni verso gruppi di giovani rifugiati alloggiati in alcune strutture dei quartieri citati (Selmini, 2016).

Ai problemi delle periferie italiane di cui si è discusso nelle pagine precedenti si deve quindi aggiungere quello del rischio rappresentato dai conflitti etnici e dalla polarizzazione “noi” e “loro”, che vede una parte di cittadini italiani delle periferie indirizzare la loro ostilità verso gruppi di giovani rifugiati, o verso i cittadini Rom. Tra le varie forme di conflitto etnico esistenti, si tratta qui di una competizione sulle risorse (le scarse risorse residue del *welfare*: gli alloggi, i servizi) e l’attenzione istituzionale, che i cittadini italiani ritengono non essere sufficientemente rivolta verso la componente autoctona delle periferie.⁸² Si tratta anche di conflitti etnici quasi sempre, come le inchieste giornalistiche e la ricerca hanno documentato, guidate da strumentalizzazione politica di gruppi dell’estrema destra, in particolare di Casa Pound, sostenute e rinforzate dai media e da un discorso pubblico che spesso incita all’odio e alla contrapposizione tra poveri “meritevoli” e poveri “non meritevoli” (Katz, 2013). Fenomeni simili si stanno verificando anche in Germania, in Olanda e nei paesi scandinavi e richiedono una grande attenzione da parte delle istituzioni, e una capacità di prevenire il radicalizzarsi di tali conflitti (come ha fatto la Germania con il progetto citato in precedenza).

Esistono quindi alcune differenze tra la situazione italiana e quella di altri paesi europei e in particolare appare evidente che nelle periferie italiane – pur con le loro specifiche problematiche – non si sono ancora innescate dinamiche di conflitti etnici violenti, né di conflitti con le forze di polizia. Esistono quindi ancora ampi margini per ripensare le politiche di sicurezza a favore delle periferie e orientarle ad una prospettiva di prevenzione, come si dirà nel paragrafo successivo.

5. LA PREVENZIONE COME RISPOSTA AI PROBLEMI DELLE PERIFERIE

Dall’esame delle problematiche delle periferie emerge con chiarezza che le politiche di sicurezza urbana, se intese come misure di tipo amministrativo e dissuasivo attuate attraverso ordinanze e strumenti analoghi, o attraverso prevenzione di tipo tecnologico ed esclusivamente situazionale, presentano scarse possibilità di successo. Innanzitutto, abbiamo visto che la criminalità è certo un problema importante, ma che si accumula a problemi di incuria, degrado, abbandono, deprivazione economica e

⁸² Un recentissimo studio sulle politiche abitative in Italia evidenzia che la convinzione nell’opinione pubblica che agli immigrati siano assegnati gli alloggi popolari in misura maggiore che agli italiani non corrisponde a verità. Lo studio evidenzia che poiché la differenza di reddito tra famiglie straniere e italiane è significativa e poiché solo il 23% degli stranieri è proprietario di un’abitazione (rispetto al 78,6% degli italiani), la domanda di alloggi di edilizia pubblica è assai più elevata (una famiglia straniera su 5 richiede questi alloggi rispetto a una famiglia italiana su 50). Ciononostante, a livello nazionale la percentuale di alloggi assegnati a stranieri corrisponde all’8,5% del totale, in linea con gli stranieri oggi residenti in Italia (8,3%). È pur vero che in alcune città, in particolare del Nord, il divario di reddito favorisce l’assegnazione agli stranieri, che in alcune realtà raggiungono il 30% degli assegnatari. I numeri, anche quando più alti, dimostrano che comunque la maggioranza delle abitazioni di edilizia pubblica è assegnata a famiglie italiane (Di Pasquale, Stuppini, Tronchin, 2017).

marginalità sociale. Affrontare i problemi delle periferie richiede quindi uno sforzo che va ben oltre le politiche di sicurezza, termine che forse vale la pena di abbandonare per orientarsi a quello di politiche preventive. Di seguito alcuni suggerimenti, sia di metodo che di contenuto, per ri-orientare le politiche di sicurezza in funzione preventiva, nelle aree deprivate di cui si è discusso:

1) il metodo implica che in primo luogo sia finalmente possibile studiare i territori in maniera innovativa, e che si rendano disponibili i dati sulla criminalità, sulla percezione di insicurezza, sul degrado in maniera disaggregata per ogni area problematica. Questi dati vanno poi incrociati con dati di tipo sociale ed economico. Pur avendo molti problemi in comune, ogni periferia ha le sue peculiarità e solo degli studi di casi mirati possono mettere in luce con chiarezza i problemi e la loro natura;

2) ancora, relativamente al metodo, si suggerisce che venga predisposto un vasto programma di prevenzione a livello nazionale, che può attuarsi però solo a livello locale, con il contributo delle regioni e delle città, lasciando così uno spazio per le autonomie territoriali, che sole conoscono il territorio e i suoi problemi; una sorta di piano d'azione quadro, che possa articolarsi con sufficiente autonomia a livello locale. Per risolvere i problemi delle periferie — se si vuole farlo seriamente — si devono investire risorse importanti, sia in conto capitale che in spese correnti;

3) quanto ai contenuti, i programmi di azione devono integrare le misure preventive a cui abbiamo accennato e combinare quindi interventi di recupero urbanistico, di rinforzo della manutenzione, con azioni di recupero sociale e comunitario. Queste ultime devono essere in grado di offrire supporto alle famiglie e ai giovani in particolare, e di coinvolgere chi vive in queste aree, perché le azioni preventive potranno funzionare solo se fondate socialmente, cioè se accettate e condivise dai cittadini. Il coinvolgimento dei cittadini è fondamentale anche per ristabilire il senso e l'orgoglio di appartenenza al territorio, gravemente minato dalla stigmatizzazione nell'opinione pubblica e difficile da costruire per la scarsa coesione tra i gruppi sociali che convivono a fatica in queste aree. L'orientamento preventivo dovrebbe coinvolgere anche le forze di polizia — nazionali e locali — prevedendo, per esempio, dei posti integrati di polizia nei quartieri più problematici, caratterizzati da una presenza costante degli stessi operatori, adeguatamente formati ad intervenire come polizia di comunità e non come polizia di controllo e di repressione. Poiché come la storia delle politiche di sicurezza raccontate in precedenza dimostra, non si parte da zero, esistono numerosi esempi di buone prassi attuate dalle autonomie territoriali che possono rappresentare un modello da seguire sia nel metodo che nei contenuti. A queste misure preventive possono integrarsi piani di intervento repressivi più mirati, in particolare in quei casi dove le periferie sono controllate dalla criminalità organizzata e quindi soprattutto nelle città del Sud;

4) nel quadro d'azione del programma preventivo vanno inserite misure specifiche per due situazioni in particolare: l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia pubblica e la gestione dei campi Rom. Quanto alla prima, oltre alla necessità di censire il patrimonio abitativo e verificarne la idoneità rispetto alla domanda attuale, significa anche incentivare quei comuni che presentano ritardi nelle assegnazioni e lungaggini burocratiche ad operare con celerità. Quanto alla gestione dei campi Rom, una realtà quasi unica in Europa, anche se l'Italia non è certo il paese che ha il numero maggiore

di presenze Rom, rispetto, per esempio, alla Francia e alla Spagna, è necessario ripensare complessivamente le politiche dei campi e riprendere il controllo di una situazione che appare sfuggita di mano. Censimenti accurati, utilizzo di mediatori per la condivisione delle regole di permanenza, individuazione di alternative al campo, partendo dagli agglomerati più ampi e più fuori controllo, in particolare nella periferia romana sono i primi passi per andare verso il superamento dei campi Rom;

5) infine, tutte queste misure devono essere sorrette da adeguate campagne di comunicazione che informino i cittadini correttamente sulla reale natura dei fenomeni e dei problemi, che non alimentino le tensioni sociali e che non lascino alcuno spazio alla strumentalizzazione politica dei conflitti tra poveri nelle periferie. E che siano anche in grado di contrastare la crescente stigmatizzazione negativa delle aree deprivate, così diffusa nel discorso dei media e nel discorso pubblico in generale.

Soltanto uno sforzo di questa portata può garantire qualche possibilità di successo nel recupero delle aree deprivate del nostro paese.

6. RIPENSARE LE POLITICHE PER LA SICUREZZA NELLE PERIFERIE

6.1 Il problema

A compiere una disamina storica del trattamento in pubblico del tema dell'insicurezza delle periferie, colpisce l'enorme sproporzione tra la "letteratura" dell'allarme sociale e l'adozione di modelli organizzativi, di metodi di conduzione e sistemi di valutazione-misurazione delle politiche istituzionali che si vorrebbe protesi a soddisfare una domanda sociale di protezione dalla criminalità, dalle condotte incivili e aggressive, di risoluzione dei conflitti che connotano il territorio, anzi quei territori con un'immagine pubblica schiacciata nello stigma. Devianza, criminalità, degrado, conflitto, deficit di legalità, abuso, eccetera.

S'intende perciò denunciare come l'unica risposta "permanente" e strutturale all'insicurezza delle periferie consiste nella produzione di "letteratura" variamente espressa: dalla saggistica al romanzo-inchiesta sulle gomorra-suburra degli *hinterland*, alla ricostruzione giornalistica di eventi e situazioni, per approdare al continuo rimbalzo di luoghi comuni e di immagini-stereotipi.

Un esempio, tra i molti, è l'articolo pubblicato sulle cronache romane della "Repubblica" il 10 ottobre 2017. Si cita il caso del quartiere romano di periferia "Il Corviale". Sull'effettiva condizione di tale insediamento urbano la Commissione ha acquisito una copiosa documentazione che attesta: molti problemi gestionali delle strutture fisiche, molta ricchezza del capitale sociale e di partecipazione civica degli abitanti. Ebbene, il titolo giornalistico recitava: "Roma, Corviale tra abusivi e droga: il chilometro di cemento dove detta legge "er Palletta". Sottotitolo: "Niente servizi. Il quarto piano del Serpentone doveva ospitare uffici e attività sociali. Espugnato dagli occupanti, è ormai feudo del racket".

Questa e altra "letteratura" replica un micidiale dispositivo di esclusione delle periferie dall'accesso alle risorse del servizio della sicurezza pubblica. Qui il giornalista opera come "imprenditore morale" che veicola l'immagine stigmatizzata dell'ambiente e della relativa popolazione residente. Il danno reputazionale arrecato ai cittadini provoca il rinforzo all'alibi del "non intervento" strutturale per la sicurezza delle

periferie. Se Corviale è un “feudo del racket”, infatti, la soluzione è da ricercare con interventi “speciali”, “straordinari”.

Vale la pena di ricordare che il 15 giugno del 2016 il prefetto Franco Gabrielli, che all’epoca reggeva la sede di Roma, si recò proprio nel quartiere del Corviale dialogando a lungo con gli abitanti e le loro associazioni e individuando “interventi mirati, legalità e risorse, da mettere in posa congiuntamente e con abilità di coordinamento per riscattare aree ritenute a basso profitto dai capitali pubblici e privati ma che potenzialmente offrono indiscutibili vantaggi per gli investitori e benefici per i cittadini con maggior disagio riducendo i costi di *welfare* pubblico”. Insomma, il rappresentante del governo nella Capitale aveva sottolineato il dovere di provvedere a colmare un deficit di presenza pubblica, astenendosi opportunamente da ogni stucchevole replica di frasi fatte e luoghi comuni.

Se non s’interrompe il dispositivo narrativo delle periferie “feudo” della malavita, ne deriva un’elefantiasi dell’allarme, che naturalmente oscura il dato oggettivo del declino della violenza grave in un ventennio attestatosi su un valore pari al 25 per cento di quella registrata nei primi anni Novanta del secolo scorso. La forza simbolica dell’allarme, com’è ovvio, si rovescia in squalificazione dei tentativi di risposte organizzative, pragmatiche e dunque di servizio. È un processo cognitivo-deliberativo ben noto alla psicologia sociale e alle neuroscienze: di fronte a ipertematizzazioni di problemi si postulano ipersoluzioni. Queste ultime prendono il posto del problema, divenendo così “il problema”. Un solo autore, tra i tanti della teoria dei sistemi che hanno messo in evidenza tali esiti invariati: Paul Watzlawick, *How real is real? Confusion, disinformation, communication* (Paolo Alto, 1967).

Si elide in tal modo il tema della responsabilità istituzionale nel progettare e installare il “servizio” per la sicurezza dei cittadini, che come tale deve possedere quei tratti di accessibilità per gli utenti e di orientamento a soddisfarne le attese che fanno di un’organizzazione istituzionale, per l’appunto, un “servizio”: nella sua definizione canonica di attività strutturata e protesa a soddisfare una domanda legittimata dalle istituzioni⁸³.

Per essere davvero “servizio”, gli apparati di polizia devono risultare insediati là dove si forma e si evolve una domanda di sicurezza pubblica: nei quartieri residenziali, nella tassonomia delle funzioni urbane primarie (per esempio, la mobilità delle persone e le relative infrastrutture, le aree dei servizi alla persona e per la salute, eccetera).

La formidabile espansione delle città – provocata dal cambio di residenza, dal Dopoguerra al boom industriale degli anni Sessanta – di circa 18 milioni di cittadini (chi da un comune a un altro nella stessa provincia, chi in altra provincia, chi in una diversa regione e chi, infine, in altro Stato) richiedeva infatti un diverso concetto di pubblica sicurezza: non più orientato all’ordine pubblico (contenimento delle manifestazioni sindacali) e minimamente impegnato nel contrasto alla criminalità (di assai scarso rilievo fino ad allora nelle concentrazioni urbane).

⁸³ Attenzione: il “servizio” *istituzionale* non è un dispositivo, un congegno, ma la relazione sistemica che si instaura tra un’organizzazione pubblica, che traduce l’esigibilità di un diritto in offerta universale di prestazioni doverose, e i cittadini utenti. Nel campo della sicurezza, in particolare, il servizio è predisposto per soddisfare un bisogno fondamentale della collettività attraverso un’attività che è di monopolio dello Stato. In Italia, infatti, l’ordinamento costituzionale definisce la sicurezza personale come “pubblica” e quindi come prerogativa della Repubblica.

Nelle città meritano di essere individuate le conseguenze che si creano per un'interazione particolarmente pernicioso (insufficiente amministrazione del territorio, deindustrializzazione-distruzione di reddito, pressione di nuove migrazioni, evanescenza della *forma urbis*) sulla conduzione degli apparati della sicurezza pubblica. Vi è quindi da fissare con particolare crudezza una irrisolta (ma forse nemmeno enunciata) questione "storica": l'inesistenza di un modello di polizia – o più esattamente di servizio di polizia – adeguato al profilo che presentano, oggi, le nostre città⁸⁴.

Tutto questo pesa drammaticamente sul "vissuto" dell'organizzazione della polizia, soprattutto perché essa è vittima delle "scorciatoie" cognitive dei decisori politici, che la intendono quasi come uno strumento docile al quale affidare la supplenza nel risolvere "problemi". S'intende qui sostenere che alle organizzazioni della sicurezza pubblica sono rivolte delle istanze che in più casi esulano dal campo specifico di "ciò che è tecnicamente (o istituzionalmente) proprio" dell'istituzione polizia: "gestire" le popolazioni nomadi, contenere la "movida" esuberante dei giovani il sabato sera, inibire il reclamo di parti della popolazione "stressata", reprimere banali condotte incivili (ad esempio, abbandono di contenitori di bevande nelle strade, uso di calzature rumorose nelle strade, conversare ad alta voce di notte, davanti agli ingressi delle discoteche, eccetera).

Un sovraccarico di domanda che genera una scontata e inevitabile "ansia da prestazione", negli stessi corpi di polizia. Con quali riflessi?

In alcuni casi sono indotti ad abbandonare il campo (inappropriato), rifugiandosi in una posizione "proceduralista" e attestandosi su una visione ottusa delle "rispettive competenze"; esse si occupano degli aspetti "di qualità" della lotta al crimine, e non possono attardarsi su questioni "micro" che sono di pertinenza delle amministrazioni locali.

In molti altri casi, per rispondere comunque alla sollecitazione, essi muovono a ricercare il "dispositivo" risolutivo, la modalità simbolica di una ipersoluzione che allontani da loro ogni aspettativa di servizio; costituzione di *pool*, direttive precise, attivazione di *task force*, esibizione di dati o di *output* molto banali della loro attività.

Sul piano organizzativo si è tentati alla decisione forse più penalizzante che si possa adottare: centralizzare le risorse, allontanando il servizio dai cittadini, impoverendo i servizi aventi sede sul territorio (commissariati di P.S., stazioni dei carabinieri) e correndo alla spasmodica ricerca di un "risultato" da mostrare ai media e al pubblico. È evidente che ogni atteggiamento in tale direzione ha l'esito paradossale di alimentare, nei cittadini, una simmetrica "ansia da abbandono", poiché genera una costante svalutazione di tutti gli interventi concreti, concepiti per mete limitate, ma raggiungibili. E del cui successo/insuccesso qualcuno risponde.

⁸⁴ Cfr. Guido Martinotti, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna 1993, ed. Il Mulino. L'autore osserva che negli anni Settanta si è interrotto quel rapporto tra popolazioni e territorio italiano che si era protratto, sostanzialmente inalterato, dal Rinascimento alla metà del XX secolo. Tutto ciò è avvenuto senza che se ne sia avuta contezza. E tale processo, aggiungiamo noi, continua a tappe forzate anche nel primo decennio del XXI, nell'abbandono delle residue remore di rispetto dell'insediamento urbano e dei caratteri originari del Bel Paese. Oltretutto con una politica di deregolazione totale, corroborata da teorizzazioni (ideologiche) e da atti normativi conseguenti. Il "consumo di territorio" è il modello imperante: anche nelle emergenze più estreme, quale l'intervento sul terremoto dell'Aquila dell'aprile del 2009. Diciannove *new town* nel territorio periurbano, nemmeno un infisso riparato nella città storica.

6.2 Progettare e gestire il territorio secondo criteri coerenti con la sicurezza urbana

La letteratura nella materia della *environmental criminology*, e numerose esperienze in vari paesi europei⁸⁵, mettono a disposizione dei concetti fondamentali per associare il disegno della città alla sicurezza dei suoi abitanti. E qui si possono distinguere i concetti appropriati, quando si può edificare *ex novo* e quando si rende invece necessario intervenire sull'esistente, cioè sulla città già abitata, per riportarle i connotati di sicurezza. Da una lettura integrata dei materiali disponibili, da una parte, si indica la sequenza coerente di progettazione, gestione, prevenzione situazionale della criminalità, accesso ai servizi del *welfare* locale, qualità del disegno architettonico e partecipazione degli abitanti; dall'altra, l'itinerario indicato tocca invece le tappe di un percorso di ripristino di una qualità di città a siti che hanno visto indebolirsi i legami sociali. I tratti essenziali si possono rappresentare in alcuni schemi semplici ed efficaci.

Per un nuovo insediamento. Quando si è nello stadio della progettazione, la sicurezza nella qualità dell'insediamento significa seguire alcuni criteri guida delle operazioni. Il primo è quello di eliminare, o almeno contenere, la separazione delle funzioni urbane primarie, che nel recente passato (dal 1978 almeno, in Italia, con i modelli scaturiti dal Piano decennale per la casa) sono state distribuite secondo i canoni di una "ingegnerizzazione" della città⁸⁶. Si tratta di "progettare in sicurezza", riducendo le distanze nette tra i vari edifici residenziali, e tra essi le attrezzature fondamentali del mercato, dei servizi, dei luoghi di culto, degli spazi verdi. Funzioni separate equivalgono a spazi abitati che per molte ore della giornata subiscono un vuoto d'uso; percorsi difficoltosi per le componenti anziane o per i bambini dei quartieri. Spazi siffatti divengono "punti d'incoraggio" per la collocazione spaziale delle vittime designate delle azioni criminali e degli autori recidivi dei reati.

Per il recupero dell'esistente. La seconda operazione riguarda l'abitato che già c'è, e ha necessità di riorganizzare gli spazi d'intersezione, restituendo uno statuto di appartenenza a tutta la morfologia del quartiere. Piazze, parchi pubblici, nodi di traffico. Gli interventi per la sicurezza nel nuovo assetto organizzativo delle funzioni urbane sono finalizzati a poter generare una ricca e molteplice interazione-interdipendenza, sociale ed economica, tale da esprimere la "qualità urbana"

Gli edifici, le strade, gli spazi d'intersezione (piazze, snodi di traffico, incroci importanti della viabilità) sono sottoposti a una continua manutenzione, che durante le operazioni altera l'equilibrio conseguito, dagli abitanti e dalle popolazioni che transitano nel dato territorio, negli spostamenti, nell'uso, nelle relazioni di vicinato e cioè in alcuni fattori del "controllo sociale informale". Nel tempo di passaggio si creano degli spazi d'insicurezza (ad esempio, laddove si aprono dei cantieri, con escavazione di suolo e un effetto alone di degrado) con effetti che saranno documentati da pur temporanea concentrazione di reati e di atti di inciviltà sulle superfici interessate.

⁸⁵ Si possono citare i progetti Urban (dal 1993) o i Contratti di Quartiere varati più volte dagli anni Novanta ad oggi dal ministero dei Lavori pubblici (o ministero delle Infrastrutture), quali iniziative sostenute con specifici fondi e con esplicito riferimento al nesso tra interventi di recupero e misure di sicurezza urbana.

⁸⁶ Intendiamo osservare che il modello dello *zoning*, pur previsto, teorizzato e in parte attuato nei secondi anni Sessanta, non venne allora praticato su larga scala, probabilmente per molte remore progettuali. Una sensibilità che è venuta meno, del tutto, negli anni Ottanta.

In questi casi l'amministrazione deve attuare un piano efficace di prevenzione situazionale, calando la difesa dalla criminalità nelle situazioni concrete in cui possono venire dei danni, e quindi una filiera di operazioni. Si tratta di procedere a una valutazione razionale, *ex ante*, della struttura delle occasioni che si formano "nello spazio" per l'azione deviante e delinquenziale. Ne derivano misure dedicate per proteggere sia le persone *target* dell'insicurezza e sia i beni pubblici e privati. E ciò è possibile se e in quanto si proceda alla raccolta tempestiva dell'informazione sull'eventuale riorganizzarsi di parti delle strutture e degli spazi per l'uso da parte della criminalità.

6.3 La Pianificazione Urbanistica e la Sicurezza urbana. La norma UNI ENV 14383-2:2005⁸⁷

La letteratura internazionale sulla materia – valga per tutti il rimando al *Crime Prevention Through Environmental Design* (Cpted) del criminologo statunitense C. Ray Jeffery e poi al *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, dell'architetto Oscar Newman⁸⁸ – ha trovato una codificazione degli standard europei nella norma UNI ENV 14383-2:2005: *Prevenire il crimine mediante pianificazione urbanistica e progettazione edilizia*.

Il concetto centrale è che l'organizzazione degli spazi fisici, destinati alle varie funzioni urbane primarie (residenza, commercio, mobilità, servizi) influenza direttamente, e in modo potente, sia i comportamenti della criminalità e sia, all'opposto, l'effettivo controllo sociale (quello spontaneo e quello istituzionale) sulle potenziali violazioni delle norme penali.

⁸⁷ La norma UNI ENV 14383-2:2005 (Prevenire il crimine mediante pianificazione urbanistica e progettazione edilizia) è stata varata nel febbraio 2005, dall'Ente europeo per l'unificazione degli *standard*, sotto gli auspici della Commissione di Bruxelles per delineare una strategia appropriata.

Tra le più qualificanti raccomandazioni vi è la collaborazione tra specialisti di pianificazione/progettazione ambientale ed esperti del trattamento del fenomeno della criminalità (professionalità dei servizi della sicurezza pubblica e delle scienze umane, quali sociologia, psicologia, antropologia).

Nelle premesse procedurali e nei dispositivi sono sottolineate le interrelazioni tra ambiente fisico e comportamento umano, che si riportano in rapida sintesi, con nostre essenziali note di commento, tra parentesi quadra e in corsivo:

1. La pianificazione urbanistica ha un impatto sul crimine e sulla paura del crimine in quanto influenza la condotta di delinquenti, tutori formali (polizia), tutori informali (residenti che controllano un ambiente), vittime potenziali del crimine o della paura del crimine.

2. Il crimine può essere suddiviso in tipi specifici [*street crime*, *soft crime*, violenze contro le persone, reati predatori, delinquenza specializzata].

3. Crimine e paura del crimine sono fenomeni diversi.

Il documento della Norma UNI – ENV distingue 8 tipi di area ai fini della progettazione degli interventi di sicurezza urbana, integrati alla complessiva gestione dei siti:

1. residenziale;
2. scuole/strutture giovanili;
3. ambienti commerciali/industriali/uffici;
4. centri commerciali;
5. parchi e giardini pubblici;
6. centri di svago;
7. trasporto pubblico, parcheggi, stazioni, fermate autobus, garage per parcheggio;
8. spazio pubblico.

⁸⁸ Oscar Newman, Institute for Community Design Analysis, *Creating Defensible Space*, Center for Urban Policy Research Rutgers University, U.S. Department of Housing and Urban Development - Office of Policy Development and Research, Aprile 1996.

Vi è spesso la concreta possibilità di decisioni alternative, specialmente quando si tratta di procedere alla edificazione *ex novo* di complessi immobiliari e all'organizzazione del sistema viario.

Nel caso delle grandi superfici di vendita o di infrastrutture della mobilità (stazioni ferroviarie) è prevedibile che si formino degli spazi non utilizzati del tutto o "vissuti" in modo inappropriato, con la conseguenza che si innescano fenomeni veloci ed estesi di deperimento ("degrado") e di localizzazione di attività illecite.

La "percezione dell'insicurezza", la "paura della criminalità" nel senso del *fear of crime* – timore personale di essere attinti da un atto delittuoso – e nel senso del *concern about crime* – preoccupazione sociale per la criminalità che minaccia l'ordine sociale o il "mondo giusto", non costituiscono variabili "sovrastrutturali" o, peggio ancora, una superficiale impressione del pubblico, ma un problema strutturale che deve essere gestito con competenza. Percezione, paura, preoccupazione influenzano in modo stringente le rappresentazioni sociali e i comportamenti in un duplice senso: in primo luogo peggiorano e di molto la qualità della vita, inducendo a modificare abitudini, a ridimensionare aspettative di soddisfazioni e impoverendo il Capitale Sociale; in secondo luogo un ambiente, una comunità, un gruppo sociale o singole persone sofferenti per la paura del crimine sono, a loro volta, più vulnerabili ad essere raggiunti da episodi effettivi di reato, poiché attivano una dinamica "predatoria" di selezione da parte degli autori delle varie condotte delittuose.

Da tale impostazione si perviene ai concetti operativi fondamentali: 1. una città o un quartiere sicuri sono il risultato di una politica di sicurezza mirata all'ambiente fisico e sociale; 2. per reagire alla minaccia del crimine serve un approccio integrato e multidisciplinare, vale a dire a un *mix* tra pianificazione urbanistica, progettazione e gestione; 3. occorre soddisfare la necessità della presenza permanente di un organismo democraticamente eletto che regoli direttamente il processo di pianificazione, costruzione, gestione della città/quartiere. Tale organismo responsabile ha bisogno di un esplicito risalto e di un potere di valutazione cogente. Ne discendono le tre domande fondamentali:

dove: analizzare l'ubicazione dell'area e il tipo di area, poiché diversi sono gli approfondimenti nel caso di tessuto urbano esistente, da riorganizzare ai fini della sicurezza, o nel caso di nuova area, prevista in sede di pianificazione urbanistica. Un altro paradigma (sempre restando alla domanda "dove") è che il crimine aumenta in proporzione alle persone che vivono città di grandi dimensioni. In sede di prefigurazione delle aree esposte a rischio e al profilo delle persone *target* dell'insicurezza, contrariamente a una visione intuitiva, si muove dall'assunto che "minore ricchezza è associata a rischi maggiori". Attuazione di decisioni di urbanizzazione accelerata del territorio e – sull'altro piano – minore visibilità e distribuzione della ricchezza giustificano da sole elevate percentuali di vittimizzazione nell'ambito dei reati contro la persona;

cosa: inquadrare i problemi di criminalità esistenti (esaminando le singole fenomenologie e l'evoluzione) e prevedere i pericoli potenziali nel caso di area nuova da urbanizzare;

chi: identificare gli interessati coinvolti per la costruzione di un apprezzabile livello di sicurezza sul territorio.

6.4 Tecnologie della security: strumento o feticcio?

Il ricorso alle tecnologie e, all'interno della gamma di queste, agli "occhi elettronici", cioè alle telecamere che riprendono le immagini in spazi aperti al pubblico, è apparsa una soluzione "alla portata", una misura che si possa toccare con mano e che promette effetti apprezzabili per abbassare la "percezione d'insicurezza"⁸⁹. Di fronte alla sterminata diffusione di reati di piccola remunerazione e di atti incivili (vandalismo, danneggiamenti soprattutto). Con una videocamera si può disporre "tutto in una volta e una volta per tutte" di quella deterrenza che fermi la mano del delinquente, o di quel mezzo che ne consente la veloce individuazione e la conseguente pronuncia di condanna penale. Una semplificazione che ha un grande potere semantico: il congegno "si vede", è un bel manufatto (tuttaloro che disquisizioni sociologiche o altri complessi ragionamenti). Una volta installato, "risolve".

Le cose sono invece di diverso segno, e in quei paesi dove sopravvive la cultura del "rendere conto", da parte delle amministrazioni ai cittadini, si procede a una obiettiva valutazione dei risultati della spesa sostenuta per queste "soluzioni". Dove la responsabilità del *civil servant* sopravvive – nei comportamenti dei decisori politici – quale tratto fondativo della legittimità del potere centrale, i cittadini sono messi in grado di valutare e di giudicare come si erogano i denari dell'Erario. E' il caso dell'*United Kingdom*, il mercato più importante dell'Unione europea per l'industria delle tecnologie di *security*⁹⁰. Ebbene, con sconcertante onestà, la Camera dei Lord, *Constitution Committee*, ha fornito il conto al governo di Sua Maestà, nel gennaio del 2009, dei costi e dei benefici delle oltre 4 milioni e mezzo di telecamere di sorveglianza installate. Molte con cura maniacale dopo l'11 settembre del 2001.

I Lord hanno esaminato le diverse pubblicazioni, che aggiornano la valutazione con cadenza regolare. Le deduzioni appaiono equilibrate. La "stroncatura" della tecnologia, per quanto garbata, è esplicita. Insomma, il maggior impatto dall'utilizzo di queste tecnologie, si ha sul versante del *concern*, cioè sulla percezione della sicurezza fisica. I Lord invitano a un approccio positivo sull'impiego degli strumenti informatici, che si può così riassumere: a) occorre selezionare le tecnologie in base alla loro qualità e a ciò che effettivamente possono dare; b) corredarle con uno studio accurato dei luoghi, dei comportamenti, delle dinamiche degli eventi; c) inserirle in un processo ben strutturato di gestione delle informazioni e di un servizio che preveda come intervenire in modo appropriato; d) coinvolgere i cittadini, vale a dire non dismettere la cultura britannica della polizia come un servizio che lavora *together* ai cittadini; e) selezionare i tipi di obiettivi con molto discernimento poiché "*The concern is that indicators of success on which future projects may build can all too easily be lost in the complexity of the evaluation*".

⁸⁹ Così è spesso rappresentata (o formalmente motivata) la ratio dell'impiego di tali mezzi. "*A Home Office spokeswoman said CCTVs 'help communities feel safer'*" (da "BBC News", 24 agosto 2009). Un esempio tra i molti in Italia, il comunicato stampa del primo cittadino della residenza estiva del Pontefice: "L'idea di poter accrescere ulteriormente la percezione di sicurezza dei cittadini, da oggi assume la rilevanza di una risposta concreta e tangibile (...) la motivazione principale che ha mosso l'amministrazione alla ricerca di un sistema di video sorveglianza e monitoraggio, volendo dare un valore aggiunto per una sempre più incisiva e capillare attività di controllo del territorio comunale". L'argomento è contenuto persino negli atti amministrativi dei comuni per motivare la spesa.

⁹⁰ *Strategic report on improving the efficiency & effectiveness of public-space CCTV in Scotland.*

Con pignoleria statistica è stato calcolato che in media si realizza la prevenzione di un reato ogni mille telecamere installate. (applicato all'Italia, un criterio simile porterebbe a calcolare che con oltre un milione e mezzo di sensori di TVCC, oggi in funzione, si siano evitati circa 1500 delitti, distribuiti nelle venti regioni. E' piuttosto facile commentare che con i 400-500 milioni di euro impiegati per siffatti dispositivi si sarebbero potuti coprire i costi di servizi di polizia aggiuntivi, con un saldo di risultato incomparabilmente superiore. E senza toccare il diritto alla *privacy*).

6.5 Riprogettare il servizio di polizia per il mutato assetto delle città

Abbandonate le suggestioni della tecnologia – che dovrebbe ripristinare la capacità statuale o dell'amministrazione locale di “governare” l'ordine nella complessa morfologia della città – risalta la necessità di riprogettare le strategie di servizio. Delle organizzazioni della sicurezza pubblica e di una rete di servizi, a cominciare dalle modalità di accesso da parte dei cittadini, si possono ottenere risultati di qualità facilitando la relazione tra i servizi e gli “utenti”, in modo da ridurre la distanza tra gli strumenti tecnici di polizia e le situazioni dove va soddisfatta una domanda di sicurezza dei cittadini. Per questa ragione rendere effettiva la possibilità di interpellare e di interazione tra i cittadini e gli apparati normativi della città – tra i quali si collocano appunto i servizi della sicurezza pubblica – induce a puntare decisamente su modelli organizzativi decentrati, quindi sulla localizzazione della sede dei servizi nel seno dei quartieri oggetto del contratto. E' quindi opportuno privilegiare alcuni essenziali fattori di “qualità”.

Non meno importante è analizzare e promuovere una facilità d'uso, con la semplificazione, ad esempio, delle procedure di comunicazione e di raccordo con l'utenza (ad esempio, la raccolta a domicilio delle denunce di reato, interconnessione dei sistemi di difesa passiva, eccetera). La dimensione proattiva del servizio di polizia si fonda sull'accoglienza e l'ascolto del cittadino, per ottenere gli elementi di base per adattare l'offerta di sicurezza alle diverse componenti della domanda: programmazione dei tempi e degli orari, sia dei servizi attivi e sia del funzionamento del *front office*.

Vi è inoltre la coerenza dell'approccio alla sicurezza da parte dei vari sistemi istituzionali, statali e municipale. In questo senso la Sicurezza urbana è possibile con la condivisione di un modello comune di qualità, da adottarsi per tutta l'offerta dei servizi, vuol dire incontrare delle aspettative di cittadinanza nettamente più mature e insistenti verso i comportamenti delle pubbliche amministrazioni.

E' necessario che le strutture dei vari sistemi eliminino i “doppi messaggi” e rispettino alcuni presupposti: rendere esplicito che ogni servizio è componente di un sistema regolativo delle funzioni urbane e della vita quotidiana; incentivare continuamente la partecipazione e accrescere la soddisfazione del cittadino, valutandole come risorsa, la cui disponibilità in ciascuna funzione contribuisce alla tenuta complessiva del sistema regolativo; curare l'univocità del messaggio e dell'orientamento al cittadino che proviene da ogni componente dell'offerta, per costruire insieme un elevato grado di “cultura d'uso” dei beni e dei servizi pubblici.

In breve, su tali paradigmi acquista senso l'espressione sicurezza integrata, troppo spesso ripetuta come una sorta di “pinza semantica” e che invece dovrebbe corrispondere a un modello di lavoro concretamente operazionalizzato.

7. UNA PRIMA CONCLUSIONE CON LE PROPOSTE PER LA SICUREZZA

7.1 Linee strategiche per gli interventi in materia di sicurezza

Le tre tipologie di interventi indicati nel paragrafo sono rivolte a supportare, rispettivamente, i) l'attività di *governance* e l'attuazione del principio di sussidiarietà e ii) l'attività di polizia.

7.1.1 Interventi di supporto all'attività di *governance* e all'attuazione del principio di sussidiarietà

Individuazione di strutture di governo delle aree urbane degradate.

Come già emerso, un'efficace gestione delle problematiche riferite alle aree degradate esige l'individuazione di organismi che – superando la “segmentazione” di competenze dei vari enti competenti a vario titolo – consentano di comprendere tutte le componenti sistemiche, compresa la sicurezza, in un'ottica unitaria.

In sostanza per avere un'efficace gestione della sicurezza deve essere chiaro che occorre che essa sia trattata non come un problema a sé stante ma come un elemento che solo in sinergia con gli altri elementi può essere in grado di contrastare le cause del degrado e di favorire un miglioramento della qualità della vita.

Oltre a quanto già esposto nella relazione sull'organismo – in cui si è ipotizzata come struttura centrale di governo il già esistente CIPU opportunamente adattato e potenziato – deve sottolinearsi la strategicità di un altro strumento di *governance* a livello locale, che dovrebbe trovare la sua specifica competenza territoriale nell'ambito comunale, in modo da valorizzare l'indispensabile rapporto di prossimità con i cittadini e, nel contempo, il collegamento delle aree degradate con l'intero tessuto urbano.

Tale struttura appare potersi identificare con il Comitato metropolitano – previsto dall'articolo 6 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 – che, anche sulla base di un adeguamento della composizione e delle funzioni potrebbe definire specifici Patti di sicurezza, meglio precisati nella proposta successiva, che prevedano l'azione congiunta degli attori che operano a vario titolo nelle aree degradate sia per mettere in atto specifiche azioni che per promuovere interventi dello Stato e delle Regioni.

Presenza istituzionale: individuazione di strutture di *front office*.

Una delle maggiori criticità delle aree urbane degradate è rappresentata da un *deficit* di presenza istituzionale che, invece, è necessaria per rispondere alle richieste dei cittadini, nonché per elevare i livelli di sicurezza percepita. In questo senso si propone la previsione, nell'ambito di ogni area degradata, di uno specifico modulo organizzativo della pubblica amministrazione, e cioè di una sorta di struttura polifunzionale, ubicata in un unico immobile, costituita da nuclei appartenenti alle diverse istituzioni operanti sul territorio (forze di polizia, servizi sociali, eccetera). Si tratterebbe di una modalità operativa – che potrebbe essere normativizzata attraverso una novella al decreto-legge n. 14 del 2017, convertito nella legge n. 48 del 2017, recante “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*” - che assicuri, rispetto ai problemi “denunciati” dal

cittadino, il primo intervento e la successiva attivazione dell'amministrazione competente, oltre alle fondamentali attività di ascolto e di monitoraggio dei fenomeni di interesse.

Strumenti di coordinamento locale.

Oltre alle strutture, indicate nelle proposte precedenti, occorrono anche strumenti che favoriscano il coordinamento delle istituzioni competenti e che, nel contempo, facilitino il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini, attribuendo loro il ruolo di protagonisti nel contrasto al degrado.

In quest'ottica si ritiene di poter valorizzare, attraverso una scrupolosa analisi delle esperienze finora maturate, modelli già esistenti come:

- **i Patti territoriali e Contratti d'Area.** Il Patto Territoriale è l'accordo tra i soggetti sottoscrittori per l'attuazione di un programma di iniziative mirate alla promozione dello sviluppo locale. Il Contratto d'Area costituisce lo strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, produzione di energia termica o elettrica da biomasse, servizi e turismo. Con le modalità stabilite dal Ministero delle attività produttive (MAP) e nei limiti delle somme assegnate dal CIPE sono erogati ai soggetti beneficiari i finanziamenti destinati alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali contenuti nei patti territoriali e nei contratti d'area approvati e stipulati;

- **i Patti di sicurezza** che consistono in accordi di collaborazione e di solidarietà stipulati tra Stato ed enti locali – sulla base di un accordo quadro sottoscritto il 20 marzo 2007 tra il Ministero dell'Interno e ANCI – che prevedono l'azione congiunta di più livelli di governo e la promozione di interventi, anche in via sussidiaria e nell'ambito delle responsabilità di ciascuno, per rendere effettivo il diritto alla sicurezza.

Patrimonio informativo

Strutture e modalità operative, per poter funzionare, necessitano di un adeguato patrimonio informativo. Per quanto riguarda l'attività di polizia, e quindi le informazioni sulle situazioni di devianza, la materia è disciplinata dalla legge n. 121 del 1981 che prevede l'utilizzo di un CED riservato sostanzialmente alle Forze di polizia. Attualmente tali informazioni sono fornite dal Dipartimento di P.S. del Ministero dell'Interno all'ISTAT, in risposta alle richieste di volta in volta formulate. La Commissione, al riguardo, ritiene che potrebbero apportarsi delle modifiche alla predetta legge n. 121 del 1981, al fine di mettere l'intero patrimonio informativo – reso anonimo e cioè privo di riferimenti nominativi – a disposizione di tutti i soggetti che si occupino di politiche urbane (e non solo), i quali, attraverso appositi cruscotti, potrebbero elaborare direttamente i dati necessari per lo studio dei fenomeni e l'elaborazione di strategie di intervento (si veda, in tal senso, l'esempio virtuoso di VisitINPS, con cui INPS ha messo a disposizione di studiosi i propri dati).

Standard di qualità

Il degrado delle aree urbane può essere concepito come un abbassamento degli *standard* di qualità di alcuni parametri direttamente correlati alla qualità della vita e alla sicurezza. Di conseguenza si ritiene necessario prevedere, normativamente, che

determinati *standard* minimi di qualità - in materia, ad esempio, di illuminazione, pulizia e qualità stradale, trasporti pubblici - siano previsti nei contratti di servizio stipulati con gli enti gestori.

Agevolazioni fiscali e finanziamento delle attività economiche

In relazione agli interventi atti a promuovere il principio della sussidiarietà, si ritiene necessaria la previsione di misure che favoriscano il ruolo attivo e partecipe dei cittadini come, ad esempio, sgravi fiscali per spese finalizzate alla sicurezza e al decoro (video sorveglianza, protezioni passive, sistemi di allarme ed antintrusione, opere di recupero edilizio, eccetera), nonché per chi investe sulle aree problematiche.

Coerentemente con questa prospettiva andrebbero finanziati non solo interventi sulle strutture fisiche, ma anche attività a sostegno dell'occupazione e della coesione sociale (tirocini, piccoli corsi di formazione professionale o altre attività del genere rivolte al quartiere).

Lo strumento attuativo potrebbe ispirarsi alla legge 7 agosto 1997, n. 266 – indirizzata al finanziamento delle attività economiche in aree urbane degradate – che ha peraltro consentito insediamenti di attività economiche, commerciali e non commerciali, molte *start-up*, eccetera e ha chiarito la necessità di prevedere un unico e omogeneo strumento di finanziamento da parte dello Stato, coordinato con gli strumenti comunitari, come più volte ribadito nella Relazione.

7.2 Interventi di supporto all'attività di polizia

Organici e dislocazione dei presidi di polizia

La risposta immediata (per usare un termine giornalistico, “di pancia”) ai sintomi del degrado urbano consiste nel chiedere un numero maggiore di presidi e di operatori di polizia. In realtà i vincoli di bilancio non consentono significativi aumenti organici delle forze di polizia mentre, per le strutture, il Ministero dell'Interno procede alla razionalizzazione della loro dislocazione in ottemperanza all'articolo 3 del decreto legislativo n. 177 del 2016. Quest'ultimo testo, tuttavia, potrebbe essere integrato con la previsione di alcuni standard minimi ad esempio numero dei presidi e numero degli operatori forze polizia/n. abitanti), limitatamente per le aree urbane degradate.

Coordinamento delle Forze di polizia con Polizie locali e Forze Armate.

La sinergia tra le Forze di polizia e le Polizie locali – che controllano il territorio – e le Forze Armate che presidiano il territorio, dovrebbe trovare un organico strumento normativo che la disciplini in termini di strutture e procedure (potrebbe prevedersi un testo unico o novelle legislative). A tal proposito sottolineiamo come l'intervento legislativo dovrebbe essere volto a garantire, in maniera omogenea nell'intero territorio nazionale, il coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia locale (come previsto dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione), definendo finalmente in maniera diretta e unitaria ruolo, qualifica specifica e dipendenza istituzionale degli operatori di polizia locale, superando una volta per tutte la possibile dicotomia tra funzioni di polizia locali e funzioni di polizia amministrativa locale.

La nuova normativa, inoltre, dovrebbe affrontare altri temi di rilevanza per le amministrazioni locali e per le polizie locali quali: le funzioni ausiliarie di polizia

amministrativa locale rese da altri dipendenti pubblici; la cooperazione tra polizia locale e Forze di polizia dello Stato; la disciplina dell'armamento e delle uniformi; l'accesso alle banche dati, comprese quelle del Ministero dell'Interno; la definizione delle politiche nazionali della sicurezza, delle politiche locali per la sicurezza e delle politiche integrate; l'individuazione degli accordi tra Stato, regioni e autonomie locali come strumento specifico della cooperazione interistituzionale; l'istituzione di un numero di telefono unico nazionale, solo per citare alcuni dei provvedimenti auspicabili.

Accesso allo SDI da parte delle polizie locali.

Un vigile, nell'attività di controllo, non può effettuare interrogazioni allo SDI, riservato alle Forze di Polizia, per conoscere le informazioni di polizia della persona controllata da cui desumere la pericolosità sociale e se è ricercato. Per assicurare maggiore efficacia al controllo (e sicurezza per l'operatore) potrebbe consentirsi l'accesso, anche limitato (ad esempio circoscritto agli eventuali provvedimenti sulla limitazione della libertà personale). Al riguardo sarebbe necessario modificare la legge n. 121 del 1981).

Attribuzioni di polizia giudiziaria.

Estendere agli agenti di PG la possibilità di ricevere denunce, ora preclusa dal codice di procedura penale (saranno poi le Forze di polizia, con disposizioni interne, a disciplinare l'attività in modo che le attività del personale meno esperto siano comunque supervisionate da quello più esperto e dalla scala gerarchica (occorre in tal caso una modifica del Codice di procedura penale).

Formazione degli operatori di polizia.

Gli operatori delle forze di polizia impiegate nelle aree degradate devono possedere una preparazione specialistica su determinate tematiche legate al degrado. Potrebbe essere previsto l'obbligo di frequentare appositi corsi dedicati (per limitare i costi, tali corsi potrebbero essere effettuati in modalità *e-learning* gestiti dalle Forze di polizia, i cui programmi dovrebbero essere condivisi con le strutture di *governance* e l'aderenza a specifici profili attitudinali, definiti e verificati dalle apposite strutture esistenti nelle Forze di polizia (ad esempio, gli uffici che si occupano di selezione attitudinale nel reclutamento).

Effettività ed adeguatezza delle sanzioni.

Potrebbero prevedersi misure atte ad assicurare effettività ai provvedimenti sanzionatori prevedendo, nei casi in cui non siano previste misure coercitive personali, il massimo ricorso a misure alternative, nell'ambito di quelle socialmente utili (pulizia dei muri imbrattati, eccetera).

Procedure per l'espulsione.

I prerequisiti giuridici per l'espulsione (ad esempio, riconoscimento da parte dello Stato estero) hanno ricadute molto onerose sulle forze di polizia in termini di tempi e risorse da dedicare (può prevedersi un comitato/osservatorio permanente, con la presenza anche degli operatori di polizia, prevedendo, tra le competenze, proposte per contemperare le esigenze specifiche della materia con le esigenze operative).

Collaborazione dei cittadini.

Per le forze di polizia è di estrema utilità acquisire tempestivamente informazioni rilevanti in materia di illegalità o di devianza in genere. In proposito dovrebbero prevedersi procedure informatizzate per segnalare *on line*, anche in forma anonima, eventi di interesse.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4

Le politiche attive al servizio del sociale

PAGINA BIANCA

1. CONTESTUALIZZAZIONE E ANALISI DEL TEMA

1.1 *Le periferie dal punto di vista sociale: criticità e opportunità*

Il termine periferia è ormai utilizzato stabilmente al plurale. Si è compreso che le periferie sono molteplici e le loro morfologie sociali estremamente variegate.

La mappa delle criticità sociali è molto variegata nel nostro Paese. L'ISTAT ha presentato alla Commissione una ricerca che ha ricostruito, per ciascuno dei 14 comuni capoluogo delle città metropolitane italiane, specifiche condizioni di disagio⁹¹. La mappa dell'Italia che ne risulta mostra differenze significative tra le città. Osservando, ad esempio, gli indicatori relativi alla presenza di posti in asilo nido per 100 abitanti da 0-2 anni, si va dai 49,1 di Bologna ai 4,9 di Messina, con una distanza drammatica delle città del Centro-Nord (tutte al di sopra di 30) da quelle del Mezzogiorno, che non superano (tranne Reggio Calabria) il valore di 11.

L'analisi dell'ISTAT, presentando dati riferiti a partizioni *sub-comunali*, permette inoltre di scendere nel dettaglio delle condizioni di ciascuna città. Un dato rilevante in questo senso è l'indice di vulnerabilità sociale, che “è costruito attraverso la combinazione di sette indicatori elementari che descrivono le principali dimensioni materiali e sociali della vulnerabilità”.

Emerge ancora una marcata distinzione Nord-Sud: l'indice è stabilmente sotto quota 100 al Centro-Nord: il valore più basso si registra a Venezia (97,9), con leggere variazioni nelle altre città: 98,5 Bologna; 98,9 Milano; 99,1 Genova; 99,6 Firenze; 99,7 Torino. Se a Cagliari è esattamente pari a 100, il resto dei capoluoghi metropolitani è oltre la soglia: 101 Roma; 101,4 Bari; 101,8 Reggio Calabria; 103,5 Messina; 105 Palermo; 107,3 Catania; fino al valore più alto di Napoli, pari a 111,2.

Si rilevano tuttavia soprattutto differenze molto marcate tra diverse zone della stessa città: si registrano infatti distanze superiori ai 30 punti tra i quartieri di tutte le città prese in considerazione, identificando chiaramente le aree vulnerabili dal punto di vista sociale e quelle viceversa al riparo da questa condizione.

L'indice di vulnerabilità è costruito sulla base di indicatori che prendono in considerazione le condizioni soggettive delle persone (livello di istruzione, composizione della famiglia, situazione abitativa, partecipazione al mercato del lavoro e condizioni economiche). Per provare a restituire una mappa delle situazioni di esclusione nelle principali città italiane, potrebbe essere utile incrociare questo stesso indice con i dati riferiti a dimensioni spaziali. Lo stesso documento dell'ISTAT presenta infatti informazioni rilevanti rispetto a indicatori quali: valore degli immobili, indice di centralità (rapporto tra flussi in entrata e flussi in uscita) e disponibilità di servizi (addetti ad attività creative e culturali, ospedali con pronto soccorso, servizi nel settore socio-educativo).

Ne emergerebbe che la vulnerabilità dunque non è uguale dappertutto. Si è diversamente vulnerabili a seconda del posto in cui si vive. A parità di condizioni socio-economiche individuali e familiari, la disponibilità di servizi di base incide sull'esposizione della popolazione a situazioni di rischio.

⁹¹ Il documento è il risultato dell'estensione ai 14 comuni capoluogo delle città metropolitane dell'analisi relativa alle sole città di Roma e Milano presentata nel corso dell'audizione resa alla Commissione il 24 gennaio 2017 dal presidente dell'ISTAT Alleva.

Un recente rapporto ISTAT fornisce dati di un certo interesse con riferimento alla distribuzione territoriale della povertà in Italia, distinguendo tra povertà assoluta e povertà relativa⁹².

L'indagine, pur non presentando dati disaggregati per comune, restituisce tuttavia una articolazione territoriale del fenomeno della povertà in Italia, che permette di cogliere una varietà di situazioni di notevole interesse. Essa infatti si riferisce a macro aggregati territoriali (Nord, Centro, Mezzogiorno) e a tre tipologie di centri: a) centro dell'area metropolitana; b) periferia dell'area metropolitana e comuni con più di 50mila abitanti; c) altri comuni fino a 50mila abitanti. In particolare, il riferimento alle tipologie di centri permette di cogliere come i processi di impoverimento abbiano differenzialmente inciso sulle diverse aree territoriali del Paese: risultano infatti più pesanti nei comuni medi e piccoli soprattutto dell'Italia centrale; mentre le grandi città, soprattutto del Nord, mostrano una maggiore resilienza rispetto alla crisi sociale.

Con riferimento alla povertà assoluta, emerge che, tra il 2015 e il 2016, i capoluoghi delle città metropolitane vedono migliorare nettamente la propria posizione (l'indice scende dal 7,2% al 4,9%): si registrano andamenti positivi al Nord e nel Mezzogiorno, mentre di segno negativo (la povertà cresce dello 0,3%) nel Centro. Peggiora invece la condizione dei centri medi (comuni periferici delle aree metropolitane o con più di 50mila abitanti) e di quelli piccoli (altri comuni fino a 50mila abitanti): nei primi, la povertà assoluta sale dal 6% al 7,1%; nei secondi dal 5,9% al 6,3%. Questo tipo di andamento si registra in tutte le aree del Paese, tranne nei piccoli centri del Mezzogiorno, dove si ha un calo pari all'1%.

Con riferimento alla povertà relativa, anch'essa scende dall'8,2% al 5,7%, con andamenti del tutto analoghi rispetto al precedente, sia con riferimento ai tipi di città che alla distribuzione geografica. C'è da notare però che al 2016, se per i dati sulla povertà assoluta, la distanza Nord-Sud appare importante ma non eclatante (per i centri medi, dove il divario è maggiore, si va dal 4,2% del Nord all'11,1% del Mezzogiorno), per quelli riguardanti la povertà relativa la distanza si fa drammatica (per la stessa classe di centri, si va dal 4,7% al 22,2%).

Al classico divario Nord-Sud sembra aggiungersi, in primo luogo, una ulteriore frattura tra classi di centri (tra le città più grandi e i capoluoghi delle città metropolitane) e, in secondo luogo, una crescita della povertà nelle città maggiori del Centro. In termini di politiche per le periferie, ciò implica porre particolare attenzione al *gap* crescente tra città grandi, che mostrano evidentemente capacità di reagire alla crisi, e città medie che invece vedono peggiorare le proprie condizioni economiche. Il segnale che emerge dai dati sulla povertà è che l'armatura territoriale che ha sostenuto una parte importante della crescita italiana degli ultimi decenni (i centri di corona metropolitana e il periurbano diffuso) mostra decisi segnali di crisi.

Un'altra fondamentale questione riguardante la vulnerabilità è quella relativa al numero e alla condizione degli anziani. Nel 2016, l'Italia è il Paese più anziano dell'Unione europea: il 22% della popolazione ha più di 65 anni (la media UE è pari a

⁹² Cfr. ISTAT, *La povertà in Italia: Report anno 2016*, 13 luglio 2017. In condizione di povertà assoluta si trovano le famiglie la cui spesa mensile è inferiore alla soglia rappresentata dalla spesa minima necessaria per acquisire i beni e i servizi essenziali ad uno *standard* di vita accettabile. Si assume che, in condizioni di povertà relativa, si trovano le famiglie di due componenti la cui spesa mensile è inferiore a 1.050,95 euro (al 2016), valore calcolato dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti.

19,2%). In termini geografici, l'indice di vecchiaia è tendenzialmente più elevato nelle città del Nord rispetto a quelle del Sud con alcune eccezioni però: tra i capoluoghi delle città metropolitane (fonte ISTAT 2011) il dato più alto si registra a Cagliari (251,6%), mentre solo Milano (196,3%) si colloca al di sotto della soglia del 200%, oltre la quale si collocano tutti i centri del Nord, a dimostrazione di una capacità di attrarre giovani in cerca di lavoro, da parte del capoluogo lombardo, molto significativa.

Nel caso degli anziani, le ricadute in termini di politiche per le periferie sono molteplici. Il punto essenziale è quello di favorire l'autonomia abitativa, consentendo agli anziani di permanere nel proprio domicilio. Ciò può essere consentito da: lo sviluppo ulteriore di programmi di assistenza domiciliare per gli anziani; la promozione delle tecnologie digitali per diagnostica, prenotabilità dei servizi, ma anche segnalazioni di urgenze; la diffusione di sperimentazioni in tema di abitare, con forme di *cohousing* per la condivisione di servizi comuni tra anziani (dalla cucina alla lavanderia, alla stessa assistenza), o di *cohousing* tra anziani e studenti (vi sono esperienze pilota in alcune città)⁹³.

Da quanto scritto finora, emerge con chiarezza che l'utilizzo del solo criterio spaziale per identificare le periferie non basta: le periferie non sono solo le parti di città distanti dal centro, perché possono esserci quartieri deprivati che corrispondono alle parti più antiche delle città (tipicamente le aree vicine ai porti o prossime alle stazioni).

Il rischio sociale, rispetto alla coesione e alla sicurezza sociale integrata, e la sofferenza urbana sono acuti e inaccettabili nei quartieri con una concentrazione di mancanza di opportunità, di popolazione in condizioni di svantaggio, con molti nuclei in povertà assoluta, spesso pluridimensionale e intergenerazionale. L'accoglienza della prima infanzia, il sostegno alle famiglie con difficoltà, alle donne sole con figli, come alle persone sole con scarso reddito; l'aiuto alle famiglie con persone ristrette, una batteria di opportunità educative territoriali di *standard* europeo, una approfondita ed efficace lotta alla povertà educativa e alla riproduzione delle disuguaglianze nei percorsi scolastici, i servizi per la socializzazione al lavoro soprattutto per i ragazzi che sono a rischio o già si trovano in condizioni Neet, sono i profili di maggiore criticità del *welfare* nelle periferie sociali delle città italiane.

Tuttavia, se parliamo di periferie urbane è perché lo spazio conta e agisce come fattore di segregazione: sono i quartieri pubblici divenuti delle *enclaves*, spesso per effetto di politiche che hanno fallito nel "cucire e legare" il singolo brano al più ampio tessuto urbano, o hanno addirittura agito nel rafforzare lo stigma del "quartiere difficile" attraverso i programmi *area-based* dagli esiti fallimentari; sono "gli insediamenti informali ai bordi di infrastrutture o di grandi cantieri"; sono i campi rom autorizzati e pianificati⁹⁴.

Le periferie si differenziano certamente rispetto alla loro localizzazione relativa, perché è evidente che il livello di densità e complessità dei problemi, ma anche delle risorse presenti e delle opportunità che possono incontrarsi nelle periferie metropolitane non è comparabile con quello delle periferie delle città piccole e medie.

Neppure il criterio della disponibilità di servizi è però esplicativo, perché i quartieri di edilizia residenziale pubblica offrono il più delle volte elevate dotazioni in

⁹³ Informazioni e note a tale riguardo, tra i documenti pervenuti alla Commissione, si trovano in Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Habitat III: Italy's National Report*, giugno 2016.

⁹⁴ Cfr. De Leo D. (2015), "I confini delle nuove povertà", *Crios*, n. 1.

termini di spazi e attrezzature del welfare, mentre ne sono specialmente sprovvisti le *gated communities*, gli insediamenti “a bassa densità” del periurbano padano o le urbanizzazioni costiere del Mezzogiorno. Il problema semmai è che i quartieri pubblici difettano dal lato della reale fruibilità di questi stessi spazi e attrezzature, spesso non mantenuti, con problemi di gestione o addirittura chiusi.

Volendo riferirsi ad un criterio funzionale, è possibile affermare che i quartieri periferici sono quelli connotati da una rarefazione delle funzioni elevate e da una estrema povertà del mix di usi⁹⁵.

Le periferie sono le parti dell'urbano dove le condizioni di esclusione sono più aspre, forte è la domanda di inclusione e le politiche pubbliche faticano a disegnare e implementare soluzioni efficaci. Sono dunque riconoscibili seguendo la prospettiva dei bisogni sociali, ma anche cercando tra i casi nei quali la risposta pubblica a tali bisogni ha incontrato maggiori difficoltà e investimenti pubblici per la riqualificazione e sono stati esposti al rischio di fallimento. Si potrebbe anzi sostenere che la condizione dei quartieri difficili è data dalla combinazione tra fattori socio-economici e spaziali penalizzanti ed effetti limitati delle politiche pubbliche che hanno cercato di trattare quei fattori. In questi territori ove pure sono attivi alcuni servizi sociali, si sconta un deficit di risorse, l'inappropriatezza dell'offerta rispetto ai profili di domanda, limiti di approcci settoriali rispetto a condizioni di povertà pluridimensionale.

In sostanza, ciò che sembra emergere in termini di indicazioni di policy da questo primo punto e dalle audizioni è che una politica nazionale sulle periferie potrebbe assumere come elemento da cui partire la mappatura delle situazioni più critiche, esito di un incrocio tra dimensioni socio-economiche e dimensioni spaziali della vulnerabilità. Tale mappatura potrebbe essere posta a base di un confronto tra amministrazioni centrali ed enti locali per una possibile agenda per le periferie, capace di: a) concentrare risorse e di intervenire selettivamente sulle aree di maggiore vulnerabilità; b) impostare l'intervento centrale su set di indicatori credibile e uniforme per tutte le principali città del Paese, dando a questo una cornice strategica di riferimento; c) co-decidere tra centro e comuni le aree di intervento, sottraendo tale decisione al solo meccanismo del bando; d) identificare, dentro le aree-bersaglio, il tipo di azione più rilevante per criticità specifiche, dando priorità agli interventi immateriali su fragilità, vulnerabilità ed esclusione, prima che a quelli sulle opere pubbliche.

1.2 Attori e politiche

Tuttavia, come testimoniano molti dei materiali presenti nell'archivio della commissione, le periferie non sono soltanto i posti del degrado e dell'insicurezza. Vi sono energie diffuse, iniziative di riscatto, pratiche di inclusione attiva, politiche pubbliche intelligenti. Quasi ovunque, anche nelle periferie sociali più compromesse, vi sono già attori ed esperienze che, pur limitate, vanno valorizzate. Non è mai vero che “non c'è niente” ed è sempre quasi vero che prescindere dalle storie preesistenti dei luoghi è dannoso e controproducente. Si pensi, in particolare, alle esperienze di

⁹⁵ Si veda il documento a cura di Mibact e KCity, *Demix. Atlante delle periferie funzionali metropolitane*, Pisa, Pacini editore, 2017.

innovazione sociale, che tendono a produrre risposte dal basso ai problemi delle periferie, attraverso forme di mobilitazione diretta.

Nelle periferie sono infatti riconoscibili anche straordinari patrimoni: capacità, relazioni, competenze, culture. È nelle periferie che operano molteplici soggetti (associazioni, gruppi, cooperative, imprese sociali) che rappresentano segnali di innovazione. La Commissione ha incontrato in ogni città una grande ricchezza di risorse associative e di partecipazione dei cittadini.

Sono coloro che decidono di impegnarsi per produrre valore sociale, riusando e riciclando beni che hanno perduto funzioni e usi: immobili dismessi o sottoutilizzati sono riattivati e diventano centri di produzione culturale e spazi di *coworking*, caffetteria e spazi per il doposcuola degli studenti, sale prova musicali e posti dove ballare; aree abbandonate sono trasformate in orti e spazi per il gioco; cascine tornano ad accogliere attività agricole, ma si aprono anche al *co-housing* e offrono ospitalità per lo sviluppo di *start-up*; immobili del demanio sono oggi spazi per l'arte, così come ex capannoni artigianali sono palestre. Riattivando immobili e riusando spazi abbandonati, promuovono coesione sociale, creano occasioni di lavoro, sostengono il reinserimento in percorsi di formazione all'autoimprenditorialità dei giovani del quartiere.

Ne sono esempi: il percorso giuridico, amministrativo e istituzionale per il riutilizzo di aree abbandonate avviato a Napoli; la proposta progettuale di Città metropolitana di Milano “*Welfare* metropolitano e rigenerazione urbana - Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza”, con l'obiettivo di innescare processi di riqualificazione di spazi sottoutilizzati o abbandonati attraverso interventi che sappiano rispondere alla domanda abitativa di fasce deboli della popolazione e al contempo alla necessità di luoghi per attività culturali, aggregative, anche a valenza economico-produttiva, volte a sostenere l'inclusione sociale; i progetti di riqualificazione di Bologna, accompagnati da investimenti sociali tesi a monitorare le dinamiche sociali e della sicurezza e a facilitare l'integrazione dei residenti, prevalentemente stranieri, nel tessuto produttivo e della comunità; la dinamicità del volontariato a Bari.

Al loro fianco, questi soggetti trovano a volte degli abilitatori, attori che hanno messo a punto programmi di sostegno a progetti di innovazione dal basso (sono fondazioni bancarie o fondazioni di impresa); a volte hanno come *partner* dipartimenti universitari e agenzie tecniche; a volte, trovano negli enti locali un'istituzione attenta. In particolare, si citano le esperienze portate dal Capo della Polizia Gabrielli di tavoli composti da rappresentanti delle Prefetture e uffici della polizia, che hanno innalzato il livello della sicurezza urbana attraverso il confronto con esponenti della società civile e dei comitati civici.

Nelle sue missioni, la Commissione ha incontrato diversi di questi soggetti, raccogliendo storie e pratiche di grande interesse. Di tutto ciò abbiamo voluto dare evidenza nella relazione, allo scopo di integrare l'analisi delle criticità con una rappresentazione delle risorse e delle opportunità di intervento. Per questa ragione, è necessario osservare le periferie con attenzione e rifuggire dallo stereotipo secondo il quale esse sono soltanto sede dei mali della città.

Dalle periferie emerge tra l'altro una domanda di partecipazione e gestione dei beni comuni (come gli spazi verdi, o il recupero di beni vandalizzati come

nell'esperienza di Retake) che vedono una nuova soggettività degli abitanti e delle associazioni.

In sintesi, le periferie oggi esprimono, più che estesi fabbisogni (come nella fase della ricostruzione del Paese), intense domande. Sono domande specifiche provenienti da differenti gruppi sociali (gli anziani e i Neet, gli stranieri e i Rom), da singoli e gruppi della società civile (i cittadini attivi e gli imprenditori civici). Sono domande situate, diverse per condizioni di contesto entro cui si formano, nei quartieri popolari delle grandi aree metropolitane o nella media città dell'urbanizzazione diffusa.

Come sottolinea un contributo acquisito dalla Commissione, le politiche urbane “a partire dagli anni Novanta hanno introdotto significative innovazioni al più tradizionale approccio alla riqualificazione, soprattutto in termini di integrazione delle azioni e partecipazione di diversi attori al processo”⁹⁶. Si tratta principalmente delle esperienze dei Contratti di Quartiere e delle Iniziative comunitarie (Urban pilot Project prima e poi Urban I e II). Tutte queste forme di azione hanno posto al centro della loro azione le questioni dell'esclusione sociale e della povertà relativa all'interno di quartieri-bersaglio. Di questa grande massa di esperienze, non si hanno valutazioni sistematiche e comparative. Rare sono anche le esperienze di valutazione per quello che riguarda gli interventi sull'edilizia pubblica (come i Contratti di Quartiere). Nel momento in cui si intende procedere alla definizione di una politica nazionale sulle periferie, appare fondamentale dotarsi di un esercizio valutativo approfondito su quanto è stato fatto, a fini di rendicontazione ma soprattutto di apprendimento dalle pratiche che pure hanno avuto successo e dalla opportuna considerazione, non dettata da giudizi corrivi, di ciò che non ha funzionato.

L'indicazione che emerge in conclusione è che le politiche per le periferie al servizio del sociale devono: essere selettive, affiancando all'orientamento alle persone e alle diverse fragilità e vulnerabilità un approccio radicalmente *place-based*, basato cioè sulla considerazione delle specifiche condizioni locali; tenere conto delle “energie sociali” presenti e assumere modalità abilitanti nei confronti di quei soggetti che si attivano per intraprendere iniziative di rigenerazione, sviluppo e coesione sociale; promuovere sperimentazioni locali, essendo complementari a ciò che già si muove sul terreno dell'innovazione delle forme del *welfare*.

2. PROPOSTE E RICADUTE NORMATIVE

Considerando le indicazioni raccolte in molti anni di esperienze, tenendo conto di pratiche virtuose già presenti in alcuni territori, senza sminuire la necessaria declinazione locale di ogni dispositivo, facendo tesoro di tante testimonianze che la Commissione ha raccolto, si possono indicare alcune proposte, che intendono essere abbastanza generalizzabili, realisticamente attuabili, offrendo in prospettiva una vera razionalizzazione dell'uso delle risorse e un reale migliore livello di efficacia degli investimenti. Proposte con cui non si intende evitare la necessità di ripensare complessivamente a un rinnovato modello di *welfare* territoriale che, pur tenendo conto

⁹⁶ Ombuen S., Calvaresi C., De Leo D., Fioretti C. (2017), “Oltre le periferie: verso una strategia nazionale per la rigenerazione urbana”, in Urban@it-Centro nazionale di studi sulle politiche urbane (a cura di), *Il Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Il Mulino, Bologna.

dei limiti emersi, consideri insopprimibile un *welfare* teso al superamento delle diseguaglianze e al sostegno dei cittadini più deboli.

Dall'insieme dei lavori è emersa l'esigenza di costruire, anche a partire da cantieri già operativi, un'agenda per le periferie sociali del Paese che, come è emerso in diverse audizioni e visite sono anche luoghi ove si esprimono risorse di grande rilevanza per l'Italia.

2.1 Lanciare un programma sociale per le periferie

Sono in avvio i progetti recentemente approvati e finanziati per le periferie. Senza sminuire l'importanza di interventi su infrastrutture, ambiente, disponibilità e riqualificazione di edifici e spazi liberi, è sempre più evidente che per provare a dare una svolta alla qualità della vita, alle opportunità effettivamente esigibili in questi territori, occorre una sorta di programma straordinario per l'infrastrutturazione sociale delle periferie. Se le politiche si fermano a stanziare quote più o meno rilevanti di investimenti per lavori sullo spazio fisico, pur ottenendo avanzamenti, il profilo delle opportunità per i soggetti più deboli non cambierà. Va realizzata una svolta: il miglioramento effettivo dei sistemi di opportunità economiche e sociali come premessa (e non come esito) allo sviluppo, anche di quello che si presume di rilanciare con i lavori pubblici. Da soli, gli interventi per le usuali opere pubbliche non daranno i risultati promessi e, in diversi casi, potranno avere effetti contraddittori. Il programma sociale per le periferie dovrebbe privilegiare la realizzazione di servizi, la sperimentazione di azioni immateriali, la diffusione di sostenibili modelli gestionali, il sostegno a progetti di inclusione sociale, di produzione culturale, di nuovo *welfare*, di servizi innovativi all'abitare, rispetto agli investimenti in opere.

Avviare la costituzione di Agenzie sociali di quartiere

Facendo tesoro delle cognizioni cumulate in tanti anni di esperienza, riprese nella stagione dei programmi complessi e dei PIC Urban, rilanciati con ulteriori innovazioni dai tanti segnali di futuro che in molte città si registrano con il riuso di tanti contenitori dismessi, occorre realizzare agenzie sociali locali capaci di trattare in modo tendenzialmente integrato alcuni fondamentali bisogni.

Dalle audizioni come dalle visite in diverse città la Commissione ha constatato la necessità di armonizzare gli interventi che, pur ridotti, sono ancora in essere. Anche in questo campo l'amministrazione pubblica continua a funzionare secondo un modello a canne d'organo parallele, con ben poca integrazione. L'esperienza consente di sostenere la necessità di alcune caratteristiche di tali agenzie.

Preferibilmente devono essere miste e plurali. Dal punto di vista della gestione, come dei professionisti impiegati (provenienti dagli enti di terzo settore e dai ruoli degli enti pubblici), come dei diversi aspetti del disagio sociale da trattare, queste nuove istituzioni dovranno essere plurali e miste. Dovranno inoltre essere aperte nei quartieri, sulle strade, offrendo un'interfaccia accogliente ed efficace, nella logica dello sportello unico, per superare la frammentazione del trattamento amministrativo dei bisogni che ancora oggi si ripropone in molti territori.

Non si dovrà trattare di nuovi asteroidi calati dall'alto nei quartieri. Dovranno essere piuttosto degli organismi di interfaccia, degli *hub* fra i centri di servizio sociale dei comuni, le scuole, i centri per l'impiego e diversi servizi già esternalizzati ad enti di terzo settore. In diversi casi dovranno poter essere promotrici e/o enti attuanti di interventi di lotta alla povertà educativa, per la socializzazione al lavoro dei Neet endogeni come per interventi di sostegno dei disoccupati già adulti. Immaginando un modello che dovrà essere necessariamente originale e adeguato ai tempi, i riferimenti sono le Missioni Locali francesi, come alcuni *Job center* di città europee, sino agli ormai vecchi modelli delle Regie di quartiere o dei Club di prevenzione specializzata francesi⁹⁷. È evidente un possibile forte riferimento a dispositivi immaginati anche in Italia già negli anni Cinquanta, dai pionieri del rinnovamento del lavoro di comunità. Evidentemente, entro un approccio effettivamente integrato, un tale dispositivo dovrebbe includere anche le funzioni che in diverse realtà, da considerare attentamente, sono già affidate da agenzie sociali per la casa (come "Locare" a Torino o esperienze analoghe in altre città).

Formare una nuova leva di agenti di sviluppo per la crescita delle comunità locali

Riprendendo e ridefinendo la proposta di qualche mese fa fatta da Fabrizio Barca⁹⁸ si potrebbero formare e impiegare in duecento quartieri delle città italiane ove è più grave il disagio, giovani agenti di sviluppo, da selezionare fra coloro che già operano negli stessi territori per agenzie di terzo settore o in alcuni casi dipendenti pubblici. Nei territori, fra le agenzie di terzo settore e le scuole infatti vi è un importante fermento, che spesso però produce ridondanze, la riproposizione di interventi poco efficaci. Oltre alle risorse per rilevanti progettualità occorre fare in modo che nei territori vi siano professionisti riflessivi capaci di aggregare e far cooperare gli attori, mobilitare e indirizzare al meglio gli investimenti delle risorse, valorizzando il patrimonio di quello che già c'è, ma anche – se necessario – decostruendo cristallizzazioni (di abitudini e di potere) che non di rado determinano limiti di efficacia. Professionisti che nella difficile fase che stiamo vivendo connotata da profondi cambiamenti anche di paradigmi, siano capaci di offrire un contributo di alto livello con competenze di *social design* che devono essere obiettivamente sofisticate oggi per incidere in modo adeguato.

2.2 Ampliare i servizi di welfare a sostegno delle misure contro la povertà

Per la prima volta in Italia si delinea una strategia di lotta alla povertà attraverso vari strumenti attivati o potenziati nella XVII legislatura: il *REI* (approvato con il disegno di legge "Norme per il contrasto alla povertà e per il riordino dei servizi sociali"), che prevede l'introduzione del cosiddetto reddito di inclusione attiva, ossia, un contributo economico fino a 485 euro al mese per le famiglie più numerose, il PON inclusione (Programma Operativo Nazionale) e la delega per il riordino delle politiche

⁹⁷ Cfr. Laino (2012), *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo*, FrancoAngeli, Milano.

⁹⁸ Fabrizio Barca, ha proposto che la Commissione Ue assuma "500 pionieri dello sviluppo", cioè giovani esperti provenienti da tutta l'Unione che "stiano fisicamente sul campo" diventando "gli interlocutori del sindaco", in particolare nelle regioni a bassa crescita, "dove la qualità delle istituzioni è particolarmente debole".

di contrasto alla povertà, le Linee guida per i senza fissa dimora, le misure per integrare i migranti.

In gran parte (anche se non esclusivamente) il tema “povertà” riguarda i territori delle periferie urbane.

In sostanza, la strategia prevede di istituire una misura di reddito minimo che dovrà essere accompagnato da servizi sociali di accompagnamento e di aiuto all’inserimento al lavoro; in generale, si tratta di favorire un’inclusione sociale basata sull’acquisizione di un’autonomia lavorativa e reddituale e la fruizione dei servizi sociali.

Va ribadito che se si investe in sicurezza sociale si riduce notevolmente il livello di conflittualità sociale, ed è un ulteriore motivo di investimento nel *welfare*. Quello che serve è un piano strutturale stabile contro la povertà, che parta dalle periferie. È stato segnalato con forza a questo proposito dal sindaco di Bari Decaro la necessità che il PAC diventi uno strumento economico costante e stabile per permettere ai Comuni di proseguire attività straordinarie come nidi o centri per l’infanzia.

A conferma dello stretto nesso tra politiche abitative, del lavoro e sociali, nonché della sicurezza, la strategia non potrà essere effettivamente implementata se non sarà accompagnata da una robusta politica di assegnazione di alloggi a costo sociale e da un raccordo stretto con le politiche attive per il lavoro, di recupero scolastico e per l’assistenza ad anziani e disabili. Infatti, l’investimento in REI non può significare la riduzione dei contributi per la non autosufficienza.

Soprattutto questi sono i nodi per l’intervento nelle periferie, dove certo non basta il risanamento urbanistico e aumentare i servizi (come trasporti e raccolta rifiuti), ma occorre puntare sulle persone e sulla ricostruzione di un tessuto sociale e culturale profondamente lacerato dalla crisi e dalla debolezza di punti di riferimento dello Stato e di soggetti sociali organizzati. L’impoverimento degli ultimi anni può essere affrontato solo attraverso strategie complessive accompagnate dalla partecipazione dei cittadini. Si pensi a questo proposito alle esperienze della Comunità di S. Egidio (città ecosolidale, scuole della pace, programma Viva gli anziani, laboratori artistici per disabili nelle periferie).

La strategia contro la povertà va affiancata quindi a soluzioni alloggiative per assorbire liste di attesa e occupazioni abusive, riqualificazione urbanistica, misure di prevenzione per garantire maggiore sicurezza specie per le fasce più deboli come anziani, donne e minori (si vedano le associazioni “Zen Insieme” o le “Onde Onlus” a Palermo). Inoltre sono centrali le politiche scolastiche per estendere a tutte le scuole in quelle aree tempo pieno, mense, aperture oltre orario e anno scolastico per attività culturali e sportive (si citano qui le esperienze contro la povertà educativa di padre Zanotelli e della Comunità San Gennaro).

Evidentemente, il nodo importante è rappresentato dalle risorse che non possono essere recuperate solo da una razionalizzazione delle misure esistenti, ma vanno individuate come una delle priorità di una politica di investimenti. Ridurre le diseguaglianze e la povertà rappresenta un investimento per uno sviluppo equilibrato e non una politica assistenziale. In questo senso, il REI prevede un investimento iniziale per favorire i nuclei familiari con minori per poi estenderlo a tutti i soggetti in povertà assoluta (4,7 milioni secondo dati ISTAT). L’investimento di circa 2 miliardi è attualmente molto al di sotto della somma di 6 o 7 miliardi necessari per estenderlo a

tutti e quindi per arrivare a una copertura delle situazioni di povertà collocate per la maggior parte nelle periferie urbane.

Il limite più forte è l'insufficienza del contributo economico e l'interrogativo sulla reale capacità dei Comuni di fare progetti di accompagnamento, in particolare per l'inclusione nel mondo del lavoro, o sulla possibilità di intervenire sulla casa o sul recupero scolastico (competenze di altri enti). Si rileva quindi una debolezza dell'infrastruttura sociale (come i Centri per l'impiego) che dovrebbe avviare al lavoro e all'autosufficienza economica i soggetti deboli e non limitarsi a contributi assistenziali. Il rischio dell'assistenzialismo è stato più volte denunciato da associazioni come Snodi-Caritas a Torino.

In questo senso va segnalato, ad esempio, l'esiguo numero degli assistenti sociali dei comuni cui è affidato il compito di tale accompagnamento all'autonomia. Si va, infatti, da un rapporto di un assistente sociale ogni 2.000 abitanti del Trentino a 1 ogni 10.000 in Calabria. A Bari c'è un numero di assistenti sociali pari a 66, con un rapporto di 1 a 5.000, e sono 30.000 le persone in situazioni di povertà estrema (raddoppiate rispetto agli ultimi anni) che si avvicinano ai servizi.

Occorre, quindi, un potenziamento dei servizi sociali, specie a favore della fascia degli adulti e delle persone ultraquarantenni e ultracinquantenni che hanno perso il lavoro e soprattutto la creazione di nuove figure professionali per la presa a carico di persone e famiglie in difficoltà.

Non va dimenticata la presenza in periferia di molte persone con disagio mentale. Il 25% delle domande accolte dell'edilizia residenziale pubblica provengono da disabili con problemi di patologie psichiatriche. Si veda qui l'esperienza di Quarto Pianeta a Genova. Occorre comporre un equilibrato sistema da un punto di vista di *mix* sociale, recuperando la filosofia dei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

I programmi di finanziamento del sociale devono essere programmabili su più anni, per permettere una continuità dei servizi; inoltre, è necessaria la flessibilità cercando di ridurre al minimo i vincoli imposti alle amministrazioni locali che devono essere attori nella destinazione delle risorse.

In sintesi, attraverso la concertazione tra Stato e Regioni occorre coordinare vari interventi in una logica di piani locali dove operare con varie risorse, stabilendo le priorità e effettuando un attento monitoraggio dei loro effetti. In tali piani possono confluire vari interventi ed in particolare l'implementazione del REI con l'aumento delle risorse umane per favorire i progetti di inclusione, da realizzare mettendo a sistema risorse di Stato, Regioni e Comuni come politiche sociali, interventi per le periferie e fondi europei. Si tratta di fondi già programmati e in larga parte impegnati e di politiche in corso di implementazione di cui bisogna avere una visione coerente da poter integrare nel futuro.

Se si guarda al lavoro come chiave di ripensamento del *welfare* e occasione di eguaglianza e tutela dei cittadini, molte sono le politiche attive da promuovere:

- creazione, attraverso incentivi, di zone di insediamento per aziende con lo sviluppo delle tecnologie dell'industria 4.0 e sostegno all'indotto per rompere l'isolamento fisico e territoriale;
- formazione continua di giovani adulti per creare un incontro domanda/offerta rivalutando mestieri e lavori manuali e di assistenza;

- percorsi di lavoro temporaneo per tutti coloro che faticano a inserirsi o reinserirsi in ogni fascia di età e condizione di svantaggio (disabili, psichici, fragili) anche con lavori protetti o tipologie di lavoro sociale e a favore della collettività;
- sostegno alla capacità di auto-impresa delle donne;
- formule di assicurazione collettiva per garantire disabili e anziani collegate ad una rete di servizi alla persona organizzata e diffusa e volta a garantire qualificazione e lavoro nuovo per gli operatori.

2.3 Contrastare le disuguaglianze nelle periferie attraverso la scuola e i servizi per l'infanzia

In molti contesti urbani le scuole rappresentano un presidio di legalità, un punto di riferimento e di aggregazione, il luogo del possibile riscatto per tanti giovani. La scuola, con ancora più forza in queste realtà, deve essere lo strumento fondamentale con cui dare attuazione all'articolo 3 della Costituzione, favorendo la rimozione degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Tale impostazione è stata ribadita dalla Ministra dell'Istruzione, Università e Ricerca Valeria Fedeli nella sua audizione.

Le aree del Paese, infatti, dove l'istruzione è migliore, hanno saputo rispondere in maniera più efficace alla crisi: quanto più il livello di istruzione e formazione è elevato, infatti, tanto inferiore è il numero dei soggetti che non hanno un'occupazione. Nella stessa misura, tanto più il livello di istruzione è alto, tanto minore è la probabilità di vivere in condizioni di povertà e disagio sociale. Per questo, la scuola deve essere messa nelle condizioni di diventare un reale agente di cambiamento e mobilità sociale, in grado di fornire un'educazione inclusiva e di qualità estesa a tutto il territorio e che garantisca opportunità di apprendimento per tutti.

Esiste un legame tra povertà minorile e fallimento formativo precoce. Certamente, non è l'unico fattore ad influire sulla dispersione; un altro elemento determinante è rappresentato dalle scarse competenze conseguite dagli studenti.

I dati rilevano, dunque, che la nostra scuola non è ancora inclusiva poiché i tassi elevati di abbandoni scolastici, la carenza di competenze e i livelli non adeguati di conoscenza, spesso, coincidono con le aree più povere del nostro Paese, quelle dove maggiore è la povertà e minore l'accesso a servizi come biblioteche, musei, attività sportive, servizi per la prima infanzia, fruizione digitale.

La scuola quindi deve essere messa nelle condizioni di svolgere un ruolo più attivo nelle periferie, combattendo il disagio e l'esclusione, ricostruendo comunità e offrendo nuove opportunità di crescita.

Nel 2014 la Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati ha svolto un'indagine conoscitiva sull'insieme dei processi che caratterizzano la dispersione scolastica e sulle strategie per contrastarla, concentrandosi, in particolare, sulla prevenzione del fenomeno e sugli aspetti relativi all'inclusione. Gli indirizzi forniti al Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca per contrastare tale fenomeno consistono in tre linee di azione: costanza nel tempo delle azioni e coordinamento tra i

promotori delle politiche, nonché valutazione dei risultati; approccio basato sulle competenze di base e personalizzazione degli apprendimenti; alleanze tra scuola, territorio, famiglia, agenzie educative.

Tra il 2013 e il 2017 sono stati promossi una serie di interventi che vanno proprio in questa direzione: sostenere la lotta alla dispersione scolastica e favorire un potenziamento del ruolo della scuola nelle aree dove più evidenti sono le disuguaglianze socio-economiche. Progressivamente, si dovrà investire maggiormente in spesa pubblica per servizi per la prima infanzia che oggi sono utilmente finanziati da parte di Fondazioni, consentito con le risorse del PAC, soprattutto nei territori sfavoriti del Sud.

Si ricordano, in particolare, gli strumenti messi a disposizione in relazione alla legge n. 285 del 2000 in base alla quale vengono sperimentate, da parte degli Enti locali, le modalità più innovative di azione a favore di minori e adolescenti.

Scuole aperte

Nel 2016, con il bando sperimentale “Scuola al centro” sono stati promossi – attraverso lo stanziamento di 10 milioni di euro – interventi di prevenzione contro la dispersione scolastica nelle zone periferiche delle città metropolitane di Palermo, Napoli, Milano e Roma. Nel 2017 sono stati finanziati con 240 milioni di Fondi PON ulteriori progetti in tutte le aree del Paese. Il progetto si basa sulla necessità di prolungare l’orario di apertura delle scuole offrendo un arricchimento dell’offerta formativa agli studenti. La scuola, infatti, deve diventare un punto di riferimento per i ragazzi e per la comunità non solo quando ci sono le lezioni; deve essere un centro civico dove, anche attraverso la collaborazione con il territorio, gli studenti possano svolgere iniziative in orario extracurricolare come la musica, lo sport, il teatro, i laboratori di lingua, il potenziamento delle competenze base. Si tratta, dunque, di ore di attività aggiuntive da svolgere fuori dell’orario scolastico, di pomeriggio o nei mesi estivi. L’obiettivo, per i prossimi anni, deve essere quello di potenziare ulteriormente questo piano rendendolo organico e ampliando la platea delle scuole che potranno favorire delle ore in più per il potenziamento dell’offerta formativa. In questo modo sarà possibile rafforzare il ruolo della scuola come punto di riferimento delle comunità territoriali a partire dai ragazzi e dalle famiglie che saranno coinvolte attivamente nella realizzazione delle attività.

Scuole innovative

Con il Piano Nazionale Scuola Digitale sono state previste una serie di azioni (35) per introdurre le nuove tecnologie nelle scuole, diffondere l’idea di apprendimento permanente (*life-long learning*) ed estendere il concetto di scuola dal luogo fisico a spazio di apprendimento virtuale. Tutte le azioni sono state finanziate attraverso le risorse stanziata dalla legge n. 107 e dai fondi europei (Pon Istruzione 2014-2020) per un miliardo di euro.

In particolare, alcune azioni hanno l’obiettivo di contrastare la dispersione scolastica e sostenere l’inclusione. Per la realizzazione di biblioteche innovative sono stati finanziati due bandi: il primo, con 5 milioni che rientrano tra i fondi a disposizione del Miur, per la promozione della lettura e l’innovazione di spazi per la didattica e lo

studio all'interno delle scuole; il secondo con 2,5 provenienti dai fondi 2016 della *ex lege* n. 440 e altri 2,5 dalle risorse 2017 del PNSD. Si tratta di biblioteche scolastiche più moderne e con spazi di consultazione e formazione innovativi, aperti al territorio, anche fuori dall'orario scolastico, fruibili dalle studentesse e dagli studenti, dalle famiglie e dalla cittadinanza. Spazi che promuovano la lettura e l'educazione all'informazione, anche attraverso il prestito dei testi in formato digitale.

L'obiettivo è quello di proseguire questa esperienza che non coinvolge solo gli studenti ma anche le famiglie e l'intera popolazione dei territori. Si tratta di fare un ulteriore passo lungo il percorso intrapreso per rendere la scuola sempre più innovativa, aperta oltre le ore della didattica curricolare, fruibile da tutti, attenta a fornire spunti di approfondimento e formazione continua anche agli adulti.

È necessario potenziare ulteriori azioni realizzate con il Piano Nazionale Scuola Digitale. In particolare, quelle in cui si riportata al centro la didattica laboratoriale, come punto di incontro tra sapere e saper fare, tra lo studente e il suo territorio di riferimento. L'obiettivo è quello di favorire la diffusione della didattica laboratoriale e la realizzazione di azioni dirette a ridurre, anche attraverso un utilizzo diffuso di risorse e ambienti digitali, le carenze strutturali e infrastrutturali nelle istituzioni scolastiche.

Inoltre, i fondi PON 2020-2024 sono serviti a finanziare 10 azioni per realizzare una scuola aperta, inclusiva e innovativa. Sarà necessario proseguire su questa strada attraverso ulteriori investimenti a sostegno dell'equità, della coesione, del riequilibrio territoriale, sviluppando le potenzialità, i talenti e i meriti personali attraverso la promozione delle competenze trasversali degli studenti.

Scuola dell'infanzia

Qualche anno fa, una ricerca pubblicata sul sito *lavoce.info*, spiegava che l'esperienza dei ragazzi osservati nel loro percorso scolastico verticale, a partire dall'asilo nido e dalla scuola dell'infanzia, era ben differente rispetto all'esperienza di ragazzi che non avevano avuto la possibilità di partecipare a un percorso di apprendimento in età prescolare e dai 3 ai 6 anni. Si tratta, come rilevato dall'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione cultura e istruzione della Camera dei deputati, di un fattore previsivo dei probabili abbandoni, in età da scuola media e nel corso del primo biennio della scuola superiore.

Sempre l'indagine conoscitiva evidenzia come "l'abbandono scolastico più che la dispersione, che esplose durante i primi due anni della scuola superiore, ha inoltre le sue profonde radici nelle assenze saltuarie che caratterizzano la frequenza scolastica degli alunni del primo ciclo di istruzione, soprattutto in quelle scuole situate nelle zone ad alto rischio di esclusione sociale. Molti studenti che abbandonano la scuola mostrano segnali di pericolo per mesi, se non per anni, a scuola e al di fuori della scuola. Tali ragazzi si trovano ad affrontare sin da piccoli sfide personali, sociali ed emotive che devono essere colte dalla scuola".

Per cercare di dare una prima risposta, con l'approvazione dei decreti attuativi della legge n. 107, si è proceduto alla riforma del sistema educativo per l'infanzia da 0 a 6 anni con una armonizzazione su base nazionale delle norme regionali in materia sia di reclutamento che di servizi minimi da garantire. È stato istituito il Sistema integrato di educazione e di istruzione per i bambini in età compresa dalla nascita fino a 6 anni per

promuovere la continuità del percorso educativo e didattico e concorrere a ridurre gli svantaggi culturali, sociali e relazionali, rispettando e accogliendo le diversità e favorendo l'inclusione delle bambine e dei bambini con disabilità.

L'obiettivo è quello di far uscire i servizi educativi per l'infanzia dalla dimensione assistenziale per farli entrare a pieno titolo nella sfera educativa garantendo continuità tra il segmento di età 0-3 e 3-6, offrendo alle famiglie strutture e servizi ispirati a *standard* uniformi su tutto il territorio nazionale e organizzati all'interno di un assetto di competenze tra i diversi attori istituzionali chiaro ed efficiente. Il sostegno alle mamme giovani, la reale presa in carico dei bambini nei nidi e nelle scuole per l'infanzia è ancora un asse di intervento cui dare priorità, avviando anche servizi alle donne in gravidanza, come già accade in alcuni contesti.

Nei prossimi anni, sarà necessario lavorare per l'ampliamento dei servizi educativi per l'infanzia (0-3), garantendo la presenza di tali servizi attraverso un'equa distribuzione territoriale e superando la diversificazione sul territorio nazionale.

Andrà ulteriormente potenziato il coinvolgimento e la partecipazione delle famiglie, attualmente garantito negli organismi di rappresentanza.

Inoltre, come segnalato dalla Ministra Valeria Fedeli nel corso dell'audizione presso la commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, il decreto mezzogiorno ha previsto un intervento — finanziato con i fondi PON scuola 2014-2020 — per promuovere iniziative pilota nelle aree di esclusione sociale del meridione caratterizzate da povertà educativa minorile, alto tasso di dispersione scolastica e da una forte presenza di criminalità organizzata. Tali iniziative saranno poste in essere attraverso reti di scuole con la comunità territoriale del Terzo settore. Tali reti si configurano come comunità educanti verticali, dalla prima infanzia al completamento dell'obbligo di istruzione e formazione. Una particolare attenzione va dedicata alla scuola dell'infanzia, perché intervenire con iniziative a sostegno dei più piccoli significa mettere in campo strumenti di prevenzione investendo sul futuro successo scolastico.

Sport e inclusione

La lotta all'emarginazione sociale passa anche attraverso lo sport, favorendo azioni mirate alla valorizzazione di una cultura dell'inclusione attraverso l'attività motoria.

La prima azione concreta, in tal senso, è stata la pubblicazione di un bando di finanziamento, per cui sono stati stanziati circa 1,8 milioni di euro, che coinvolge le associazioni e le Società sportive dilettantistiche, le organizzazioni di volontariato, le associazioni e cooperative di promozione sociale nello sviluppo di progetti volti a incentivare, attraverso la promozione della pratica sportiva e dei suoi valori civici e sociali, il contrasto all'emarginazione favorendo l'integrazione dei gruppi sociali vulnerabili.

La pratica motoria è un potente strumento contro la dispersione e, per questo, è necessario diffondere la cultura del movimento tra i più giovani, a partire dall'ambiente scolastico, attraverso offerte sportive e interventi formativi specifici e mirati. Per favorire fin dalla scuola dell'infanzia la presenza dell'attività motoria, si potrebbe estendere il progetto "sport di classe" a questo ordine di scuola attraverso la definizione

di un protocollo d'intesa tra il Ministero dello Sport e il CONI che finanzieranno – ognuno per la propria parte – il progetto. Inoltre, per aumentare il numero delle scuole coinvolte nel potenziamento dell'attività motoria nella scuola primaria, si potrebbero utilizzare i Fondi PON destinati alla scuola, nell'ambito delle risorse del Programma operativo nazionale “Per la scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento”.

Una scuola che guarda al futuro

La Ministra Fedeli⁹⁹, nel corso dell'audizione presso la Commissione d'inchiesta sulle periferie, ha segnalato come “la scuola nelle aree di maggiore degrado e abbandono deve diventare un laboratorio di sperimentazione didattica e sociale con forte competenza nelle azioni di inclusione”. Per farlo è necessario investire risorse e puntare sulle buone pratiche che coinvolgano scuola e comunità, quelle in cui l'alleanza educativa tra genitori e docenti è più forte. Bisogna aumentare le occasioni di incontro, migliorare gli edifici e gli spazi educativi, rendendoli più adatti alle esigenze dei ragazzi.

Con i Poli innovativi per l'infanzia è stato compiuto il primo passo verso il potenziamento della recettività dei servizi e il sostegno della continuità del percorso educativo e scolastico dei bambini. L'obiettivo è di implementare ulteriori spazi di educazione e istruzione per offrire esperienze progettate nel quadro di uno stesso percorso educativo, soprattutto nelle aree in cui è maggiore la domanda e poche sono le strutture disponibili.

La scuola ha bisogno di spazi di apprendimento innovativi, tecnologici, sostenibili e progettati in maniera partecipata. Anche le “Indicazioni per il Curricolo della Scuola dell'Infanzia e del Primo Ciclo d'Istruzione” indicano come il “fare scuola” oggi significa mettere in relazione la complessità di modi radicalmente nuovi di apprendimento con un'opera quotidiana di guida, attenta al metodo, ai nuovi media e alla ricerca multi-dimensionale. Anche l'indagine conoscitiva condotta dalla VII Commissione cultura e istruzione della Camera dei deputati, segnala come sia opportuno avviare azioni per la progettazione di nuovi ambienti di apprendimento “per creare una scuola nuova, più aperta e coinvolgente, cooperativa”. L'innovazione didattica è al centro della lotta alla dispersione. Occorre a questo proposito considerare la questione da due prospettive: l'architettura scolastica e la dimensione corporea tattile e sensoriale. Per i ragazzi (in particolare quelli a rischio) la scuola può e deve preparare percorsi personalizzati e individualizzati, costruendo ambienti di apprendimento attivi, adatti e stimolanti, trasformando l'aula in laboratorio.

Beni confiscati alla mafia

Lo Stato può decidere di utilizzare i beni confiscati per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile oppure trasferirli al patrimonio del comune nel quale insistono.

⁹⁹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconti stenografici. Audizione della ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Valeria Fedeli*. XVII legislatura. 19ª seduta. 27 giugno 2017.

L'ente locale potrà poi amministrarli direttamente o assegnarli, a titolo gratuito, ad associazioni, comunità e organizzazioni di volontariato.

Sarebbe utile agevolare l'assegnazione ad associazioni che sostengano progetti contro la dispersione scolastica, la lotta all'emarginazione sociale e percorsi di educazione alla cittadinanza come senso di appartenenza alla comunità.

Le città riservatarie della legge n. 285, applicano, dunque, strutturalmente le risorse messe a disposizione. Questa procedura, che costituisce una occasione da utilizzare, deve essere segnalata come buona pratica, ancorché ormai non molto più nota (la legge è del 1997 e porta la firma di Livia Turco), in relazione a cui produrre innovazioni e tentativi di sperimentazione di processi di coesione sociale, che riguardino l'area dell'infanzia e dell'adolescenza nelle nostre città.

2.4 Politiche per le persone anziane

Riattivare le reti sociali e ricreare attorno all'anziano/a la rete di sorveglianza costituisce uno degli obiettivi più importanti per la protezione delle persone in età avanzata in zone periferiche con scarsità di servizi. Si tratta di combattere in maniera concreta l'isolamento degli anziani, con interventi sia a livello urbanistico sia con misure di sostegno alla domiciliarità o figure come i custodi sociali.

In Italia gli ultra 65enni al 2015 costituiscono circa il 22% della popolazione. Rispetto alla popolazione europea gli anziani godono complessivamente di buona salute fino ai 75 anni, mentre le condizioni di salute dopo quest'età sono peggiori rispetto alla media europea; la speranza di vita ai 65 anni è di 18,9% per gli uomini e di 22,2% per le donne (dati ISTAT 2015). In una città come Genova, visitata dalla Commissione, gli *over 65* sono il 28% della popolazione, rispetto al 22% della media nazionale. L'indice di vecchiaia è aumentato tra il 2011 e il 2016 passando da 234,7 a 249,9.

La crisi economica degli ultimi anni ha portato ad un indebolimento dei servizi di protezione sociale, pertanto gli anziani e le famiglie di anziani in particolare delle periferie sono direttamente toccati dal disagio socio-economico. Le persone sole ultra 65enni risultano maggiormente a rischio povertà rispetto ad altre fasce della popolazione. Tuttavia è il reddito basso associato alla solitudine a rappresentare la maggiore causa di rischio povertà.

Alcuni dati ISTAT 2014:

- l'11,2% delle persone sole con 65 anni e più si trova in condizioni di grave deprivazione materiale, mentre la percentuale scende al 6,3% per le coppie anziane senza figli;

- il 14,5% degli anziani soli non può permettersi ogni due giorni un pasto con il sufficiente apporto proteico, mentre il 20,8% non può riscaldare adeguatamente la propria abitazione;

- fra le persone sole con più di 65 anni, l'indicatore sintetico di rischio di povertà o esclusione sociale raggiunge nel 2014 il 31,5%, mentre fra le coppie anziane senza figli si attesta al 14,1%;

- l'incidenza della povertà assoluta per gli anziani soli è pari al 4,9% e per le coppie anziane del 3,5%.

La distribuzione degli importi medi delle pensioni non è omogenea sul territorio nazionale: al Sud infatti si riscontrano sensibili differenze previdenziali che derivano dalla disuguaglianza di trattamenti salariali e dalla diffusione del lavoro sommerso. Tuttavia, la povertà socio-economica degli anziani non è legata in senso stretto alle risorse economiche ma più in generale ad una serie di fattori di natura sociale e culturale. Il contesto abitativo rappresenta una dimensione importante: un'abitazione adeguata dal punto di vista strutturale e funzionale, che non presenti barriere architettoniche, consente agli anziani di vivere in maniera autonoma più a lungo e in migliori condizioni; il contesto del quartiere è un fattore altrettanto importante per la percezione della sicurezza, della vicinanza della rete sociale, della vivibilità in senso lato, soprattutto nelle periferie urbane laddove il problema principale è la perdita di coesione sociale e il diffuso senso di isolamento.

A seguito della crisi e delle scelte politiche operate negli anni successivi al 2008, gli anziani riscontrano complessivamente un sensibile peggioramento delle condizioni di vita e un aumento dell'esclusione sociale. A livello nazionale si è assistito ad una generale riduzione dei servizi locali per gli anziani. Sono soprattutto i Comuni a trovarsi in difficoltà a fronte di un forte incremento della domanda e del bisogno.

La gestione dei servizi sociali viene sempre più affidata al Terzo Settore, con criteri di affidamento non sempre certi e trasparenti. I servizi alla persona vengono ormai quasi completamente affidati ad esterni, per la gestione sia delle strutture residenziali sia dell'assistenza domiciliare. Spesso le gare vengono indette sulla base del criterio di aggiudicazione al prezzo più basso o al "minutaggio" (tempo di assistenza dedicato ad ogni utente) più basso. La durata a termine degli appalti e la carenza di controlli sull'operato del Terzo settore rappresentano una forte criticità nella ripartizione della spesa sociale e non garantiscono l'erogazione di prestazioni di qualità.

Oltre a questo, va ricordata l'esistenza di fenomeni "sommersi" ma in diffusione: è il caso di piccole residenze per anziani abusive, presenti in particolare nelle periferie urbane, che non garantiscono nessuno *standard* di qualità e di assistenza professionale, e non sottoposte a nessun tipo di controllo.

Tutti questi fattori fanno sì che gli anziani costituiscano nel loro complesso, salvo poche eccezioni, una "periferia" in senso esistenziale e sociale.

Le risposte in termini di politiche attive sono molteplici. Da una parte è possibile incoraggiare una maggiore partecipazione attiva degli anziani al mondo del lavoro (favorendo il *flexible retirement*), del volontariato, dell'impegno nel sociale.

Sul versante assistenziale, nell'ottica di un sostegno alla cultura della domiciliarità, sono diffuse in varie città, soprattutto del Nord, l'assistenza domiciliare, forme di residenzialità "mite" come la frequenza di centri diurni, la somministrazione di pasti a domicilio, l'accompagnamento a visite mediche. Soprattutto in ambito urbano sono diffuse iniziative di aggregazione particolarmente nei mesi estivi (dopo la drammatica estate del 2003) o per particolari fasce di popolazione anziana (p. es. gli Alzheimer Café).

Sono diffuse sperimentazioni a metà tra l'ambito educativo e l'ambito assistenziale, come i custodi sociali (circa 180 a Milano, operanti non soltanto a favore degli anziani): sono figure intermedie che vigilano sulle maggiori fragilità di un quartiere e operano in un'ottica di coesione sociale.

Un monitoraggio attivo e globale, sulla base dell'età, attraverso l'aiuto telefonico e l'attivazione delle reti del territorio rappresenta una prevenzione efficace

per ridurre il ricorso alle cure ospedaliere e le morti in solitudine. In questo senso, oltre alla diffusione di varie forme di telesoccorso, gestito da cooperative o da privati, è degno di nota un programma (*Viva gli anziani*), presente nelle periferie di varie città, che prevede un servizio di monitoraggio attivo telefonico di tutti gli anziani di un quartiere, in collaborazione con gli enti locali e i medici di famiglia.

2.5 Immigrati e “nuovi italiani” protagonisti di integrazione

Protagonisti di una possibile infrastrutturazione sociale delle periferie in senso “globale” sono i migranti. Essi arrivano in periferia per il basso costo delle case, ma hanno reti cittadine, nazionali e extranazionali. I migranti possono essere residenti portatori di azioni che introducono una logica di “innesco di città”, che corre in parallelo alla logica del rilievo e soluzione dei problemi. Una sorta di *active city, city's spark*, che comporta un'idea di politica per la città “all'attacco” nel senso di azioni per l'integrazione, più che in difesa.

È soprattutto nelle periferie che occorre superare l'idea di emergenza dovuta al flusso degli sbarchi, che ha visto un forte sviluppo dei Centri di accoglienza straordinari anziché della rete SPRAR. L'accoglienza temporanea di profughi in attesa di risposta alla domanda d'asilo ha sollevato anche conflitti nelle aree periferiche, alcune volte fomentate da gruppi estremisti. Il tema dell'integrazione dei richiedenti asilo va al di là delle problematiche affrontate da questo rapporto, ma è stato posto in varie città visitate, come Venezia o Genova.

Il Primo Piano nazionale di integrazione rivolto ai beneficiari di protezione internazionale del Ministero dell'Interno prevede a tal proposito l'impegno a imparare la lingua italiana, a condividere i valori della Costituzione italiana, a rispettare le leggi, partecipare alla vita economica, sociale e culturale del territorio in cui vive, mentre da parte “pubblica”, chi accoglie si impegna ad assicurare l'uguaglianza e la pari dignità, la libertà di religione, l'accesso all'istruzione e alla formazione, interventi diretti a facilitare l'inclusione nella società. Il paradigma e il modello di integrazione è quindi quello interculturale, basato su diritti e doveri, che offre opportunità di crescita sia agli italiani che ai migranti.

A sostegno di questo modello di “integrazione interculturale” deve però essere attuata una vasta azione di mediazione sociale attraverso l'utilizzo di figure sociali dedicate e una progettazione partecipata dei cittadini.

Azioni possibili:

- periferia come luogo di trasformazione/formazione: indirizzare e facilitare l'attivazione di corsi per badanti, colf, gestione delle attività commerciali, corsi di lingue/L2 su ispirazione del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue. (plurilinguismo, quindi non solo scuole di lingua italiana). Agevolare la collocazione di istituti di cultura (collegati alle università), che rendano le periferie distretti delle culture (attraenti per tutti);
- agevolare l'accesso ai numerosi locali pubblici rimasti vuoti in periferia (piani terra, negozi, locali nelle scuole), per: sedi di associazioni migranti; eventi/assemblee organizzate dai consolati; sportelli legali; aree di condominio concepite come “estensione della casa” (cucine per eventi, feste di famiglia);

- attuare la legge n. 47 del 2017 sui minori stranieri non accompagnati sviluppando la rete di accoglienza, di tutoraggio e di affidamento dei ragazzi stranieri soli;
- pianificare e agevolare la realizzazione in periferia di iniziative spesso collocate nelle aree centrali della città (ad esempio, ortico, corse non competitive, concerti). A questi collegare eventi finalizzati all'incontro tra generazioni e tra nazionalità (si veda l'esperienza "Indovina chi viene a cena" di Milano, "la spesa fa le scale", "una visita"...);
- sfruttare la filiera del *food* (coinvolgendo imprenditori italiani e stranieri) per formazione, eventi, mercati-piazze. Periferia come luogo più vicino alle aree agricole. (i migranti hanno già reti in questo senso);
- digitale in periferia: installazione di supporti digitali collettivi (di piano o di condominio) aditi a corsi per anziani gestiti da migranti per: prenotazione delle visite, rifacimento documenti, spesa *online*, visione delle iniziative in città.
- creazione di un soggetto "esperto di città", una sorta di *City Council*, che fornisca linee guida per l'attivazione della città (consulenze e studi per evitare di generare periferia anche nei nuovi interventi, visione di città non più come centro-periferia).

2.6 Attuare la Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti

Dalle periferie emerge una forte esigenza di legalità rispetto a diverse situazioni connesse alla presenza dei cosiddetti campi "nomadi" e delle baraccopoli, ovvero insediamenti regolari i primi e irregolari i secondi, entrambi quasi sempre collocati all'estrema periferia. La presenza di Rom, Sinti, Caminanti in situazioni di precarietà abitative è dunque potenziale fonte di conflitto sociale nelle periferie, talvolta accresciuto anche per lo sfruttamento a fini elettorali operato da alcune forze politiche.

Serie politiche per affrontare tale problematica devono prevedere il rispetto della legalità da parte delle famiglie rom, senza tollerare deroghe "*de facto*". Vanno scoraggiate le pratiche che, ignorando il mancato rispetto della legalità, causano poi il consolidamento di traffici e comportamenti criminali. In questo senso occorre rafforzare i controlli delle forze dell'ordine in alcune aree in cui talvolta appaiono addirittura sospese nella pratica le norme di legalità che tutti i cittadini sono invece chiamati a rispettare.

Rispetto della legalità e proposte di percorsi sociali devono essere legati in interventi, con una forte regia dei Comuni, che prevedano accordi con i nuclei familiari abitanti in situazione di precarietà abitativa. In questo senso appare positiva la modalità di azione, accompagnata da verifiche periodiche, attuata dal Comune di Milano, in applicazione delle "Linee Guida Rom, Sinti, Caminanti" approvate nel 2012.

Mancato rispetto della legalità e gravi condizioni sociali sono state infatti le problematiche rilevate dalla Commissione durante le visite alle periferie delle diverse città.

Rom e Sinti hanno chiesto da tempo, con il sostegno di varie istituzioni europee, il riconoscimento come minoranza storico-linguistica, non concessa nelle norme di tutela del 1999 a causa della mancanza del criterio di territorialità, essendo essi una "minoranza diffusa"; la protezione come minoranza potrebbe contribuire a contrastare

l'alto tasso di antigitanismo in Italia, il cui aumento è stato segnalato anche dalla "Commissione Jo Cox sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio" della Camera dei Deputati nella relazione finale del luglio 2017.

Da un lato vi sono problemi di illegalità e di alti tassi di fenomeni criminali; di grande attualità a Roma sono stati indicati, ad esempio, i roghi dei residui di materiali ferrosi, o le forme di "abusivismo commerciale" segnalate dalla Relazione alla Commissione della sindaca Virginia Raggi. In tutte le città visitate sono poi stati riscontrati comportamenti non irregolari ma comunque causa di degrado, come la produzione di rifiuti negli insediamenti abusivi, associata al mancato ritiro da parte delle società cittadine addette allo smaltimento.

Dall'altro vi sono problemi sociali relativi alle condizioni di vita dei Rom che vivono all'interno dei campi: secondo l'Associazione 21 Luglio (2016), a Roma un minore Rom in emergenza abitativa su cinque non ha mai iniziato un percorso scolastico, mentre uno su quattro non lo ha portato a termine; il Rapporto Eu Inclusive del 2012 indicava che nelle baraccopoli italiane il 19% dei Rom non sa né leggere né scrivere (come in Italia nel 1951), la maggioranza vorrebbe un lavoro, ma solo il 35% riesce ad averne uno e soltanto il 19% in forma regolare; il 75% di chi abitava nei campi abusivi nel 2012 non aveva la tessera sanitaria, mentre tra i minori che vivono nelle baraccopoli a Milano il 41% non è mai stato visitato da un medico e il 42% non è mai stato vaccinato (Epidemiol Prev, 2011).

Un recente rapporto (2017) dell'Associazione 21 Luglio solleva un altro tema che desta preoccupazione, quello dei matrimoni precoci: a Roma, il tasso di unioni precoci è risultato del 77%, numero che supera il record mondiale detenuto dal Niger (76%) e di gran lunga il tasso più alto detenuto in Europa come quello della Georgia (17%) e della Turchia (14%); tra coloro che si sono sposati ancora minorenni nel 72% dei casi i nubendi avevano un'età compresa tra i 16 e i 17 anni, mentre nel 28% dei casi i contraenti avevano tra i 12 e i 15 anni; il genere incide in maniera determinante sulla precocità del matrimonio: una ragazza su due si sposa tra i 16 e i 17 anni, una su cinque ha tra i 13 e i 15 anni.

Tuttavia, di fronte a reali problemi sociali (condizioni di vita inaccettabili, scarsa scolarizzazione, illegalità), spesso simili a quelli di altri ghetti urbani non etnicamente caratterizzati, si risponde con una profonda rassegnazione da parte delle Istituzioni. Purtroppo non è un fenomeno solo degli ultimi anni e i ritardi si sommano da una generazione all'altra. Ad esempio, dai dati forniti dal Ministero della Giustizia relativamente al 2006, risultavano segnalati agli uffici di servizio sociale minorile di giustizia, su un totale di 19.920 minori, 2.424 Rom italiani e stranieri (ovvero il 12% dei minori segnalati, mentre il 67% sono italiani non Rom e il 20% stranieri non rom), ma i minori Rom hanno una particolarità: solo il 37% dei segnalati viene preso in carico dal servizio (che elabora un progetto di rieducazione e reinserimento sociale), contro il 54% degli stranieri ed il 74% dei segnalati italiani.

Tale "rassegnazione istituzionale" appare evidente anche dal mancato utilizzo di diversi fondi europei a disposizione degli Stati membri per interventi di promozione sociale per Rom e Sinti. Nel periodo 2007-13 l'Ue ha stanziato per l'Italia 28,8 miliardi di euro nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (ERDF) e nel Fondo Sociale Europeo (ESF), oltre a ulteriori 8,3 miliardi attraverso il Fondo di Sviluppo Rurale, a supporto di un'ampia gamma di interventi, compresi quelli relativi ai rom, come l'aiuto finanziario

per l'edilizia residenziale e le infrastrutture scolastiche. Nel periodo 2007-2013 l'Italia ha utilizzato solamente l'8,7% (602 milioni di euro) dei fondi ESF disponibili per integrare persone in condizioni sociali svantaggiate. Per il periodo 2014-2020, invece, sono stati stanziati complessivamente 32 miliardi di euro in fondi ESF e ERDF. Il 26,5% è destinato per l'ESF, di cui almeno il 20% è destinato all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà; quest'ultimo può anche finanziare misure relative ai Rom. Per quanto riguarda l'ERDF, parte dell'importo provvisorio destinato all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà è destinato ai Rom (circa 1 miliardo di euro)¹⁰⁰.

Se è nota la difficoltà italiana ad accedere ai fondi europei, va altresì sottolineato che nel caso di Rom e Sinti tale “opportunità mancata” è aggravata dall'impopolarità di interventi a favore di questa minoranza, che causa la paura negli enti locali italiani a richiedere tali fondi.

Per contro, appare utile e necessario un maggior monitoraggio sugli interventi comunque finanziati, al fine di verificarne l'efficacia.

Inoltre, nel caso delle baraccopoli, è particolarmente inefficace la pratica degli sgomberi in assenza di reali soluzioni alternative. L'uso ricorsivo dello sgombero, quando non è accompagnato da proposte di percorsi sociali, sposta il problema senza risolverlo, da un lato generando nuove forme di illegalità in altre periferie e, dall'altro, peggiorando le condizioni di vita degli abitanti sgomberati e sovente interrompendo percorsi di inclusione in atto, a partire da quelli scolastici.

La maggior parte dei Rom e Sinti in Italia (circa due terzi) non vive in campi nomadi e in baraccopoli: sono circa 28.000 le persone di etnia Rom che vivono in emergenza abitativa, ovvero in campi formali, in baraccopoli informali, in micro insediamenti, in centri di raccolta monoetnici (Rapporto annuale 2016 dell'Associazione 21 Luglio). Eppure la maggior parte dei problemi di illegalità, degrado e problematiche sociali che coinvolgono cittadini Rom e Sinti è associata proprio a queste forme abitative. Citando la Relazione fatta pervenire dalla sindaca Virginia Raggi alla Commissione, “a Roma le varie forme abitative destinate alle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti mostrano numerose e diverse criticità collegate, quali la gravissima situazione igienico-sanitaria riscontrata in alcuni villaggi attrezzati, in particolare quello di Castel Romano”.

Tra i Rom e Sinti che abitano in precarietà abitativa, ovvero circa un terzo dei Rom e Sinti presenti in Italia, quattro sono le tipologie principali di abitazioni:

- *Campi nomadi regolarmente istituiti* da provvedimenti degli enti locali; si precisa che il termine *nomade* – o *aree di sosta* – è particolarmente scorretto poiché riferito ad aree dove le famiglie vivono solitamente da decenni e destinate a persone che non praticano più il nomadismo;

- *Campi tollerati*, ovvero insediamenti abusivi che non vengono sgomberati da anni e quindi talvolta coinvolti in processi di inserimento nel tessuto cittadino, con in alcuni casi la concessione della residenza;

- *Baraccopoli*, ovvero insediamenti abusivi spesso oggetto di sgomberi effettuati dalle autorità pubbliche (a Roma e Milano i numeri degli sgomberi sono particolarmente elevati, seppur con proposte post-sgombero diverse tra le due città; del resto i baraccati

¹⁰⁰ Fonte: Commissione europea, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/italy/eu-funding/funding_en.htm.

– immigrati meridionali nel Dopoguerra, poi stranieri di recente immigrazione negli anni Novanta e Duemila, infine (anche) Rom oggi – non sono una questione nuova per le periferie italiane. Scriveva sulla Capitale il sociologo Franco Ferrarotti nel 1970 (p. 93): “Le baracche nascono in una notte a fungaia. Crescono a ridosso di antichi acquedotti dal nome glorioso, nelle zone dello sviluppo edilizio a macchia d’olio fra cantiere e cantiere, su scampoli di terreno nel punto di intersezione delle strade periferiche, lungo i bordi affossati della ferrovia. I materiali per costruirle sono rimediati sul posto: lamiere dei cantieri vicini, assi, tegole scompagnate, spezzoni di rete metallica, tavole di eternit, cassette per spedire la frutta”. Va altresì ricordato che a quella domanda abitativa nel Secondo Novecento le città italiane, con una regia nazionale, seppero rispondere con l’edilizia residenziale pubblica;

- *Centri di emergenza*, ovvero aree destinate dall’Amministrazione all’accoglienza di Rom in emergenza abitativa, a carattere temporaneo e precario, in contesto monoetnico (Roma) o a prevalenza etnica (Milano).

La condizione di regolarità di tali aree non coincide con un minore coinvolgimento degli abitanti in attività illegali. Anzi, spesso sono proprio i campi regolari ad ospitare persone con le situazioni più critiche da questo punto di vista. Spesso i campi regolari offrono bassi *standard* delle condizioni di vita per gli stessi abitanti, come ben esemplificato dalle situazioni visitate a Palermo dalla Commissione. Tali considerazioni rivelano come le politiche pubbliche che hanno creato tali “soluzioni” abitative siano state dunque fallimentari. Si legge nella Relazione della sindaca Raggi alla Commissione: “Gli insediamenti regolari necessitano di un rigoroso servizio di assistenza sociale, di istruzione pubblica e di controlli a opera delle forze dell’ordine”. E soprattutto: “La ‘regolarità’ non è sempre sinonimo di ‘sicurezza’ e ‘agio’ umano e sociale”.

Appare pertanto opportuno richiamare la genesi di un processo che ha portato, a livello europeo, l’Italia ad essere nota – e criticata – per essere il “Paese dei campi” (Errc, 2000), che rendono i Rom il gruppo maggiormente oggetto di segregazione su base etnica (Dalla Zuanna, 2013). Negli anni Ottanta, le Regioni italiane introdussero leggi per la protezione della “cultura rom”, con particolare attenzione all’errata convinzione che fossero “nomadi”. La conseguenza fu la creazione dei campi nomadi da parte di enti locali; quando poi, con le guerre nei Balcani aumentò la presenza di Rom slavi e la conseguente necessità di soluzioni rapide, anche per loro la risposta furono i campi nomadi, sebbene si trattasse di richiedenti asilo politico, non nomadi, abituati a vivere in casa nei paesi d’origine (Daniele, 2011).

Si tratta di politiche che trovano continuità anche nelle ‘soluzioni’ pensate per i Rom in emergenza abitativa attuate nelle città italiane nell’ultimo decennio e ben esemplificati dai cosiddetti ‘Villaggi della Solidarietà’ di Roma, di cui l’Ufficio Speciale Rom e Sinti della Capitale “pone in rilievo la tragica situazione socio-ambientale e igienico-sanitaria dei Villaggi della Solidarietà” (Relazione alla Commissione, 10-11-2017).

Occorre inoltre ricordare che la metà dei Rom e Sinti ha cittadinanza italiana (ad esempio, sono la netta maggioranza dei Rom abitanti nei campi regolari di Milano). Accanto a comunità di antico insediamento, si riscontrano gruppi originari dell’Europa dell’Est, giunti in Italia in diversi momenti storici, a seguito delle due guerre mondiali,

alla fine degli anni Sessanta e dopo le guerre avvenute tra il 1991 e il 2000 (in particolare da Serbia, Kosovo, Bosnia e Montenegro); infine, vi sono le comunità di recente immigrazione, provenienti da Romania e (in minor misura) Bulgaria nel periodo pre e post allargamento dell'Unione europea.

Si segnala, in particolare, il caso dei cosiddetti “apolidi *de facto*”, spesso nati in Italia, che non hanno documenti, né cittadinanza: si tratta perlopiù di giovani di seconda o terza generazione che sono fuggiti dalla Jugoslavia nel corso dei conflitti della prima metà degli anni '90 e, al termine delle guerre, con la formazione dei nuovi Stati non sono stati riconosciuti come cittadini dalla Serbia, dal Montenegro e dalla Bosnia. La condizione di “irregolarità” dal punto di vista dei documenti causa a queste persone l'impossibilità di potersi inserire regolarmente nella società, di lavorare regolarmente e di affittare un alloggio. La stessa Commissione straordinaria per i Diritti umani del Senato aveva chiesto nel 2011 di “trovare una soluzione duratura al problema dei Rom e Sinti apolidi”.

Sempre a proposito dei documenti, in diverse situazioni di irregolarità abitativa (baraccopoli, campi tollerati, case e strutture occupate abusivamente), emerge un problema legato all'ottenimento della residenza. Tale problematica è presente anche per i non Rom che vivono in situazione di irregolarità abitativa (sovraffollamento, affitti irregolari, occupazioni abusive) ed è stata aggravata dal decreto-legge n. 47 del 28 marzo 2014. Accanto a un condivisibile principio di legalità, infatti, l'impossibilità di ottenere la residenza anche laddove vi siano i requisiti previsti dalla legge (permesso di soggiorno per gli stranieri extra Ue; lavoro regolare per i comunitari) pone tali persone fuori dal *welfare* ordinario e in una condizione di non inserimento nella società, spesso anche con negazione di importanti opportunità per i minori. Un solo esempio: la non residenza esclude gli adolescenti dai percorsi di recupero scolastico, formazione professionale e corsi qualificanti organizzati dalla Regione, opportunità che hanno una significativa importanza anche nella prevenzione della devianza giovanile. Durante le visite a Palermo – ma anche a Messina e Catania – la Commissione ha notato che i nuclei familiari Rom non esprimono bisogni abitativi e servizi minimi negati in quanto, in assenza di residenza, tali famiglie non riescono ad accedere alle graduatorie dell'edilizia residenziale pubblica e ad altre forme di *welfare*.

Talune città, come Milano e Roma, spesso in collaborazione con le associazioni del Terzo settore, hanno ovviato all'impossibilità di ottenere la residenza nelle situazioni di irregolarità abitativa fornendo dei luoghi dove prendere la domiciliazione fiscale, equivalente alla residenza, per chi ne ha i requisiti. Tale prassi appare utile da estendere a tutti i comuni e possibilmente nelle grandi città occorre creare luoghi per la domiciliazione fiscale in modo diffuso, nei diversi quartieri, senza concentrare tali residenti in un unico luogo. Va altresì menzionato che in alcune città sono le singole associazioni talvolta a rendere disponibile alcune sedi per l'ottenimento della domiciliazione fiscale, ma appare invece auspicabile che sia l'ente pubblico, con una regia centrale, a fornire questa opportunità.

Per quanto riguarda le città visitate dalla Commissione, appare evidente che i campi nomadi sono per la maggior parte luoghi di esclusione dove la segregazione spaziale e abitativa diventa ghettizzazione sociale. In particolare, i giovani cresciuti ai margini della città soffrono maggiormente l'esclusione sociale di cui è vittima l'etnia a cui appartengono. Oltre a dirlo, occorre attuare politiche adeguate. Nel caso di Roma, la

città dove numericamente il problema è più impattante, si tratta di far entrare le 4.503 persone attualmente ospitate nei villaggi attrezzati nelle politiche per l'emergenza abitativa “con l'eliminazione della situazione di ghettizzazione abitativa e sociale. Il sistema dei campi crea disagi sia per chi ci vive che alle popolazioni residenti nelle zone limitrofe, situazione comune alle diverse forme di emarginazione abitativa. Per questo, il superamento dei campi ha come finalità il garantire migliori condizioni di vita per tutti” (Piano di indirizzo approvato dalla Giunta capitolina), con interventi “dall'Edilizia residenziale pubblica al Piano per l'emergenza abitativa per i nuclei più fragili”.

Come è noto, invece, la Commissione europea con la Comunicazione n. 173 del 4 aprile 2011, “*Un quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*” ha sollecitato gli Stati membri all'elaborazione di strategie nazionali di inclusione dei Rom o all'adozione di misure di intervento nell'ambito delle politiche più generali di inclusione sociale per il miglioramento delle condizioni di vita di questa popolazione.

Il Governo italiano ha quindi adottato la Strategia Nazionale per l'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti (2012-2020), successiva anche alla dichiarazione di illegittimità da parte del Consiglio di Stato (sentenza n. 6050/2011 del 16 novembre 2011) dello Stato di Emergenza Nomadi proclamato nel 2008 in cinque Regioni italiane.

La Strategia, alla cui base vi è un approccio fondato sui diritti umani, organizza gli interventi su quattro assi (lavoro, casa, salute e alloggio), da svilupparsi secondo un forte coordinamento interministeriale e mediante tavoli regionali e piani comunali di inclusione.

All'Ufficio Nazionale Anti discriminazioni Razziali (UNAR) della Presidenza del Consiglio venne affidato il coordinamento degli interventi da declinare a livello nazionale, regionale e locale, quale Punto di Contatto Nazionale per l'elaborazione e l'attuazione della Strategia.

L'approccio introdotto nel 2012 non è più etnicizzante e criminalizzante: di fronte alle baraccopoli e ai campi nomadi, anziché gli interventi repressivi caratterizzanti il periodo dell'Emergenza, si assume invece un'ottica sociale (Pasta, 2017).

A oltre cinque anni di distanza, la Strategia risulta di fatto inapplicata, soprattutto per l'inattività degli enti locali (a partire dalle Regioni), ma anche per l'assenza di un adeguato coordinamento centrale¹⁰¹. Tuttavia, l'impianto della Strategia rimane la direzione a cui tendere.

Quanto all'abitazione, all'interno della nuova pianificazione dei fondi strutturali e con riferimento allo specifico Programma PON METRO, l'UNAR vede l'opportunità di intraprendere alcune fondamentali iniziative per superare i cosiddetti “campi rom”, secondo una varietà di soluzioni abitative alternative, fondate sull'equa dislocazione, evitando ogni realtà abitativa monoetnica, per i rischi di segregazione e auto segregazione che pone. Si ricordi che a seguito della chiusura negativa del caso *EU Pilot 3945/12/JUST*, la Commissione europea ha avviato l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia sul tema del mancato superamento del “sistema campi”. La diagnosi sull'inefficienza delle politiche precedenti formulata dalla Strategia

¹⁰¹ Si veda sulla mancata applicazione: Pasta S. (2017), “L'inclusione delle politiche per i Rom: una novità ancora da assimilare”, in *Aggiornamenti Sociali*, Milano, 11/2017, pp. 739-748.

appare netta: “È un dato acquisito come la soluzione amministrativa del campo nomadi risulti ormai da decenni il modello di riferimento delle politiche abitative in Italia. La politica amministrativa dei “campi nomadi” ha alimentato negli anni il disagio abitativo fino a divenire da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell’esclusione sociale per coloro che subivano e subiscono una simile modalità abitativa”.

Intervenire sull’Istruzione e formazione appare decisivo (il 55% dei Rom e Sinti in Italia ha meno di 18 anni), come mostrano i progetti “Diritto alla scuola, diritto al futuro” della Comunità di S. Egidio a Roma, Napoli, Genova e Milano. Una parte delle risorse finanziarie del PON Inclusionione è destinato a progetti inerenti al tema dell’istruzione e della cultura, in particolare rivolte al *Contrasto alla dispersione scolastica dei bambini RSC nelle scuole primarie e secondarie* (Azione 9.5.1 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell’Istruzione, prevede “azioni che mirano alla prevenzione dell’abbandono scolastico e a processi di scolarizzazione mirata nei confronti dei bambini Rom”).

Inoltre si auspica che i minori Rom e Sinti in situazione di precarietà abitativa siano maggiormente beneficiari di azioni nell’ambito del Piano Infanzia e Adolescenza *ex lege* n. 285 del 1997. In particolare obiettivi imprescindibili, indipendentemente dallo *status* giuridico (permesso di soggiorno per gli extracomunitari, residenza per i comunitari) dei minori, dovrebbero essere:

- garantire a tutti le opportunità di accesso ai servizi scolastici, da quelli per la prima infanzia, al ciclo dell’obbligo e ai percorsi scolastici superiori;
- creare le condizioni, all’interno delle strutture scolastiche e nei campi, perché i percorsi scolastici siano precoci e possano realizzarsi positivamente; si coglie l’occasione per ribadire che classi scolastiche a maggioranza di minori Rom e Sinti, o addirittura “scuole” all’interno dei campi sono da considerarsi interventi sbagliati perché ghettizzanti, in forte contrasto con l’approccio interculturale che la Scuola italiana ha sancito nel 2007;
- sviluppare azioni finalizzate al recupero della dispersione scolastica e all’orientamento professionale e lavorativo, sostegno di esperienze di formazione professionale al fine di favorire l’inserimento lavorativo dei giovani.

Vanno segnalati a questo proposito i progetti di inclusione sociale, scolastica, formativa, sanitaria, di coinvolgimento di operatori Rom oltre ai progetti di rientro in formazione e strutturazione di percorsi educativi specifici in collaborazione con i vari servizi del Ministero di grazia e giustizia per i minori e gli adulti che sono già caduti nel circuito penale dell’Aizo, Associazione zingari oggi di Torino.

Sempre la Strategia rimanda alla promozione della memoria e cultura di questi gruppi, attraverso attività educative per studenti inerenti alla storia e alla cultura dei Rom, Sinti e Caminanti, nonché il fenomeno dell’antigitanismo con un *focus* specifico sul “*Porrajmos*”¹⁰², da inserire nel calendario scolastico. Tali attività devono assumere

¹⁰² Fra gli strumenti più importanti per ricostruire questa memoria si segnala *Giving memory a future. Rom e Sinti in Italia e nel mondo* (www.romsintimemory.it), una guida multimediale accessibile gratuitamente in italiano e inglese con video, testi, immagini per approfondire la storia, la cultura e la condizione attuale dei Rom e Sinti. Realizzato dal Centro di Ricerca sulle Relazioni Interculturali dell’Università Cattolica e dall’USC Shoah Foundation,

un assumere un'ottica interculturale, mirante a ridurre la distanza sociale e ben esemplificata dal progetto “Insieme. Dal *Porrajmos* alla strategia nazionale d'inclusione con i Rom e con i Sinti”, finanziato dal Ministero dell'Istruzione.

Altrettanto decisive sono le politiche concernenti il lavoro, la cui definizione ricade essenzialmente all'interno del programma del PON Inclusione, in particolare nell'azione 9.5.5, “*Riconoscimento delle competenze, formazione e mediazione occupazionale finalizzata all'inserimento lavorativo, sul modello della buona pratica riconosciuta a livello europeo denominata Programma Acceder*” (con una dotazione di circa 9,000,000.00 € di cui UNAR è beneficiario).

Il Tavolo Salute, coordinato inizialmente dall'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) e successivamente dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, ha definito il Piano d'azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti¹⁰³ presentato alla Cabina di regia nel dicembre 2014, inviato agli assessorati alla salute a fine dicembre 2015 e presentato pubblicamente a febbraio 2016.

Nell'ambito della Strategia Nazionale è stato inoltre costituito un apposito gruppo di lavoro congiunto, con il coinvolgimento di questo Ministero, del MAE, UNHCR, le ONG e le Associazioni rappresentative dei Rom, Sinti e Caminanti, per l'esame delle problematiche inerenti allo *status* giuridico dei Rom provenienti dalla *ex* Jugoslavia e per la definizione di possibili percorsi e soluzioni di natura amministrativa e diplomatica atti a consentire il superamento della cosiddetta “apolidia di fatto”.

Vanno inoltre ricordati il programma congiunto JUSTROM (CE-COE) del Consiglio d'Europa e della Commissione europea, avviato all'inizio del 2017 sull'accesso alla giustizia da parte delle donne RSC, che vede le città di Roma e Napoli destinatarie delle sperimentazioni; la *Roma National Platform*, emanazione nazionale dell'*European Roma Platform* promossa dalla Commissione europea; più in generale, tra i fondi europei della programmazione 14-20 va considerato, all'interno dell'obiettivo tematico 9, il risultato atteso 9.5 “*Incremento del livello di istruzione, delle condizioni di salute e della partecipazione sociale e lavorativa delle popolazioni Rom, Sint e Caminanti, in collegamento con la strategia nazionale di inclusione dei Rom*”.

Rispetto alla sostanziale mancata applicazione della Strategia, in un quadro di debolezza centrale, le maggiori criticità sono a livello locale, con l'eccezione di Toscana ed Emilia Romagna. Su impulso dell'UNAR sono stati avviati tavoli di dialogo in Liguria, Umbria, Calabria, Molise, Lazio, Piemonte, Marche, Campania e Veneto¹⁰⁴. Particolarmente significativo il ritardo delle due Regioni al centro della maggiore attenzione durante lo Stato di Emergenza: nel Lazio il tavolo è stato avviato solo nel 2015, mentre non è ancora stato costituito in Lombardia.

Intanto le Amministrazioni locali continuano a spendere per creare campi monoetnici dedicati ai soli Rom. L'Associazione 21 Luglio stima in 31.860.000 euro le spese per interventi segreganti nel periodo 2012-16, oltre a quelli ordinari per mantenere

approfondisce il *Porrajmos* (detto anche *Samudaripen*), durante il quale furono uccisi tra 500mila e 1 milione di rom e sinti, internati anche in campi di concentramento italiani (Boiano, Prignano, Gonars, Agnone, Perdasdefogu...). Si veda anche il museo virtuale del *Porrajmos* (www.porrajmos.it), un progetto curato da Luca Bravi.

¹⁰³ Si veda http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2451_allegato.pdf.

¹⁰⁴ In Sardegna, Sicilia, Puglia, Veneto e Lombardia ci sono stati degli incontri ancora più embrionali.

il “Sistema campi”. Altresì va considerato come problematica la chiusura di campi nomadi regolari, abitati da persone residenti in quei luoghi da decenni, senza reali alternative abitative di lungo periodo. A partire dal caso di Milano (via Idro), appare fondamentale che nei casi di chiusura dei campi nomadi regolari, la perdita dell’abitazione venga riconosciuta come sfratto nei termini di punteggio per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Quanto a Roma, dove la vicenda giudiziaria di “Mafia Capitale” ha portato all’implosione del sistema, le inchieste e i tagli al *welfare* hanno portato alla drastica riduzione delle attività sociali nei campi, pulmini scolastici svuotati, assistenti sociali che non entrano più negli insediamenti, aumento delle misure carcerarie; in molti casi l’unico presidio è ormai quello delle forze dell’ordine, che intervengono solo quando la tensione quotidiana all’interno sfocia in episodi più allarmanti. In assenza di una gestione di tali spazi, si assiste a preoccupanti forme di “autogestione” non democratiche e non funzionali all’inserimento sociale. Una serie di spazi e di strutture un tempo gestite dagli operatori sociali o dai vigili urbani, come le sbarre di accesso agli insediamenti, le chiavi dei locali in cui sono collocati i contatori o i container dove venivano realizzate attività sociali o didattiche, sono ora in mano ad alcuni dei residenti che per pochi euro e in modo illegittimo svolgono “informalmente” le stesse attività di gestione (accesso o riallaccio dei contatori, “assegnano” illegittimamente gli spazi abitabili disponibili, ecc), senza ovviamente alcun mandato, né controllo istituzionale.

Quanto alle baraccopoli, occorre almeno garantire agli abitanti quei servizi minimi che spesso, negati, diventano causa di alta conflittualità sociale, come il ritiro dei rifiuti da parte delle municipalizzate. In generale, assumendo un’ottica di intervento sociale più che etnicizzante, occorre avvicinare i Rom e Sinti abitanti nelle baraccopoli e nei campi nomadi alle baraccopoli al *welfare* cittadino, anche superando l’eventuale assenza di residenza come criterio ostativo e facilitando, laddove vi siano i requisiti, l’ottenimento della domiciliazione anagrafica in luoghi appositamente stabiliti dai Comuni. Di fronte a casi come minori in evasione scolastica o dediti alla microdelinquenza, vanno sconfitti ragionamenti, svolti anche dalle istituzioni stesse, segnati dal determinismo sociale o dalla rassegnazione e deresponsabilizzazione istituzionale.

In conclusione, si possono indicare alcune linee da seguire per affrontare seriamente la questione Rom, in un’ottica di prevenzione della conflittualità sociale. La prima è fare quello che, ormai troppi anni fa, indicava la Strategia. L’applicazione deve essere locale e non può essere lasciata alla libera scelta degli enti e deve vedere un ampio coordinamento anche con le Prefetture e le forze di polizia; d’altro canto, a livello centrale serve una *governance* efficace ed efficiente, con spazi d’indipendenza e autonomia operativa, in modo da resistere ai momenti nei quali la promozione dell’integrazione dei Rom si possa scontrare con un livello di antiziganismo elevato o di non convenienze elettorali.

Occorre altresì de-etnicizzare la questione e assumere un’ottica sociale, liberandoci dalla retorica che durante l’emergenza, da un lato, ha associato la pericolosità sociale all’etnia, trovando terreno fertile in una storia secolare di antiziganismo, e, dall’altro, ha criminalizzato i più poveri.

L’approccio interculturale sottolinea l’efficacia delle politiche di contatto, in cui cambiano i Rom insieme ai non Rom, favorendo l’inserimento dei Rom in contesti non

monoetnici, per esempio nelle agenzie educative del territorio (come nell'esempio significativo della baraccopoli di via Rubattino a Milano, sgomberata nel novembre 2009 nel pieno dell'emergenza, dove il gruppo informale di cittadini che la stampa chiamerà "mamme e maestre di Rubattino" si mobilitarono in una catena di solidarietà che ha portato negli anni all'integrazione abitativa, sociale, lavorativa e scolastica di più di 70 famiglie.

CAPITOLO 5

Le politiche pubbliche per le periferie

PAGINA BIANCA

1. CONTESTUALIZZAZIONE E ANALISI DEL TEMA

Le politiche pubbliche per le periferie a livello centrale, regionale e locale rivestono un ruolo determinante per la crescita economica e sociale delle città.

Le città sono, infatti, un insieme di luoghi con molteplici e differenti caratteristiche, con diverse centralità, diversi quartieri, con problemi e prospettive non sempre convergenti verso un'idea chiara e coesa di sviluppo, che nelle periferie si dilatano e assumono ancor più rilevanza.

Governare tali trasformazioni non è compito facile. Vi sono problemi comuni a tutte le periferie: l'immigrazione che ormai ha raggiunto un'alta percentuale della popolazione residente, la necessità di politiche di *welfare* locale, di sicurezza urbana, di sviluppo locale, il bisogno di assicurare adeguati livelli di vivibilità e di coesione sociale. Le città crescono e si trasformano ponendo sempre nuove questioni. Le disparità interne non accennano a diminuire: oltre alle *ex* aree industriali si formano vuoti urbani e *lost spaces*. Alle vecchie si sommano nuove forme di povertà, vi sono categorie sociali vulnerabili, cui si aggiungono, come detto, flussi migratori che determinano condizioni sociali inasprite dalla povertà e dalla crisi dei valori di coesione e di solidarietà.

È una sfida che implica una attenta azione di programmazione a livello nazionale, regionale e locale.

1.1 Quali politiche europee e nazionali

La partecipazione diretta delle periferie urbane, soprattutto quelle delle capitali metropolitane, agli indirizzi comunitari rappresenta, agli occhi dell'Unione europea (UE), una prima garanzia dell'attiva e condivisa partecipazione (coesione) al processo politico-economico di superamento dell'esclusione socioeconomica e culturale di larga parte della popolazione su cui pesano gli effetti della crisi finanziaria.

Oggetto di attenzione da parte dell'UE dal 2011, le periferie sono oggi destinatarie di politiche, programmi e progetti tematici e intersettoriali, i cui obiettivi – tenuto anche conto di quanto perseguito dalle città europee, soprattutto da quelle capitali come Londra, Parigi, Vienna - possono essere riassunti in più punti:

1. ridisegnare e modernizzare funzionalità e servizi (inclusi quelli collettivi offerti dal paradigma *smart city-smart specialisation*);
2. praticare l'inclusione sociale per segmenti di popolazione fragile e per aree e quartieri disagiati, estendendo i servizi sociali e di interesse economico generale alle aree di marginalità economica;
3. creare un mercato del lavoro locale (soprattutto giovanile) attraverso il rafforzamento della capacità delle città di attrarre filiere produttive pregiate, globali e competitive;
4. rigenerare l'*habitat* insediativo adeguandolo, tecnologicamente, ai moderni *standard* di qualità della vita, garantendo nel contempo un aumento delle relazioni sociali e l'inclusione;
5. rendere 'sicura' la vivibilità degli spazi pubblici attraverso azioni di contrasto alla criminalità con il supporto di cittadini e cittadinanze, ricostruendo fiducia nel ruolo

dello stato e di una pubblica amministrazione che dimostri efficacia ed efficienza (*capacity building*).

Da più parti si sostiene con sempre maggiore frequenza che le città devono essere coinvolte nell'attuazione delle politiche dell'UE prima ancora che nazionali e che tali politiche devono essere meglio adeguate alle realtà urbane nelle quali devono essere attuate.

Sebbene sia riconosciuto il ruolo che le città svolgono ai fini dello sviluppo economico, sociale e culturale del territorio, le politiche a livello europeo e nazionale si sono tradotte in iniziative settoriali che, anche se numerose, sono risultate poco integrate tra loro.

Numerose politiche settoriali dell'UE, accolte a livello nazionale, sono incentrate sulle aree urbane e possono avere significativi riflessi sulle periferie delle città: la politica dell'energia, dell'ambiente, dell'istruzione e della cultura, dei trasporti, le azioni per il clima, le iniziative per la capitale europea della cultura, le iniziative per le Città e le comunità intelligenti, il Patto dei sindaci e l'iniziativa *Mayors Adapt*. Molte altre iniziative e direttive dell'UE sono implicitamente indirizzate alle zone urbane: ad esempio, le direttive sulla qualità dell'aria e sul rumore, le politiche sulle migrazioni, le misure volte a ridurre la congestione del traffico che, pur non essendo di per sé iniziative urbane, si occupano fondamentalmente di zone urbane o sono attuate dalle città.

1.2 Le politiche di coesione

Le politiche di coesione svolgono un ruolo determinante per lo sviluppo delle città. Attraverso gli strumenti e le risorse che la politica di coesione mette a disposizione possono assumere un ruolo guida ai fini di una crescita intelligente. Possono essere più efficienti sotto il profilo delle risorse e possono partecipare alla realizzazione di una crescita sostenibile, ad esempio attraverso le infrastrutture verdi.

Puntando al rafforzamento dei rapporti coesivi territoriali (*place based evidence*) perché si realizzi una crescita *smart*, sostenibile, inclusiva (*Europe 2020 Strategy*), la politica europea dà ampio spazio alle periferie urbane includendo l'obiettivo sicurezza (*Juncker's White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios of the EU27 by 2025, 2017*), come importante capitolo del rinnovato 'patto' di una Unione a 27 post Brexit nei confronti di un sistema globale 'multipolare' ancora privo di regole.

1.3 L'Agenda Urbana europea: sfida al cambiamento nelle periferie

L'UE destina alle città il 5% del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR per la realizzazione di progetti d'investimento strategici nell'orizzonte 2020, allo scopo di incrementare la dotazione e la qualità dei servizi di interesse generale e lo *standard* di vita della popolazione, per avvicinare quest'ultimo alla *media-target* europea in materia di formazione, R&S, innovazione tecnologica, mercato dell'occupazione giovanile, rigenerazione ed efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico, inclusione sociale, capacità dell'agire istituzionale, eccetera.

Declinati dall'Agenda urbana 2016 (Patto di Amsterdam) in 12 priorità (p.to 10):

- 1 inclusione di migranti e rifugiati;
- 2 qualità dell'aria;
- 3 povertà urbana;
- 4 *housing e affordable housing*;
- 5 economia circolare;
- 6 lavoro professionalità nell'economia locale;
- 7 adattamento climatico (incluso il ricorso a soluzioni di infrastrutture green);
- 8 transizione energetica;
- 9 uso sostenibile del suolo e adozione di soluzioni *Nature-Based*;
- 10 mobilità urbana;
- 11 transizione digitale;
- 12 *public procurement* innovativo e responsabile.

Gli interventi da attuare nelle periferie urbane richiamano l'azione della politica pubblica ad una visione integrata e strategica, anche dal punto di vista dell'investimento (*Integrated Territorial Investments* – ITI).

Esempi virtuosi, attraverso l'impiego delle varie tipologie di Fondi Strutturali, hanno riorientato la politica europea a porre maggiore attenzione alle iniziative locali che coinvolgono cittadini e cittadinanze nelle decisioni attraverso processi progettuali partecipati “dal basso” (*bottom-up*), testimoniando – nei casi di Amsterdam, Vienna, Parigi, Berlino, Londra, Torino, Milano, Bologna, Napoli (in minima parte Roma) – la progressiva ‘disaffezione’ a forme di dialogo politico finalizzato esclusivamente al raggiungimento del consenso su proposte progettuali ‘alla carta’, come nel caso dell’inserimento dei migranti nei quartieri periferici (assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata o localizzazione di campi di accoglienza).

1.4 I percorsi di finanziamento per il rinnovo in sicurezza delle periferie urbane e i patti per lo sviluppo

L'attuazione della programmazione 2014-2020 è finanziata da fondi europei appositamente dedicati che, nel loro insieme, prendono il nome di fondi strutturali d'investimento europei (FSIE), per un totale complessivo di 325 miliardi di euro. L'Italia vi accede per circa 42 miliardi, così ripartiti¹⁰⁵:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) = 20,6 mld;
- Fondo sociale europeo (FSE) = 10,4 mld;

¹⁰⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/.

- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) = 10,4 mld;
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) = 537 milioni.

A questi, si aggiungono € 1,1 mld per la cooperazione territoriale europea e 567 milioni per la Garanzia Giovani (YEI) per un totale di circa 44 mld di euro, ai quali si affianca il cofinanziamento nazionale previsto per 20 mld di euro. I fondi finanziano attività funzionali al raggiungimento di quegli obiettivi tematici (OT) prestabiliti dall'Accordo di Partenariato in funzione della strategia Europa 2020.

La Politica di coesione (economica e sociale) 2014-2020 è tuttavia il principale riferimento per l'avvio di una strategia nazionale sulle periferie e sulla sicurezza in quanto già di per sé pensata in una visione integrata dei fondi europei (FSE, FESR, FEASR). Dal 2014 (*VI Cohesion Report*), il passaggio verso la città metropolitana voluto dalla legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge Delrio), modifica nella sostanza la dimensione e la localizzazione delle periferie e la relativa *governance*, includendo in un'unica visione d'area vasta le periferie urbane e metropolitane.

Per molte città è stata questa l'occasione per dare corso ad una vera politica di rigenerazione e trasformazione integrata dell'area metropolitana in un orizzonte 2030, facendo ricorso a strumenti come l'*Integrated Territorial Investment* (ITI) e il *Community Led Local Development* (CLLD) attingendo alle risorse economiche rese disponibili tramite il Programma Operativo Nazionale (PON) Metro e i Programmi Operativi Regionali (POR).

Accanto a questi, una menzione speciale meritano i cosiddetti patti per lo sviluppo. Nell'ambito delle risorse per la coesione territoriale, attraverso il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, in analogia agli accordi che il Governo ha stipulato con le Regioni e le Città metropolitane del Mezzogiorno, anche le Amministrazioni del Centro-Nord hanno richiesto e concertato la sottoscrizione di Patti che identificano le priorità e gli interventi strategici dei singoli territori.

Sono stati sottoscritti quindi 16 Patti per il Sud: uno per ognuna delle 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna), uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari) ai quali si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) di Taranto.

A questi si associano 6 Patti Territoriali per il Centro-Nord, uno per ognuna delle 2 Regioni (Lazio, Lombardia) e uno per ognuna delle 4 Città Metropolitane (Firenze, Genova, Milano, Venezia).

L'obiettivo è proprio quello di definire gli interventi prioritari e trainanti, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica, le reciproche responsabilità. In particolare, i Patti con le Città Metropolitane offrono l'opportunità di definire, anche quali principali riferimenti per l'avvio di una strategia nazionale sulle periferie e sulla sicurezza:

1. la visione che la Città ha del proprio futuro (aree di industrializzazione o reindustrializzazione, bonifiche e tutela ambientale, agricoltura e industria agroalimentare, turismo e attrattori culturali, servizi e logistica, infrastrutture e servizi di pubblica utilità);

2. la ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione (interazione tra PON e POR, intervento centrale col Fondo Sviluppo e Coesione, Accordi di Programma tra le istituzioni coinvolte e Contratti di Sviluppo con le imprese del territorio);
3. gli interventi prioritari perché rappresentativi della nuova strategia della Città e della potenzialità nell'attrazione di capitali privati, nonché della tempistica di realizzazione (Governo e amministrazioni regionali e locali si impegnano qui su tempi e azioni da mettere in campo per realizzare gli interventi indicati e rimuovere gli ostacoli che potranno insorgere);
4. la *governance* del processo, snellimenti amministrativi, definizione delle reciproche responsabilità, individuazione di un responsabile chiaro dell'esecuzione del Patto.

I Patti hanno attivato complessivamente risorse per oltre 15 miliardi di euro.

1.5 I PON nazionali (Metro, Inclusione, Legalità, Cultura, Governance) e i POR regionali

Per rispettare l'obiettivo di garantire una piena integrazione alla missione dei diversi fondi, senza incombere in una sovrapposizione delle risorse finanziarie e per evitarne quindi un loro spreco, la programmazione comunitaria 2014-2020 prevede in Italia la realizzazione di 75 Programmi Operativi cofinanziati a valere sui 4 Fondi Strutturali e di Investimento europei: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo per la politica marittima e della pesca (FEAMP).

In particolare, sono cofinanziati dal FESR e FSE: 39 Programmi Regionali (POR) e 12 Programmi Nazionali (PON); dal FEASR: 21 Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e 2 Programmi Nazionali (PON); dal FEAMP: 1 Programma Operativo Nazionale (PON).

Per garantire l'efficacia dell'intervento congiunto, ciascun Fondo/strumento contribuirà in maniera sinergica e senza sovrapposizioni a una specifica parte dell'intervento, facendo riferimento alle caratteristiche e potenzialità proprie del Fondo/strumento. Funzioni di coordinamento dei (e tra i) Fondi strutturali con gli altri programmi e Fondi UE, anche al fine di massimizzare gli effetti moltiplicatori determinati dalla loro complementarietà, saranno assicurate attraverso un'azione diretta di raccordo e monitoraggio dell'Autorità di Gestione (AdG) e, per ciò che riguarda l'approccio unitario regionale della programmazione, attraverso i lavori della Cabina di regia regionale, ambito deputato al presidio congiunto del raggiungimento degli obiettivi di medio-lungo periodo assegnati ai programmi singoli e nella loro logica integrata, e alla verifica sulle attività e sull'allocazione delle risorse.

Il ruolo dell'AdG è molto rilevante per assicurare il coordinamento e le sinergie ed evitare sovrapposizioni, anche attraverso la partecipazione ai tavoli di concertazione con le Amministrazioni locali e con le parti sociali; per promuovere approcci comuni tra fondi strutturali e di investimenti europei, per lo sviluppo di operazioni, bandi e procedure di selezione o altri meccanismi per facilitare l'accesso ai fondi per i progetti integrati, ad esempio attraverso uno stretto coordinamento delle procedure di evidenza

pubblica; per creare meccanismi per la cooperazione tra le Autorità di gestione dei Fondi strutturali e di investimenti europei in materia di monitoraggio, valutazione, gestione e controllo e di audit, anche attraverso un effettivo coordinamento tra le attività di assistenza tecnica dei vari programmi.

Per quanto riguarda l'Italia sono stati previsti i seguenti Programmi Nazionali FESR e FSE¹⁰⁶ che coprono tutte le categorie di regioni:

- PON “Per la Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento”, in attuazione dei risultati dell'OT10 e OT11, finanziato da FSE e FESR (plurifondo) e gestito dal Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca;

- PON “Sistemi di politiche attive per l'occupazione”, in attuazione di risultati dell'OT8 e OT11, finanziato da FSE (monofondo) e gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

- PON “Inclusione”, in attuazione di risultati dell'OT9 e OT11, finanziato da FSE (monofondo) e gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

- PON “Città Metropolitane”, in attuazione dell'Agenda urbana per quanto riguarda le 14 città metropolitane, finanziato da FESR e FSE (plurifondo) e gestito dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica;

- PON “Governance e Capacità Istituzionale”, in attuazione di risultati dell'OT11 e a supporto di altri risultati di diversi OT, finanziato da FESR e FSE (plurifondo) e gestito dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica;

- PON “Iniziativa Occupazione Giovani” finanziato da FSE (monofondo) e gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Sono previsti i seguenti Programmi Nazionali che operano nelle regioni in transizione e meno sviluppate:

- PON “Ricerca e innovazione” finanziato da FESR e FSE (plurifondo) e gestito dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

- PON “Imprese e Competitività” finanziato da FESR (monofondo) e gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico;

- PON “Iniziativa PMI” finanziato da FESR (monofondo) e gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Per le sole regioni meno sviluppate sono previsti i seguenti Programmi Nazionali:

- PON “Infrastrutture e reti” finanziato da FESR (monofondo) e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

- PON “Cultura e Sviluppo” finanziato da FESR (monofondo) e gestito dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

¹⁰⁶ Cfr. http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/Programmi_operativi/Programmi_Operativi14-20_1r.pdf.

- PON “Legalità” finanziato da FESR e FSE (plurifondo) e gestito dal Ministero dell’Interno.

Tra i PON più significativi per il sostegno e la promozione di azioni per lo sviluppo delle periferie assumono particolare rilevanza i seguenti Programmi:

a) PON metro 2014-2020

Il Programma¹⁰⁷ nazionale plurifondo (FESR e FSE) Città Metropolitane è una delle innovazioni strategico-organizzative più rilevanti della programmazione italiana 2014-2020, ancorché con una dotazione finanziaria relativamente contenuta (in particolare per le città che ricadono nella categoria delle regioni più sviluppate e in transizione).

Il Programma è stato adottato dalla Commissione europea nel 2015 e può contare su una dotazione finanziaria pari a oltre 892 milioni di Euro di cui 588 milioni di risorse comunitarie: 446 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e 142 sul Fondo Sociale Europeo (FSE), cui si aggiungono 304 milioni di cofinanziamento nazionale.

Il Programma si pone in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l’Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020.

Il Programma è dedicato alle 14 Città metropolitane, oggetto del processo di ridisegno istituzionale a seguito dell’approvazione della legge n. 56 del 2014, delle quali 10 individuate direttamente con legge nazionale: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze e Roma nelle Regioni più sviluppate, Bari, Napoli e Reggio Calabria nelle Regioni meno sviluppate, e 4 Città metropolitane che, per esplicita delega contenuta nella medesima legge, sono state individuate dalle Regioni a statuto speciale: Cagliari, unica città nelle Regioni in transizione e Catania, Messina e Palermo nelle Regioni meno sviluppate.

L’area territoriale di riferimento per il Programma è la Città metropolitana, limitatamente alle azioni immateriali legate all’Agenda digitale e ad azioni di inclusione sociale del Fondo Sociale Europeo (FSE). Gli interventi non legati all’Agenda digitale o al FSE sono invece concentrati esclusivamente nel territorio del Comune capoluogo.

In coerenza con quanto stabilito dall’articolo 7.4 del Reg. UE 1301/2013, il Programma individua il Sindaco del Comune capoluogo come Autorità urbana e Organismo intermedio, perché in grado di ottemperare alle normative di sana e buona gestione finanziaria, con esperienza e competenza amministrativa nel governo del territorio e nella gestione di investimenti pubblici.

Per le caratteristiche dei suoi contenuti e il funzionamento organizzativo, alle città è affidato un ruolo di grande protagonismo anche nel PON Inclusione per il ruolo di centri di organizzazione dei servizi sociali complementari ai trasferimenti monetari nei confronti delle famiglie con minori che il PON prevede.

¹⁰⁷ Cfr. <http://www.ponmetro.it/>.

b) PON inclusione sociale

Il Programma¹⁰⁸ sancisce il ruolo centrale dei Comuni italiani nell'organizzazione del sistema nazionale di *welfare* alle persone.

Il PON Inclusione 2014-2020 vale 1.185.622.933,00 di euro destinato a tutte le Regioni.

La misura principale consiste nel Sostegno per l'Inclusione Attiva (Sia), che prevede l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari con minori in condizioni di povertà. L'erogazione del sussidio è condizionata all'adesione del beneficiario a un progetto di attivazione sociale e lavorativa.

Il modello di *governance* e di funzionamento che verrà adottato per la gestione di questa misura non potrà prescindere dal ruolo centrale che vi svolge il Comune.

Per attuare il Sia è infatti necessaria la predisposizione, per ciascun nucleo beneficiario, di un progetto personalizzato per il superamento della condizione di povertà, il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale, nonché l'attivazione di un sistema coordinato di interventi e servizi sociali quali: i servizi di segretariato sociale per l'accesso; il servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo e la presa in carico; l'organizzazione dell'equipe multidisciplinare, con l'individuazione di un responsabile del caso, per la realizzazione degli interventi per l'inclusione attiva.

Oltre alla misura Sia, il PON Inclusione prevede interventi specifici per la riduzione della marginalità estrema nelle aree urbane attraverso il potenziamento della rete dei servizi rivolti alle persone senza dimora. In particolare, si finanzieranno progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani che prevedano interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale e per il sostegno nel percorso verso l'autonomia abitativa per le persone senza dimora.

c) PON governance e capacità istituzionale 2014-2020

È lo strumento¹⁰⁹ che, nel ciclo di programmazione 2014-2020 finanzia interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale, di modernizzazione della pubblica amministrazione e di miglioramento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico per tutte le Regioni.

La dotazione finanziaria è pari a 827 milioni di euro, comprensiva di risorse comunitarie – provenienti dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale – e di risorse pubbliche nazionali.

Il programma persegue due obiettivi tematici di riferimento:

- rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e un'amministrazione pubblica efficiente;

- migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.

¹⁰⁸ Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusione/Pagine/default.aspx>.

¹⁰⁹ Cfr. <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/>.

d) PON cultura e sviluppo 2014 – 2020

Il Programma¹¹⁰ mette in campo poco più di 490 milioni di euro – 368,2 milioni stanziati dall'UE attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e i restanti 122,7 milioni a carico di risorse nazionali – a sostegno del settore culturale nel Sud Italia.

Il PON Cultura è destinato infatti a 5 regioni meridionali – Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – con l'obiettivo di superare le condizioni di sottoutilizzo delle risorse culturali nelle regioni meno sviluppate, aumentando l'attrattività del patrimonio culturale di questi territori, creando flussi più consistenti di domanda turistica e di fruizione culturale di qualità e favorendo il consolidamento della filiera delle imprese culturali e creative. Il Programma punta in sostanza a valorizzare e salvaguardare i principali siti culturali delle regioni interessate e a promuovere un uso efficiente delle risorse culturali, nonché a consolidare il settore produttivo collegato al patrimonio culturale favorendo l'imprenditorialità e aiutando le PMI creative e culturali.

Il PON ruota attorno a due Assi prioritari di intervento (un terzo Asse riguarda l'assistenza tecnica):

1) rafforzamento delle dotazioni culturali. Questo Asse, a cui sono destinati 360,2 milioni di euro, il 73,8% delle risorse complessive, si concentra su due azioni: la prima punta a valorizzare gli "attrattori culturali" (aree archeologiche, beni del patrimonio storico-architettonico e artistico, musei, eccetera) delle regioni interessate assicurandone tutela, conservazione e gestione efficiente; la seconda, invece, mira a favorire lo sviluppo di servizi innovativi e di qualità collegati alla fruizione degli attrattori, per accrescere la capacità attrattiva di queste eccellenze del patrimonio culturale.

2) attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura. Questo Asse, a cui sono stati assegnati 114 milioni di euro pari al 23,2% dell'intero *budget* del PON, è articolato in tre azioni: la prima è volta a rafforzare la competitività delle micro, piccole e medie imprese che operano nei settori delle attività culturali (patrimonio storico-artistico, arti visive, spettacolo dal vivo) e delle industrie culturali (editoria, radio, tv, cinema), promuovendo processi di innovazione produttiva e organizzativa e il trasferimento di competenze e *know-how* anche tecnologici; la seconda azione si rivolge alle imprese della filiera culturale, turistica, creativa, dello spettacolo e dei prodotti tradizionali e tipici per realizzare prodotti e servizi finalizzati all'arricchimento, diversificazione e qualificazione dell'offerta turistico-culturale dei contesti territoriali di riferimento degli attrattori; l'ultima azione punta invece a favorire la nascita e la qualificazione di servizi e attività, connesse alla gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, realizzate da imprese e altri soggetti del privato sociale.

La finalità è di consolidare il sistema delle imprese del privato sociale operanti nell'ambito culturale, per rafforzarne il carattere imprenditoriale e favorirne l'integrazione con il complesso delle attività e dei servizi a supporto della fruizione e della valorizzazione culturale nei territori di riferimento.

¹¹⁰ Cfr. <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/>.

e) PON Legalità 2014-2020

Il Programma¹¹¹ approvato nel 2015 presenta una dotazione complessiva di € 377.666.668,00.

La logica che sottende al Programma è di favorire il rafforzamento delle condizioni di legalità per i cittadini e le imprese delle cinque Regioni “meno sviluppate”, ossia Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, con il fine di dare nuovo impulso allo sviluppo economico e migliorare la coesione sociale del sud d’Italia.

Le direttrici principali su cui si fonda la strategia del Programma sono:

- rafforzamento delle capacità delle amministrazioni impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione;
- miglioramento delle condizioni di sicurezza di aree particolarmente vulnerabili e strategiche per lo sviluppo delle attività produttive;
- inclusione sociale e sostegno all’economia sociale.

Il PON “Legalità” è articolato nei seguenti Assi:

Asse I – “Contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata”, con una dotazione finanziaria di circa 90 milioni di euro, finanzia sistemi informativi per il rafforzamento della capacità amministrativa;

Asse II – “Presidio dei contesti vulnerabili”, con una dotazione finanziaria di circa 98 milioni di euro, risponde all’esigenza di dotare alcune aree produttive gravate dalla presenza di fenomeni criminali di strumenti tecnologici avanzati di vigilanza;

Asse III – “Recupero dei beni confiscati”, con una dotazione finanziaria di circa 55 milioni euro, finanzia interventi di rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata per la realizzazione di centri di accoglienza degli immigrati regolari, reti di piccoli appartamenti per l'alloggio temporaneo dei richiedenti asilo e protezione umanitaria, centri a supporto delle attività extrascolastiche, centri per minori non accompagnati, centri per donne vittime di violenza;

Asse IV – “Legalità ed inclusione sociale”, con una dotazione finanziaria di circa 46 milioni euro, si occupa dei servizi che possano facilitare l’operatività e l’efficacia degli interventi di natura infrastrutturale;

Asse V – “Potenziamento delle competenze della pubblica amministrazione e delle Forze di Polizia”, con una dotazione finanziaria di circa 70 milioni di euro si occupa di fornire agli operatori della pubblica amministrazione e delle forze di polizia gli strumenti informativi o il supporto di esperti necessario al migliore svolgimento delle funzioni pubbliche;

Asse VI – “Assistenza Tecnica”, dotazione Finanziaria di circa 15 milioni euro.

¹¹¹ Cfr. <http://www.interno.gov.it/temi/sicurezza/programma-operativo-nazionale-legalita-2014-2020>.

1.6 Il programma UIA

Tra i Programmi di investimento per le aree urbane promossi dalla UE assume rilevanza per le periferie il Programma UIA¹¹² (*Urban Innovative Actions*) finanziato a valere su fondi FERS (80 su 372 ml di € per il periodo 2014-2020). L'iniziativa, fortemente voluta dalla UE, è pensata per offrire alle aree urbane europee le risorse necessarie a testare soluzioni nuove e non ancora sperimentate per affrontare le sfide urbane (*urban challenges*).

Il programma rientra nei finanziamenti per lo sviluppo urbano sostenibile integrato correlati alla Politica di Coesione (80 ml dal FERS e 15 ml di finanziamento diretti) e all'Agenda urbana 2020; è rivolto alle amministrazioni pubbliche capaci di sfidare l'innovazione.

Requisiti essenziali perché l'istituzione pubblica (comune) possa partecipare sono:

- la piena e dettagliata conoscenza del territorio (*place evidence*);
- un alto livello di creatività nella progettazione sperimentale (prototipi);
- l'assunzione di responsabilità e del rischio;
- partecipazione dei cittadini per il trasferimento di *know-how* e creazione di valore aggiunto.

Poiché il limite alla partecipazione risiede nella limitata capacità dei comuni italiani di co-finanziare (20% pubblico o privato) idee innovative e nuove tecnologie assumendone il rischio con risorse proprie. Al contrario della Francia, ad esempio, il programma incentiva questo indirizzo sostituendosi alle fonti tradizionali che incentivano l'applicazione della R&S in contesti urbani reali, senza tralasciare l'implementazione di progetti "tradizionali" già in essere.

Esempi di prodotti/risultati sono la ristrutturazione ed efficientamento energetico di edifici, modelli locali di economia circolare, forme di contrasto alla povertà, eccetera. I progetti pilota devono avere, in qualità di capofila di partenariati rilevanti, l'autorità urbana di una città con più di 50 mila abitanti.

Una prima *call* è stata emanata a fine dicembre 2015; successive *call* sono previste fino al 2020.

1.7 I programmi europei di Cooperazione Territoriale URBACT

Anche i programmi europei di Cooperazione Territoriale URBACT¹¹³, promuovendo lo sviluppo urbano sostenibile mediante lo scambio di esperienze e la diffusione delle conoscenze tra città europee, costituiscono un'importante occasione di apprendimento per le istituzioni locali con effetti positivi sulla capacità di pianificare e gestire la città. Dopo il successo di URBACT I (ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006), e URBACT II (programmazione 2007-2013) è stata lanciata, nell'ambito

¹¹² Cfr. <http://www.uia-initiative.eu/>.

¹¹³ Cfr. <http://urbact.eu/urbact-italia>.

della programmazione 2014-2020, URBACT III, un'iniziativa a supporto dei territori urbani per la realizzazione di piani d'azione integrati, con *focus* su innovazione, lavoro, ambiente e inclusione sociale e uno stanziamento complessivo di 74 milioni di euro.

Queste esperienze hanno prodotto importanti risultati sul piano delle trasformazioni fisiche di parti di città, coinvolgendo cittadini e *stakeholder*, per il perseguimento di una pianificazione sostenibile.

1.8 Il Piano Juncker

Le recenti sfide lanciate dalla politica finanziaria europea (Piano Juncker 2014 e *Quantitative Easing* Draghi 2015-17 probabilmente rinnovabile nel 2018)¹¹⁴ affidano agli investimenti di natura urbana e territoriale un ruolo centrale nel contrasto alla crisi e per l'avvio di un processo stabile ed equilibrato di sviluppo.

Presentato il 26 novembre 2014, il cosiddetto Piano Juncker (dal nome del presidente della Commissione europea) ha l'obiettivo di rilanciare la crescita e l'occupazione basandosi su tre direttrici fondamentali:

- 1) la creazione di un "Fondo Europeo per gli investimenti strategici" (FEIS) gestito presso la BEI ma in separazione contabile;
- 2) la creazione di una riserva di progetti credibile e di un programma di assistenza per veicolare i progetti di investimento dove sono maggiormente necessari;
- 3) la definizione di un programma per rendere l'Europa più appetibile per gli investitori e per rimuovere le strettoie regolamentari.

Il FEIS ha una dotazione di 21 miliardi di euro, di cui 16 miliardi ricavati dal bilancio dell'Unione europea e 5 miliardi ottenuti dalla Banca europea per gli Investimenti. Tramite questa cifra complessiva la BEI potrà ottenere in prestito circa tre volte di più, cioè 63 miliardi di euro per finanziare i progetti. Il piano poi prevede un ulteriore effetto moltiplicatore ottenuto dalla possibilità di utilizzare le risorse per investire in progetti, questo, secondo le stime della Commissione, dovrebbe attivare ulteriori investimenti da parte dei privati, raggiungendo così un valore complessivo di 315 miliardi di euro.

I progetti finanziabili riguardano settori come: sviluppo di infrastrutture, R&S e innovazione, istruzione e formazione, sanità, ICT e sviluppo del settore energetico. Inoltre, circa un quarto del fondo sarà dedicato al sostegno delle PMI e a imprese a media capitalizzazione (società con massimo 3.000 dipendenti). I progetti ammissibili devono avere caratteristiche ben determinate:

- essere economicamente e tecnicamente fattibili;
- sostenere gli obiettivi dell'UE;
- avere un potenziale effetto leva su altre fonti di finanziamento;

¹¹⁴ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/investment-plan_it.

- essere progetti non finanziabili tramite altri strumenti già esistenti dell'UE o della BEI.

Il particolare riferimento alla scala urbana aumenta la complessità delle scelte, lasciando inevase questioni di non poca rilevanza, legate alla possibilità di un processo di investimento, di tipo moltiplicatore, atto a rilanciare crescita e occupazione sul breve periodo nelle città, alla dimensione urbana capace di avviare sul breve periodo un processo di investimento dagli effetti stabili e duraturi nel tempo.

Queste domande non trovano risposta nel tradizionale modo di investire strategicamente sulla città, ancorato, nella letteratura, ad approcci ancora settoriali dell'economia (soprattutto aziendale) e della progettazione di strutture e funzioni. Il luogo o il territorio, che ne dovrebbe accogliere l'attuazione, è ancora considerato un mero contenitore o al più una 'quinta'.

Poiché molti ignorano o dimenticano che il luogo, e in particolare la città, è la porzione immediatamente visibile di un territorio agli occhi dell'investitore, ignorano o dimenticano il ruolo che la pianificazione gioca nel costruire scenari territoriali per l'investimento, affinché questo si riveli efficace nel lungo periodo.

In Italia si rileva una certa concordanza sui settori e i segmenti ritenuti più utili all'investimento territoriale di breve periodo, individuando almeno sei "mercati guida":

- 1) edilizia residenziale, che gli immobilariisti considerano in termini di terreni edificabili e non di funzionalità, confliggendo al momento, almeno nel Sud dell'Europa, con l'investimento in *social housing* promosso dai governi europei del Nord-Ovest Nord-Est;
- 2) trasporti e logistica, di scarso interesse per il settore immobiliare privato ma di grande *appeal* per le public e semi-public company;
- 3) energia, ambiente, territorio e acqua, di interesse sia pubblico sia privato;
- 4) salute, formazione e assistenza sociale, di interesse maggiormente pubblico ma anche privato;
- 5) tempo libero, cultura, turismo, comunicazione, media e internet, che interessano prevalentemente i cittadini, il *no-profit* o le società di comunicazione;
- 6) filiere produttive urbane e territoriali, che interessano gli *stakeholder* di categoria e le imprese in grado di trainare gli investimenti privati e pubblici.

I risultati e gli effetti del Piano sono, in ogni caso, da verificare.

1.9 L'impatto finanziario dei Fondi strutturali sulle performance dei Comuni

Secondo la settima relazione sulla Politica di Coesione pubblicata dalla Commissione europea¹¹⁵ nel settembre 2017, la politica di coesione rappresenta un sostegno decisivo in tutti gli Stati membri, con un'incidenza sugli investimenti pubblici complessivi, in alcuni casi, superiore al 50%.

¹¹⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf.

Gli investimenti che saranno attuati contribuiranno allo sviluppo, fornendo beni pubblici nel campo dell'innovazione, del contrasto al cambiamento climatico, della riduzione del rischio di disastri, eccetera.

Il quadro generale, però, presenta ancora luci e ombre.

La Corte dei Conti europea in un documento del 2014¹¹⁶, evidenzia come oggi si tenda a dare rilievo alla quantificazione della spesa del bilancio dell'UE sulla base delle norme stabilite per il suo impiego, senza porre sufficiente attenzione alla qualità dei fondi spesi, che devono essere impiegati in termini addizionali e in modo da conseguire vantaggi per l'UE e i suoi cittadini, che non si sarebbero potuti ottenere con i fondi ordinari a livello nazionale, regionale o locale.

Il dibattito sul ruolo dei fondi strutturali europei si concentra, inoltre, sulla capacità delle amministrazioni pubbliche di spendere per tempo tali risorse. Minore attenzione è dedicata all'impatto della spesa poi effettuata sulla performance economica dei territori interessati.

Gli effetti socio economici derivanti dall'attuazione dei programmi rappresentano, invece, la risposta fondamentale all'esigenza di dimostrare il buon utilizzo dei fondi comunitari, il potenziale innovativo della capacità di permeare gran parte della vita economica e sociale e di migliorarne ulteriormente l'utilizzo.

Secondo il *Working papers* della Banca d'Italia "*European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy*"¹¹⁷, del 2015, dimostrare il buon utilizzo dei fondi comunitari, anche al fine di migliorarne ulteriormente l'utilizzo, è complicato a causa delle nuove e più complesse regole operative per l'attuazione dei programmi comunitari, di una maggiore incidenza di grandi progetti infrastrutturali, la cui gestione è particolarmente complessa, di vincoli di bilancio che hanno ostacolato le capacità di cofinanziamento, statale e regionale, e hanno reso più difficile riuscire a misurare i risultati e gli effetti che tali investimenti hanno prodotto sul territorio.

La stessa Corte dei Conti nella Relazione annuale 2016 sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari¹¹⁸, evidenzia che vi sono stati alcuni profili problematici relativi all'avvio della programmazione 2014-2020, dato il percorso di approvazione di tutti i Programmi operativi della Programmazione 2014-2020 che si è completato solo nel 2015.

Ulteriore motivo di attenzione è l'esigenza di rispettare gli obblighi derivanti dal raggiungimento degli obiettivi intermedi e della connessa assegnazione (o della perdita) delle risorse collegate alla cosiddetta "riserva di efficacia". La Programmazione in questione, infatti, al fine di ottimizzare il rispetto della tempistica degli interventi finanziati ed evitare lo spreco di risorse, ha previsto la verifica dei risultati conseguiti al 31 dicembre 2018 in ordine ad alcuni Programmi e Assi prioritari. A tale data, le Amministrazioni che non avranno raggiunto i *target* intermedi non beneficeranno dell'assegnazione della succitata "riserva" e correranno il rischio, nei casi più gravi, della sospensione dei pagamenti. Suggestisce, quindi, di accelerare le procedure di impegno/pagamento per evitare la perdita delle risorse, comprese quelle erogate a titolo di anticipazione.

¹¹⁶ Cfr. Corte dei Conti europea, "Impiegare nel miglior modo i fondi dell'UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell'UE", 2014: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_02/QJ0614039ITN.pdf.

¹¹⁷ Cfr. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2015/2015-1029/en_tema_1029.pdf.

¹¹⁸ Cfr. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2016/delibera_17_2016.pdf.

La valutazione delle politiche assume dunque un ruolo determinante. Essa deve rispondere sostanzialmente ai seguenti quesiti: l'intervento pubblico ha avuto un effetto? Se sì, quanto grande - in positivo o in negativo - è stato l'effetto? Ha funzionato? In che modo ha funzionato?

Sono domande che riportano al tema della valutazione delle politiche e al monitoraggio delle performance, di cui si tratta nelle pagine seguenti.

1.10 Le politiche nazionali

Sulla spinta dell'Unione europea, negli ultimi vent'anni sono stati promossi molti programmi, anche con la partecipazione del settore pubblico e dei privati, con l'obiettivo di contrastare il declino di aree periferiche e degradate.

A partire dagli anni Novanta, è emerso un approccio integrato rivolto ai quartieri più svantaggiati attraverso una serie di azioni fisiche e di rivitalizzazione economica e sociale. Accanto ai programmi URBAN I (1994–1999) e URBAN II (2000–2008), sono stati messi in campo altri strumenti, denominati “Programmi complessi”: PRIU, PRU, Contratti di Quartiere, PRUSST. Un'ulteriore generazione di programmi complessi, promossi dal MIT, ha mirato a promuovere metodi innovativi per lo sviluppo urbano e regionale, concentrandosi sul ruolo delle città come catalizzatori di reti regionali sostenibili per la competitività e la coesione (SISTeMA - Porti & Stazioni - PUM).

Alcuni di questi programmi hanno introdotto significative innovazioni al più tradizionale approccio alla riqualificazione, soprattutto in termini di integrazione delle azioni e di partecipazione di diversi attori al processo. Le amministrazioni locali hanno reagito in maniera diversa a questi stimoli e, in alcuni casi, in mancanza di direttive nazionali, hanno tentato di sopperire all'inadeguatezza della macchina amministrativa e alla natura contrattuale e sperimentale della programmazione esistente con capacità e strumenti originali. Si può parlare, in questi casi, di buone pratiche che nascono come progetti pilota sebbene non riescano a divenire indirizzo unitario e diffuso di intervento alla scala nazionale.

Ciò ha consentito di realizzare anche buone pratiche di intervento, di stimolare l'innovazione e di sostenere la propensione dei vari territori a ‘fare rete’ fra i diversi soggetti dell'economia, della società e della cultura, associando trasformazioni territoriali e assetti infrastrutturali.

A questi vanno aggiunti ulteriori programmi e iniziative, tra i quali il cosiddetto “Piano Città”, promosso dal governo Monti nel 2012, con l'obiettivo di attivare politiche di intervento multisettoriale di sostegno a crescita e occupazione, da destinare a progetti di riqualificazione delle aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate.

Gli interventi selezionati, attraverso quest'ultimo Piano, hanno interessato modeste opere di riqualificazione e sono stati, quindi, ben lontani dall'intenzione iniziale del piano che, in molti casi, voleva rappresentare una opportunità per avviare un processo di riqualificazione delle aree urbane, nonché un meccanismo per moltiplicare l'investimento pubblico e rilanciare anche il settore delle costruzioni.

1.11 Il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU)

Tra gli strumenti istituiti per elaborare una politica nazionale per le città, il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), istituito dall'articolo 12-*bis* della legge n. 134 del 2012, ha rappresentato una modalità innovativa di coordinamento in grado di integrare i diversi livelli di governo, le politiche settoriali, le risorse finanziarie ordinarie e comunitarie.

La norma istitutiva prevede che il Comitato sia presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o dal Ministro delegato) e composto dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Al Comitato partecipano, inoltre, un rappresentante delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante delle province e un rappresentante dei comuni, nominati dalla componente rappresentativa delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza unificata. Alle riunioni del CIPU partecipano, inoltre, i Ministri aventi competenza sulle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno.

La segreteria tecnica funzionalmente necessaria allo svolgimento delle attribuzioni del CIPU è collocata oggi presso l'Ufficio Investimenti per l'ambiente, le imprese e le aree urbane, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, nel quale opera il Servizio VII – Politiche urbane e salute. Dall'Istituzione del Comitato interministeriale si sono svolte tre riunioni (23 gennaio, 20 marzo e 25 settembre 2013).

In esito ai primi due incontri, presieduti dal Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca, è stato pubblicato un documento unitario strategico, del 20 marzo 2013, sugli indirizzi per una politica nazionale per le città e una possibile Agenda Urbana “Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana”¹¹⁹. Il documento si avvale dei contributi dei Ministeri dell'Istruzione, Università e Ricerca, delle Infrastrutture e Trasporti, dell'Interno, dell'Economia e Finanze, dell'Ambiente, del Lavoro e degli Affari Regionali, del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, delle Regioni, delle Province e dell'ANCI.

Nel documento viene formalizzata la visione strategica che, a livello europeo, verrà recepita nell'articolo 7 del Regolamento FESR 1301/2013 e, a livello nazionale, nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, sezione 3.1.3 dedicata allo “sviluppo urbano sostenibile”.

In particolare, tramite tale documento, il CIPU sancisce la necessità di impostare “a livello centrale una politica ordinaria delle città a cui debbono partecipare e contribuire, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio, le Amministrazioni centrali dello Stato impostando, ognuna per quanto di competenza, una propria capacità di intervento che si affianchi alle possibili azioni pubbliche aggiuntive da finanziare con i fondi comunitari 2014-2020”.

¹¹⁹ Cfr. http://www.pausania.it/files/Documento_Cipu_10_aprile_2013.pdf.

A seguito della terza riunione del CIPU del 25 settembre 2013 è stato pubblicato un documento del Ministro per la Coesione Territoriale Carlo Trigilia su “Il CIPU e le nuove politiche per la città”¹²⁰, del 25 settembre 2013, nel quale si ravvisava l’opportunità di lavorare a un programma sulle aree metropolitane da integrarsi con il programma operativo previsto nell’ambito del ciclo 2014-2020 dei fondi europei.

1.12 Gli ultimi due provvedimenti normativi nazionali per le periferie

Negli ultimi mesi sono state lanciate due importanti iniziative riguardanti la rigenerazione e l’innovazione urbana.

La prima (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 ottobre 2015 in attuazione della legge n. 190 del 2014, articolo 1, commi 431-434) è un bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, con una dotazione iniziale di 194.138.500 euro per il triennio 2015-17, ridotta a circa 76 milioni di euro. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 giugno 2017 è stata approvata la graduatoria dei progetti inseriti nel Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, con l’indicazione che sono finanziati i progetti dei Comuni dal n. 1 al n. 46 compreso. Con delibera del CIPE del 7 agosto 2017, di cui si attende la registrazione, tale dotazione è stata integrata con un importo pari a 90 milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione.

Il Piano è indirizzato sia ai singoli Comuni che alle aggregazioni temporanee di Comuni confinanti che abbiano nel loro territorio la presenza di aree degradate, chiamati ad elaborare progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale.

Per ciascun progetto il finanziamento a carico del Fondo non è inferiore a 100 mila euro e non può superare l’importo massimo di 2 milioni di euro. Il termine “area urbana degradata” rappresenta la sintesi di due indici: indice di disagio sociale (definito da quattro fattori, ovvero tasso di disoccupazione, tasso di occupazione, tasso di concentrazione giovanile, tasso di scolarizzazione) e indice di disagio edilizio (definito sulla base dello stato di conservazione degli edifici).

La seconda (legge n. 208 del 2015, commi 974-978) è l’istituzione di un Fondo per l’attuazione del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, pari a 500 milioni di euro per il 2016, il cui bando è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2017.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 dicembre 2016, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 5 gennaio 2017, è stata approvata la graduatoria dei progetti (n. 120) per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

I Comuni dal n. 1 al n. 24 hanno avuto accesso alle risorse previste all’articolo 1, comma 978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Il 6 marzo 2017 sono state firmate le convenzioni per la realizzazione dei progetti di riqualificazione delle periferie con le Città metropolitane di Bari, Firenze, Milano, Bologna e con i Comuni capoluogo di

¹²⁰ Cfr. http://www.inu.it/wp-content/uploads/CIPU_politiche_urbane_settembre_2013.pdf.

provincia o di città metropolitana di Avellino, Lecce, Vicenza, Bergamo, Modena, Torino, Grosseto, Mantova, Brescia, Andria, Latina, Genova, Oristano, Napoli, Ascoli Piceno, Salerno, Messina, Prato, Roma. Con il comune di Cagliari è stata firmata il 18 febbraio 2017.

Per i restanti Comuni (n. 96 Comuni) il finanziamento è stato assicurato dalle risorse di cui ai commi 140 e 141 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per l'anno 2017).

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017 che stanziava un importo pari a 800 milioni di euro del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, già registrato dalla Corte dei Conti e con Delibere CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, che stanziano l'importo complessivo residuo di 761,32 milioni di euro, è stato perfezionato il finanziamento per tutti i 96 Comuni collocati in graduatoria.

Il 23 novembre 2017 il Presidente del Consiglio, il Segretario generale della Presidenza del Consiglio e il Sindaco del Comune di Viterbo hanno sottoscritto la prima delle 96 Convenzioni. Le convenzioni con i restanti 95 Comuni saranno sottoscritte entro dicembre 2017.

Il programma finanzia progetti di riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, da attuarsi senza ulteriore consumo di suolo, intendendo come tali “le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi”, con specifico riferimento alle seguenti tipologie:

- progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano;
- progetti di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico;
- progetti rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana;
- progetti per il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di *welfare* metropolitano e urbano;
- progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

È stata, altresì, prevista la possibilità di destinare una quota non superiore al 5% delle risorse dell'investimento alla predisposizione di piani urbanistici, piani della mobilità, studi di fattibilità e/o atti necessari per la costituzione di società pubblico-private e /o interventi in finanza di progetto, investimenti immateriali quali *e-government*, *marketing* territoriale, sviluppo di nuovi servizi, formazione.

I progetti sono stati valutati secondo i seguenti criteri:

- a) tempestiva esecutività degli interventi;

b) capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati, laddove il contributo finanziario di questi ultimi sia pari almeno al 25% dell'importo complessivo necessario alla realizzazione del progetto proposto;

c) fattibilità economica e finanziaria e coerenza interna del progetto, anche con riferimento a singoli moduli funzionali;

d) qualità e innovatività del progetto sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico;

e) capacità di innescare un processo di rivitalizzazione economica, sociale e culturale del contesto urbano di riferimento.

Nel disegno di legge bilancio per l'anno 2018, in discussione alla data di approvazione della presente relazione, all'articolo 95 è stato riconfermato il fondo infrastrutture (comma 140 legge di bilancio 2017, rifinanziato per 37,88 miliardi di euro - di cui 940 nel 2018, 1.940 nel 2019 e 2.500 nel 2020) che prevede tra i settori di spesa gli investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie e che consentirebbe con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di rifinanziare il Programma per dare continuità e supportare le scelte strategiche che i Comuni stanno operando per la rigenerazione delle periferie.

1.13 I finanziamenti assegnati ai Comuni per assicurare i livelli essenziali di servizio. Costi standard ed equità distributiva

Alla luce delle opportunità fin qui evidenziate, appare utile far riferimento anche alla necessità di un riequilibrio dei finanziamenti assegnati ai Comuni in relazione alle diverse capacità di risposta dei territori.

Come noto, lo Stato trasferisce ai Comuni le risorse necessarie per ciascun ente in ragione delle funzioni fondamentali a loro assegnate dall'ordinamento per attuare i servizi fondamentali. I costi per assicurare i medesimi servizi e i medesimi livelli di assistenza variano notevolmente in funzione dei bacini territoriali di riferimento, delle infrastrutture presenti, dei fattori produttivi, della presenza di associazionismo e impegno sociale dei cittadini.

Il rapporto tra risorse economiche, servizi erogati e posti di lavoro è uno dei principali indici di un sistema di *welfare*. Se ad esempio i Comuni sapranno trasformare le erogazioni economiche in servizi, lotta alla povertà, e all'esclusione sociale, potrebbero ottenere grandi benefici¹²¹.

Dal 1977 i trasferimenti ai Comuni sono stati dettati dalla logica della spesa storica: anno dopo anno venivano confermati senza tener conto del bisogno effettivo di ciascun Comune o legarli alla capacità di farvi fronte con risorse proprie¹²².

Nel quadro della legge n. 42 del 2009 (cosiddetta legge sul federalismo fiscale), è nato il progetto dei fabbisogni *standard* a supporto dell'abbandono del "criterio" della spesa storica nell'assegnazione delle risorse a ciascun Comune e del connesso obiettivo di riequilibrio delle dotazioni finanziarie di base.

¹²¹ Cfr. IFEL (2014), Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) *standard*.

¹²² Cfr. Marattin L., "La rivoluzione dei costi *standard*", in *Il sole24ore* del 10 ottobre 2016.

Esso rappresenta il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato, a rafforzare la domanda di quel bene o servizio, dall'altro, a stabilizzare i costi che l'ente deve sostenere. Dunque è una misura standardizzata per determinare quanto un determinato servizio offerto dalla pubblica amministrazione “debba costare”, tenendo conto delle condizioni di contesto all'interno del quale il servizio è offerto. Pertanto, quando si sostiene che il fabbisogno *standard* di un ente è pari a 100, significa che in condizioni *standard* quell'ente deve sostenere una spesa pari a 100 per garantire un determinato servizio.

Dal 2015 una quota crescente dei trasferimenti ai Comuni (20% nel primo anno, 30% nel secondo, 40% nel terzo, e così via) è allocata – per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni – sulla base della differenza tra i fabbisogni *standard* e la capacità fiscale.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 dicembre 2016, sono state adottate le procedure di calcolo per la determinazione dei fabbisogni *standard* per tutti i Comuni delle Regioni a statuto ordinario per istruzione, gestione del territorio, ambiente, smaltimento rifiuti, servizi sociali, asili nido, viabilità, trasporti, polizia locale.

In tal modo si è inteso calcolare in modo più semplice ed efficiente il fabbisogno di ogni Comune con riferimento non solo alla dimensione del costo ma anche a quella del livello di servizio offerto¹²³.

Questo passaggio rappresenta dunque un passo importante per l'attribuzione delle risorse per i circa 6.700 Comuni delle Regioni a statuto ordinario (e che sarebbe opportuno ed equo estendere ai Comuni delle Regioni a statuto speciale).

Tale tema si lega, peraltro, al dibattito sulla *spending review*, ovvero sul quanto si taglia, perché qualsiasi processo di revisione della spesa pubblica è inefficace se alla fine del percorso non produce risorse da destinare a fini più importanti e, negli enti locali, il tema si è anche posto per ripartire i tagli alle province ed alle città metropolitane decisi dalle leggi di stabilità dal 2015 in poi.

Il calcolo dei fabbisogni e delle capacità fiscali *standard* dovrebbe servire, quindi, da un lato, a garantire a ciascun ente le risorse appropriate per soddisfare livelli di spesa *standard* e, dall'altro, a fornire ai cittadini informazioni ulteriori, rispetto al modo di amministrare la spesa garantita dallo Stato.

Lo stanziamento non sarebbe deciso “*ex ante*” ma verrebbe fissato al livello del costo *standard* stesso per la rimozione degli squilibri e l'armonizzazione dei bilanci degli enti locali.

Risulta quindi chiaro come questo aspetto assuma un rilievo importante, in tema di risorse assegnate ai Comuni, anche perché un'allocazione sbagliata delle risorse genera distorsioni e ineguaglianze in termini di opportunità dei territori e responsabilità della politica *in primis* e anche dell'amministrazione pubblica che attua le misure e gli strumenti per l'utilizzo delle stesse.

¹²³ Cfr. <http://sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/federalismo-fiscale/fabbisogni-standard/linee-guida-del-decreto-attuativo-su-costi-e-fabbisogni-standard/>.

2. LE CRITICITÀ

Quanto sopra evidenziato appare ancor più rilevante in quanto le città costituiscono sistemi complessi sia in termini fisici e di organizzazione dello spazio, sia in termini di relazioni, reti di sviluppo e innovazioni generate. Intervenire su tali realtà vuol dire intervenire su spazi territoriali e urbani caratterizzati da strettissime relazioni tra governo dei flussi e politiche settoriali, tra potenziamento dei grandi attrattori e delle funzioni rare e offerta di servizi qualificati, tra aree caratterizzate da povertà, esclusione sociale e recupero e ricucitura delle marginalità in una prospettiva di coesione sociale. È quanto sta avvenendo nei programmi e progetti in corso nelle grandi città metropolitane europee, come ad esempio a Parigi o a Londra, attraverso politiche per la rigenerazione urbana di quartieri periferici o di siti dismessi.

Per tale motivo i due ultimi bandi promossi a livello nazionale e, in maggior misura, il “Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie urbane”, che ha coinvolto le città metropolitane e tutti i comuni capoluogo di provincia, rappresentano due modalità significative con l’obiettivo di rigenerare le periferie incentivando, in alternativa alla crescita edilizia, i processi di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione dell’esistente; di accrescere la sicurezza urbana e territoriale ed elevare la resilienza urbana, nonché sviluppare pratiche per l’inclusione sociale e per il ridisegno del nuovo *welfare* metropolitano.

Si è acquisito un patrimonio progettuale significativo, con caratteristiche differenti in ragione delle tipologie infrastrutturali previste e della strategia messa in atto. Le città di Mantova, Roma, Ascoli Piceno, Andria, Salerno, Bergamo e Lecce hanno inteso concentrare le loro traiettorie di sviluppo su interventi di *welfare*, spazi pubblici, verde e sport (comprendendo piazze, aree verdi, orti urbani, impianti sportivi, interventi sui beni culturali). Gli interventi di rigenerazione urbana (comprensivi di progetti infrastrutturali, ferroviari, di ristrutturazione edilizia e recupero di *ex* aree industriali e/o demaniali), hanno assunto un rilievo determinante nei progetti delle città di Napoli, Oristano, Genova e Bologna. Un numero significativo di progetti riguarda gli interventi di mobilità sostenibile (comprendendo in tale macroarea progetti di piste ciclabili, trasporto pubblico locale, parcheggi), che hanno visto emergere, su tutte, la città metropolitana di Bologna, le città di Cagliari, Vicenza e Grosseto.

Si è dato un significativo impulso alle gare di progettazione che, in base al monitoraggio dell’Oice, pubblicato il 3 luglio 2017, hanno registrato un incremento del 17,7% in numero di avvisi e del 149% in termini di valore. Circa il 77% dei progetti presentati, a livello di studio di fattibilità, è stato sviluppato secondo la disciplina del nuovo codice dei contratti (decreto legislativo n. 50 del 2016 e successive modificazioni e integrazioni). Per la gran parte, non si è trattato, dunque, di progetti “tirati fuori dai cassetti”. Ciò ha consentito ai Comuni di elaborare i successivi livelli di progettazione, secondo una strategia complessiva di progetto.

Un ulteriore aspetto, che è venuto emergendo, riguarda il riconoscimento del ruolo istituzionale delle Città metropolitane. Il Programma ha assunto il ruolo di un banco di prova per l’affermazione delle funzioni rilevanti che la legge loro attribuisce. Tali funzioni si sono tradotte nel coordinamento, da parte delle Città metropolitane, delle operazioni di scelta delle progettualità, nella definizione dei compiti da attribuire ai singoli enti locali per l’attuazione delle azioni di sviluppo e infine, non meno

rilevante, nella attività di dialogo istituzionale con l'amministrazione centrale per l'attuazione dei progetti.

Infine è stata posta una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale. Erano richiesti progetti da attuarsi senza ulteriore consumo di suolo, privilegiando, quindi, interventi di rigenerazione urbana e, dunque, di recupero di aree periferiche degradate con una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale degli stessi, secondo principi di qualità e innovatività del progetto, sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico. Tale impostazione rilevante ai fini dei costi in termini ambientali, economici, urbanistici e sociali che la riduzione della risorsa suolo comporta, ha permesso di valutare positivamente la “presenza di nuovi edifici e infrastrutture pubbliche”, ritenendo di considerare non ammissibili tutti quegli interventi e progetti che si configuravano come nuova edificazione aggiuntiva rispetto allo stato di diritto e quindi alla conformità con lo strumento urbanistico vigente o adottato.

Accanto a tali elementi significativi occorre, però, guardare al complesso delle problematiche espresse dalle realtà pubbliche nazionali e locali.

Anche se il sistema amministrativo italiano, decentrato in misura rilevante, si è segnalato per una certa flessibilità che ha permesso l'avvio di interessanti sperimentazioni, la mancanza di un quadro comune ha portato a connotare l'esperienza italiana come una sommatoria di singoli casi che faticano a confrontarsi tra loro e a contribuire alla formazione di una strategia di lungo periodo.

Inoltre, su tali esperienze si sono riscontrati giudizi discordanti, talvolta negativi, basati però su evidenze empiriche frammentate e discontinue, nonché su casi di studio di singoli processi.

In particolare si evidenzia:

- una storica mancata convergenza fra le diverse componenti d'interesse pubblico (urbanistica, edilizia, sviluppo economico, sicurezza, energia, ambiente, clima);
- la difficile convivenza e/o avvicendamento fra vecchi procedimenti amministrativi e innovazioni introdotte;
- una instabilità, procedurale ed economico-finanziaria, nella realizzazione dei programmi, spesso soggetti a logoranti fasi alterne, a condizioni di *stop and go*, a incostanza dei flussi di risorse;
- la sostanziale assenza di attività sistematiche di *accountability*, di monitoraggio e di report.

In Italia, inoltre, del tema delle periferie se ne occupano a vario titolo sei diverse strutture ministeriali: la Presidenza del consiglio dei Ministri con il Dipartimento pari opportunità per il programma sulle aree urbane degradate del 2014 e il Segretariato generale per il programma sulle periferie del 2015; il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per la casa e le opere pubbliche; il ministero dello Sviluppo economico per l'energia; ministero dei Beni e delle attività culturali per l'arte, l'architettura contemporanea e le periferie; il ministero dell'Ambiente per le sue competenze.

E dunque diffusa l'idea che la questione delle periferie vada posta come una cruciale sfida di *policy*, che deve orientare le strategie del governo nazionale e locale.

3. LE PROPOSTE E LE RICADUTE NORMATIVE

In prima istanza si reputa necessaria una valutazione sui risultati di tali esperienze, per passare dalla lunga e mai conclusa fase di sperimentazione ad una auspicabile stabilizzazione, e per capire, al di là delle specificità locali, quali questioni possono essere condivise in un'ottica di continuità e trasmissibilità di una azione pubblica per città e territori. Sarebbe opportuno per le amministrazioni centrali, nel momento in cui si dovesse individuare una coerente politica urbana nazionale, valutare seriamente quanto è avvenuto, coglierne le criticità (sostantive e di processo), favorire *accountability* dell'azione pubblica e apprendimento per ridisegnare le politiche.

Con riferimento ai criteri di orientamento, essa deve far proprio e promuovere lo sviluppo urbano integrato, adottando un approccio capace di agire su più ambiti di intervento, con il coinvolgimento degli attori lungo la più ampia filiera della *multilevel governance*.

Deve fondarsi sull'*empowerment* delle comunità locali, definito attorno a un set ben individuato di risultati attesi misurabili, dotato di strumenti di pilotaggio del processo (dalla fase di disegno a quella di implementazione) che ne garantiscano unitarietà, coerenza e sostenibilità nel tempo, al fine di sperimentare possibili soluzioni che contengano sistemi di monitoraggio e valutazione in grado di apprendere dalle sperimentazioni, di modellarle e di replicarle, per favorire sinergie e risposte complessivamente più resilienti.

Più in particolare, coerentemente con le altre politiche nazionali, ad esempio, per l'adattamento al cambiamento climatico, per il dissesto idrogeologico, per l'energia o l'efficienza energetica, una politica urbana nazionale per la rigenerazione urbana delle periferie dovrà:

- tenere conto degli apprendimenti sulle esperienze pregresse completando, in modo unitario, il lavoro di *problem setting* già avviato in varie sedi e modalità;
- costruire e sviluppare una diffusa condivisione del *problem setting*, includendo un ampio spettro dei soggetti maggiormente competenti;
- prevedere di destinare risorse annuali o pluriennali per la predisposizione di un piano per la riqualificazione urbana delle periferie;
- basarsi su una cooperazione multilivello con le regioni che costruisca un quadro di riferimento unitario per la loro legislazione e per i diversi strumenti operativi;
- definire uno stringente quadro delle priorità, posto in relazione alla strategia generale del governo per il rilancio di un'economia a basse emissioni di carbonio e ad alta intensità d'uso del capitale cognitivo, in relazione allo scenario del *Climate energy policy framework 2030* dell'Ue;
- essere proposta in collegamento con il programma Casa Italia che si occuperà anche di periferie, coinvolgendo le altre amministrazioni centrali, secondo la procedura adottata per la Strategia energetica nazionale (Sen) del 2013;
- individuare le risorse sulla base di un piano poliennale, proponendo di inserire il tema come grande priorità europea dell'annunciato potenziamento dell'*European fund for strategic investment* (Piano Juncker);

- sostanzarsi in azioni consapevoli, con forme di monitoraggio e valutazione con una periodicità costante in modo da fornire elementi utili alla rimodulazione progressiva della strategia.

La riflessione sulle politiche pubbliche per le periferie può concludersi con alcune indicazioni di metodo e con azioni strategiche condivise:

1. assumere la *sperimentazione* come prospettiva cui orientare le misure. Questo implica la necessità di: lavorare sui processi, prima che sui progetti; costruire percorsi abilitanti per gli attori; migliorare il livello di progettazione degli enti locali; favorire la sperimentazione di soluzioni a problemi emergenti, provando a darne una declinazione urbana. In questo senso diventa essenziale seguire le indicazioni che emergono dall'Agenda urbana europea, cioè di individuare alcune questioni rilevanti di *policy* (ad esempio, quelle dei migranti e dei rifugiati o della sicurezza) e declinarle come politiche per le periferie, combinando un approccio *people-oriented* con quello *placebased*, a dimostrazione che l'approccio integrato consente di affrontare aspetti del problema che altrimenti rimarrebbero non trattati;

2. favorire l'incrocio della progettualità pubblica con l'innovazione sociale. Spesso i progetti e le iniziative con il maggiore potenziale di innovazione non nascono dalle amministrazioni pubbliche, ma emergono nella società. L'orientamento che andrebbe seguito è quello di riconoscere i segnali di futuro che nascono dai territori e dare loro spazio. Promuovere in tal modo la diffusione di centri di comunità come sono a Torino le case di quartiere, in grado di offrire servizi di *welfare*, promuovere inclusione sociale, produrre lavoro e cultura, accompagnare processi di riqualificazione e generare opportunità di sviluppo, mettere in circolo l'intelligenza sociale. Ci sono gruppi, associazioni, imprese (sociali, cooperative, eccetera), i cosiddetti *city makers*: si occupano di erogazione di servizi di *welfare* pur essendo soggetti privati, con forme giuridiche le più varie; producono cultura mettendo al lavoro la creatività (intelligenza sociale applicata al trattamento dei problemi pubblici);

3. sollecitare la formazione di partenariati rilevanti nei progetti di rigenerazione urbana delle periferie, composti cioè dagli attori che possono apportare risorse-chiave (di vario tipo: conoscitive, finanziarie, di consenso politico, tecniche) al trattamento del problema da affrontare;

4. promuovere nuovi strumenti per la rigenerazione urbana. Le stagioni passate delle politiche sulle periferie, avendo lavorato prevalentemente sui quartieri di edilizia economica e popolare, ci hanno consegnato strumenti calibrati sulle parti dure della città contemporanea. In questi contesti, gli interventi hanno privilegiato le azioni sulle dimensioni fisiche, al fine di ristabilire delle condizioni per l'esercizio di diritti minimi di cittadinanza, come quello di poter godere di un alloggio degno e di adeguate dotazioni di attrezzature pubbliche. A questi interventi sul capitale fisso territoriale, devono accompagnarsi azioni di accompagnamento sociale: laboratori di quartiere insediati nei quartieri difficili, grazie ai quali supportare i processi di rigenerazione instaurando un dialogo con la comunità locale, promuovendo pratiche di progettazione partecipata, fungere da *community hub*, spazi per generare lavoro, servizi, cultura nei quartieri difficili, con la funzione di innescare processi (o completare processi in corso).

Ciò richiede una strategia efficace di incremento della resilienza, che va intesa come la capacità delle società insediate di rispondere positivamente ai cambiamenti, attraverso risposte efficaci agli impatti locali dei mutamenti, non solo in campo ambientale, ma anche sociale ed economico.

Tali indicazioni possono essere assunte nei bandi di rilievo nazionale per la riqualificazione urbana delle periferie che potrebbero far proprie e contenere le indicazioni di metodo sopra delineate e promuovere quindi:

- una effettiva integrazione tra opere pubbliche e servizi. L'integrazione tra progetti di natura infrastrutturale e progetti relativi a servizi e di tipo sociale, in una logica di sistema, contribuisce a individuare una strategia generale per orientare l'ordinarietà. Occorre dunque valorizzare tale integrazione per coinvolgere associazioni, enti *no profit*, soggetti locali, con i quali definire azioni di inclusione sociale, sviluppo, investendo sul rilancio economico, culturale e sociale delle aree urbane;

- la previsione di una percentuale di risorse per piani e sdf. La possibilità di destinare una ridotta percentuale di risorse per specifiche finalità, quali la redazione di piani e progetti, permette di attivare interventi di pianificazione urbanistica, progettazione, studi di fattibilità, piani di settore, consentendo, da un lato, di incrementare il parco progetti e incentivare la pianificazione del territorio e, dall'altro, di promuovere la costituzione di uffici per il monitoraggio e la valutazione dei progetti e per lo sviluppo di nuovi servizi.

A queste si affiancano azioni di carattere generale:

- prevedere attività di monitoraggio e valutazione dei programmi. Ciò ha consentito di realizzare anche buone pratiche di intervento, di stimolare l'innovazione e di sostenere la propensione dei vari territori a 'fare rete' fra i diversi soggetti dell'economia, della società e della cultura, associando trasformazioni territoriali e assetti infrastrutturali. Tuttavia, ciò che è mancato, ad oggi, come detto, e che si reputa determinante per una efficace programmazione delle politiche per le città e per una attenta pianificazione del territorio, è l'attivazione di un processo di valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo urbano fin qui realizzati, al fine di poter orientare e migliorare la capacità di programmazione delle Amministrazioni pubbliche. Occorre partire da una attenta attività di verifica e di monitoraggio degli effetti delle trasformazioni e dei risultati attesi dei programmi già promossi e/o realizzati, al fine di elaborare analisi e produrre metodi, strumenti, indicatori e basi informative per la valutazione, finalizzate anche all'emanazione di provvedimenti di miglioramento dell'azione delle amministrazioni pubbliche. È una attività strategica per contribuire ai processi di programmazione delle politiche nazionali;

- rafforzare la "mixité" funzionale e sociale. I progetti devono individuare le potenzialità dei territori urbani, rafforzando la cosiddetta "mixité" funzionale, tipologica, architettonica e sociale, rispettando l'ambiente e mettendo in atto i principi del costruire sostenibile. Occorre, pertanto, superare la dimensione di quartieri solo residenziali, o monofunzionali, unendo alle funzioni residenziali, non solo i necessari servizi di prossimità, ma anche attività terziarie e commerciali, da attivare durante gli orari di lavoro, anche per i non residenti (ad esempio strutture culturali, università, per il tempo libero);

- individuare un unico soggetto decisionale nazionale. Occorre individuare un soggetto nazionale, in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che coordini l'azione delle diverse amministrazioni centrali e dei diversi livelli di governo territoriale; un soggetto decisionale efficace e idoneo all'elaborazione dell'agenda urbana nazionale che svolga un'accurata ricognizione della dimensione urbana delle diverse politiche settoriali ai vari livelli istituzionali (Stato e Regioni) e delle agende urbane locali. A tal fine, potrebbe essere utile anche costituire un osservatorio permanente sull'evoluzione delle agende urbane europea e degli altri Paesi;

- definire una politica nazionale forte e continua sulle città. Occorre definire una strategia nazionale forte e continua sulle città che coordini l'azione di tutte le amministrazioni centrali interessate, nella quale collocare le iniziative specifiche per le periferie e la gestione dei programmi già avviati (da ultimi Piano città del 2012, Piano aree urbane degradate della legge di stabilità per l'anno 2015 e Piano periferie della legge di stabilità per il 2016, entrambi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), anche sulla base delle migliori esperienze pratiche e di ricerca in corso;

- sostenere il *rafforzamento della PA* anche attraverso i programmi e le risorse messe a disposizione dalla programmazione comunitaria 2014-2020. Le sfide da questo punto di vista sono numerose dal momento che l'Italia è un paese che beneficia di ingenti risorse europee e dove, tra le condizionalità *ex ante* della nuova programmazione, figura ai primi posti l'incremento della capacità istituzionale. Indubbiamente, gli interventi per la capacitazione istituzionale e il miglioramento della partecipazione, della sicurezza, dell'inclusione sociale e dell'equità devono essere rilanciati in forma continuativa facendo maggiormente tesoro delle esperienze pregresse. Al riguardo, attraverso il PON *Governance e Capacità Istituzionale 2014 - 2020*¹²⁴ è possibile contribuire a sostenere e migliorare la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso l'implementazione di progetti relativi agli aspetti gestionali e organizzativi della stessa e attraverso la semplificazione dei processi, per la riduzione di costi e tempi delle procedure. Investire, insomma, nello sviluppo delle competenze.

In particolare, l'Asse 3 – Rafforzamento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico, è finalizzato a rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni di attuare politiche per lo sviluppo e di migliorare la capacità di gestione dei programmi attraverso azioni per rendere più efficiente il sistema di coordinamento tra i diversi livelli di governo. L'Asse finanzia anche interventi che derivano dalle esigenze di rafforzamento contenute nei Piani di Rafforzamento Amministrativo, previsti dalla programmazione 2014-2020, nonché azioni per migliorare la valutazione, quali strumenti a supporto della capacità di programmare e attuare gli investimenti. In questo quadro si segnala l'“Avviso per il finanziamento di interventi volti al trasferimento, all'evoluzione e alla diffusione di buone pratiche attraverso *Open Community PA 2020*”¹²⁵ promosso nel giugno di questo anno e destinato al supporto dei processi di costruzione di reti di cooperazione e dei meccanismi di scambio tra Pubbliche Amministrazioni;

¹²⁴ Cfr. <http://www.pongovernance1420.gov.it/>.

¹²⁵ Ammontare complessivo dell'Avviso pubblico: 12 milioni di euro.

- sostenere e valorizzare la partecipazione e il “diritto alla città”. Il tema della partecipazione alle decisioni pubbliche è sostanziale, soprattutto nelle periferie delle grandi città, nelle aree più svantaggiate dove occorre alimentare un progetto di comunità. È, dunque, un tema rilevante, anche in relazione a leggi e disposizioni nazionali, ad esempio, quelle sui Programmi Urbani Complessi e sui Contratti di Quartiere, che hanno introdotto forme di consultazione pubblica e coinvolgimento di *stakeholders*. Le problematiche di livello urbano e di quartiere, quali la sicurezza, la viabilità (percorsi pedonali, piste ciclabili, chiusura al traffico di aree), i servizi di quartiere (aree verdi, parchi attrezzati, centri di quartiere, complessi scolastici, centri sociali, eccetera), la riqualificazione e il riuso di parti di città interessate da fenomeni di degrado sia fisico che sociale, se affrontate attraverso metodi di interazione con gli abitanti, possono contribuire a risolvere i conflitti, a generare coesione e a creare forme di sviluppo equo e sostenibile. In questo senso, le più recenti forme di “Patti” tra Amministrazioni e tra Amministrazioni e privati, tentano proprio di trovare nuove forme di *governance*, coinvolgendo più ambiti di intervento. Più positivi riscontri emergono dai risultati dei programmi collegati alla nuova programmazione europea, per i quali sono richieste forme di consultazione pubblica (programmi Urban, aree interne, Agenda urbana, Direttiva Acque, programmi di intervento su Cultura e Paesaggio). La costruzione di una “comunità abitativa” è legata alla qualità dell’abitare e passa attraverso lo sviluppo di nuove modalità e nuovi strumenti di gestione. Vi sono alcune esperienze molto interessanti: in Lombardia, ad esempio, attraverso i “Laboratori Sociali”, si sono volute realizzare condizioni abitative non solo rispondenti a criteri di efficienza immobiliare, ma orientate a una migliore qualità delle relazioni sociali, entro processi integrati per mettere a sistema le componenti immobiliari, gestionali e sociali in una sostenibilità complessiva. Consultazioni pubbliche via *web*, si diffondono in molte amministrazioni locali, consentendo di raggiungere un numero potenzialmente infinito di utenti, spesso associati a più “tradizionali” forme partecipative (Laboratori, OST, *Café conversation*, eccetera), come “Patti di collaborazione” tra pubblico e privati (cfr. Regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani di Bologna, assunto a riferimento da molti altri Comuni) in cui l’Amministrazione affida ai cittadini la gestione, cura e manutenzione di spazi pubblici. O la “Carta della Partecipazione”, strumento adottato da un buon numero di enti, con una maggiore percentuale di Comuni di medie e piccole dimensioni, da alcune Cooperative sociali e Comitati di Quartiere, da Associazioni e Fondazioni, per processi partecipativi di qualità, per accrescere la cultura della partecipazione e sviluppare linguaggi e valori comuni. Chi la adotta si impegna a: rispettarne i principi; diffonderla presso tutti coloro che desiderano avviare processi partecipativi o iniziative di partecipazione civica; praticarne con coerenza i principi anche per risolvere eventuali criticità e conflitti all’interno della propria organizzazione o nei confronti di altri soggetti. *Urban center* o “Case della Città” consentono la continuità dei processi, conservano memoria delle azioni intraprese, facilitano la comunicazione tra soggetti pubblici e privati, tra amministrazione e cittadini.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 6

Le linee evolutive. Indirizzi e proposte

PAGINA BIANCA

1. Un grande progetto per il Paese

La Commissione dopo aver svolto, seppure in tempi contenuti, numerose visite e audizioni e acquisito una consistente documentazione, è pervenuta a una prima fase conclusiva che consente di raccogliere alcune importanti indicazioni da offrire all'attenzione del Parlamento, del Governo e dell'opinione pubblica.

Trattandosi di un lavoro d'inchiesta, svolto nell'ultimo anno della XVII legislatura, la presente relazione costituisce anche un "passaggio di testimone" alle prossime Assemblee parlamentari, nell'auspicio di una continuazione e intensificazione dell'impegno fin qui profuso per le periferie. La Commissione ritiene altresì utile che gli elementi contenuti nella presente relazione possano costituire una base affinché il tema delle condizioni di vita nelle periferie delle grandi città italiane costituisca elemento di confronto nella vicina campagna elettorale e possa, seppure nelle forme e nelle sensibilità che differenziano le forze politiche, trovare adeguato spazio nei programmi di governo del Paese, che verranno presentati agli elettori.

La Commissione ha potuto constatare direttamente le condizioni di degrado territoriale e sociale in aree periferiche di molte città italiane e i disagi che subiscono i suoi abitanti, le situazioni di illegalità e abusivismo presenti, la pericolosità che si manifesta in taluni casi rispetto alla salubrità, la sicurezza dei cittadini e gli impatti di tali fenomeni sull'ambiente. Ha inoltre misurato la profondità dei processi di impoverimento, di aumento delle diseguaglianze sociali, di abbassamento delle condizioni di vita di larghi settori di ceto medio e popolare urbano, fenomeno che incide vistosamente sull'equilibrio generale delle periferie urbane e delle aree metropolitane nel loro complesso. Si è preso atto di come l'abbandono e il degrado di aree, spazi e immobili sia pubblici sia privati, costituisca un fenomeno crescente della condizione stessa delle città contemporanee, caratterizzate da interruzioni, lacerazioni e strappi della continuità insediativa e dalla rapida mutazione dell'allocatione di funzioni e attività. Questa nuova dimensione, che sgretola la struttura tradizionale delle città organizzate per separazioni nette di funzioni e residenza, determina una condizione di insicurezza reale e percepita che altera le relazioni sociali, accresce il senso di emergenza e conflittualità.

Non si può trascurare il fatto che molti dei problemi di decadenza dello spazio pubblico e di abbandono anche del patrimonio privato derivano dalla riduzione, negli ultimi anni, della capacità e possibilità di investimenti finanziari e di azioni di manutenzione a causa della recessione economica e della diminuita capacità di intervento delle amministrazioni. A queste criticità si aggiungono, in modo diffuso, anche se differenziato nelle specifiche declinazioni città per città, la mancanza di controllo sociale informale, lo scadimento del senso di identità e di appartenenza alla realtà territoriale, i conflitti culturali tra gruppi di popolazione di diversa nazionalità o etnia e la criminalità.

Il tessuto urbano periferico, risulta, in generale, caratterizzato da una condizione di disomogeneità, frutto di un'edificazione non pianificata a livello di area vasta e non di rado, tuttavia, da una non corretta attuazione degli indirizzi originari di pianificazione urbanistica, il che impone una severa riflessione sull'efficacia delle norme fondamentali che regolano a livello nazionale il governo del territorio e la non più rinviabile necessità di una loro organica riforma e modernizzazione. Bisogna inoltre considerare che nelle

aree periferiche sono anche localizzate importanti strutture produttive, terziarie e logistiche, pur se restano prevalenti le sole funzioni residenziali, spesso di qualità medio-basse.

Nel dibattito svolto all'interno della Commissione ci si è interrogati, per tutti questi motivi, sulla valenza attuale del termine stesso di "periferia". Se, in sostanza, appare ancora efficace una lettura che concentra quasi esclusivamente nelle aree esterne o addirittura di bordo i fenomeni di marginalità, i fattori di degrado urbano, di arretratezza funzionale, di problematicità sociale, sembra oggi più rispondente alla realtà dei fatti prendere in considerazione l'emergere di una più vasta e più complessa "questione urbana" che supera e per certi versi complica la sola "questione delle periferie" e che fa comprendere come le periferie non siano solo ambiti lontani dal nucleo storico o addirittura opposti alle aree centrali, ma una condizione trasversale riscontrabile anche e diffusamente in aree urbane centrali e semi centrali, anche se non bisogna dimenticare che una parte significativa dei residenti del nostro Paese vive con disagio la realtà periferica in senso classico, come zona di residenza o di lavoro. Nelle sole 14 Città metropolitane, circa 15 milioni di cittadini (fra periferie dei capoluoghi metropolitani e degli *hinterland*) abita in aree periferiche tradizionalmente intese, ma se a queste si aggiungono i residenti in zone urbane a vario titolo in difficoltà, la popolazione interessata a interventi significativi in questo campo costituisce la maggior parte degli italiani.

Per tale ragione, e considerando il carattere evolutivo dei fenomeni in atto, appare necessario elaborare una visione più complessa, non univoca, del rapporto tra la dimensione della "periferia" e quella complessiva delle città o delle metropoli e assumere nuovi "indicatori di vulnerabilità" (anche attraverso gli strumenti di indagine delle istituzioni e degli istituti di ricerca), più adeguati a interpretare le situazioni reali, le specificità urbane e a identificare migliori risposte da parte delle istituzioni. L'attività svolta dalla Commissione rappresenta, in questo senso, un primo passo in termini di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni, di studio e di analisi del cambiamento dei sistemi urbani.

Per intervenire efficacemente sulle periferie e sulle città non ci si può limitare ad azioni frammentarie o episodiche, ma è necessario mettere in cantiere un grande progetto nazionale i cui risvolti non siano confinati al miglioramento delle condizioni sociali e ambientali, ma possano costituire, come avviene negli altri Paesi europei, anche un meccanismo di sviluppo economico e occupazionale sostenibile. Il contesto generale di riferimento, sia per l'interpretazione dei fenomeni di trasformazione delle città e delle periferie, sia per l'individuazione delle migliori condotte per gli interventi, non può che ispirarsi ai principi dell'Agenda urbana europea sottoscritti anche dal nostro Paese con il patto di Amsterdam del 30 maggio 2016. In particolare, sono obiettivi generali per l'intervento nelle periferie: la tutela della qualità della vita, della salute e della sicurezza dei cittadini; l'inclusione sociale, il lavoro e la valorizzazione delle competenze; la promozione dell'economia circolare e il supporto alla transizione digitale; l'attenzione alle problematiche legate ai cambiamenti climatici, alle energie rinnovabili e alla qualità dell'aria; l'uso sostenibile del territorio e il mantenimento delle aree naturali; il sostegno all'accesso alla casa e all'abitare dignitoso e sicuro; lo sviluppo di reti per la mobilità sostenibile; l'innovazione della pubblica amministrazione per promuoverne l'efficienza al servizio dei cittadini.

Di seguito, in forma sintetica, si riportano alcune delle principali linee di intervento individuate dalla Commissione, rinviando al testo della relazione, che contiene ulteriori numerose e interessanti proposte operative.

2. Un riferimento centrale univoco

La Commissione ha rilevato come sia indispensabile rafforzare gli strumenti parlamentari e governativi per promuovere e gestire le politiche urbane. Pertanto auspica che nella XVIII legislatura il Parlamento possa rendere permanente l'esperienza utilmente sperimentata nell'ultimo anno, istituendo una Commissione bicamerale per le città e le periferie. Al tempo stesso, si è rilevata la necessità di individuare una responsabilità univoca a livello governativo, rispetto ai diversi compiti e ruoli istituzionali che, pur avendo come unico campo di applicazione la città, sono oggi frammentati in molteplici competenze. Questo anche in coerenza con la più ampia esigenza di coordinamento interistituzionale e di integrazione intersettoriale richiamato nell'Agenda urbana europea, attraverso la definizione di partnership interistituzionali che coinvolgano le città, gli Stati membri, le Istituzioni dell'Unione europea e ulteriori soggetti interessati (Ong, partner commerciali) al fine di promuovere e attuare politiche comuni di rigenerazione delle città e dei territori degli Stati membri, che supportino, tecnicamente ed economicamente, una convergenza verso le 12 "priorità tematiche" individuate. L'attuale ed eccessiva dispersione delle competenze operative e legislative nazionali sulla specifica materia del governo e delle trasformazioni territoriali costituisce, infatti, uno dei principali punti di criticità sotto il profilo dei necessari requisiti di funzionalità e di efficacia e quindi dei possibili benefici per le città e per il territorio.

Per questo risulta indispensabile un punto di riferimento dell'amministrazione centrale cui imputare la guida del processo di intervento e che, nel pieno rispetto dell'attuale quadro di riferimento costituzionale, abbia il compito di coordinare la politica per le città e di definire l'Agenda urbana nazionale. Lo specifico organismo da utilizzare fra i tanti possibili potrà individuarsi in un Dipartimento della Presidenza del Consiglio con ministro o sottosegretario delegato o in una Cabina di regia o in una Agenzia pubblica, ma è convinzione della Commissione che solo un punto centrale di coordinamento delle politiche, dotato di poteri, struttura amministrativa e risorse, possa efficacemente affrontare il tema delle periferie, della sicurezza urbana e della rigenerazione urbana.

La sussistenza di più competenze ministeriali di livello centrale, di competenze regionali e degli enti locali, suggerisce l'importanza di riattivare il Comitato interministeriale per le politiche urbane (Cipu) così come indicato nel Rapporto per la Conferenza Habitat III dell'Onu dell'ottobre 2016 la cui redazione è stata coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in cui si indicava l'urgenza di "attuare la norma legislativa che ha istituito il Coordinamento interministeriale per le politiche urbane, rivedendone le modalità di funzionamento per renderlo una sede decisionale efficace e idonea all'elaborazione dell'Agenda urbana nazionale".

3. Un programma pluriennale per l'intervento urbano

La Commissione ha rilevato la necessità di realizzare un programma di interventi molto consistente, di durata pluriennale (da sei a dieci anni), in grado di definire settori specifici e aree urbane prioritarie dove realizzare organici progetti di rigenerazione urbana. Si propone quindi di lavorare per un “Piano strategico per le città italiane” (anche sulla base di specifiche *linee guida*) rilevante non solo come impegno finanziario, ma soprattutto come significativa espressione di un impegno politico di Stato, regioni e autonomie locali per l'adeguamento delle nostre città a *standard* di vivibilità e sicurezza comparabili con quelli europei. Del resto, come dimostrano le statistiche più recenti, il livello di investimento strategico sulle maggiori città europee per la digitalizzazione, le infrastrutture, il sistema ambientale, la mobilità sostenibile, la cultura e la formazione, la rigenerazione urbana senza consumo di suolo, le politiche attive per il sociale e per l'abitare, sono enormemente cresciute, mentre in Italia è accaduto il contrario, essendo verticalmente diminuito in tutte le maggiori città il volume degli investimenti su opere e servizi a vantaggio della spesa corrente.

La definizione di un “Piano strategico per le città” rappresenterebbe un'evoluzione della logica fin qui attuata dei bandi per le periferie di cui si è potuto apprezzare la validità, ma anche i limiti tipici di ogni iniziativa che raccoglie una progettualità diffusa non sempre capace di realizzare la massa critica indispensabile a invertire tendenze regressive. Attraverso una programmazione pluriennale si renderebbe possibile l'integrazione fra interventi di natura infrastrutturale e servizi di tipo abitativo e sociale in una logica di sistema.

Sarebbe possibile individuare, attraverso parametri il più possibile oggettivi, le aree prioritarie dove si manifestano i maggiori disagi. Parlamento, Governo, regioni ed enti locali, avrebbero la possibilità di indicare questioni rilevanti nel definire le politiche d'intervento, combinando l'approccio “*people oriented*” a quello “*place based*” secondo quanto stabilito dall'Agenda urbana europea. Infine, per un'efficace programmazione del rilancio delle periferie urbane sarà necessario attivare anche un ordinato processo di valutazione dei risultati al fine di poter orientare e migliorare la capacità operative delle amministrazioni pubbliche.

Una tale impostazione postula necessariamente un meccanismo di finanziamento continuativo che anche in passato ha costituito il volano di importanti programmi nazionali (basti pensare ai fondi Gescal per la casa). Un ruolo fondamentale possono giocare le risorse comunitarie nelle varie forme esistenti delle politiche regionali e di coesione e dei fondi riconducibili alla finanza europea strutturata (*integrated territorial investments, social investment bonds*).

Vista la portata dell'intervento necessario alla riqualificazione delle periferie che, a parere della Commissione, dovrà essere continuativo, organizzato e a elevato impatto sul territorio, è opportuno individuare tutte le necessarie normative in grado di attrarre nei programmi di rigenerazione urbana l'interesse degli investitori privati in un contesto di *partnership* guidato dagli enti locali e secondo i principi previsti dall'Agenda urbana europea.

Si propongono quindi per i futuri bandi di rilievo nazionale caratteri e contenuti indirizzati a:

- integrare opere pubbliche e servizi;
- prevedere una percentuale di risorse per piani, programmi e progetti elaborati dalle amministrazioni locali;
- promuovere azioni per la sostenibilità ambientale e l'innovazione sociale;
- rafforzare gli strumenti di monitoraggio sull'attuazione e sui tempi dei progetti;
- investire su nuove competenze all'interno della pubblica amministrazione per le politiche urbane;
- valorizzare e sostenere la partecipazione delle comunità locali e dei cittadini alle trasformazioni urbane;
- garantire la dignità della persona, la sicurezza dei cittadini e delle loro famiglie, la qualità della vita e della salute.

4. Le politiche per la rigenerazione urbana

Le più recenti ricerche sull'evoluzione delle città europee dimostrano che è in atto una nuova stagione di espansione demografica. L'Onu calcola che in un orizzonte molto ravvicinato (2025) la popolazione mondiale residente nelle città aumenterà di 65 milioni di abitanti e che, entro il 2030, il 96% della popolazione delle città europee con oltre 300 mila abitanti crescerà demograficamente. Questo dato rafforza la convinzione che il tema delle "periferie" tenda a coincidere sempre più con una "questione urbana" complessiva e accresce la necessità di adottare azioni e strategie a medio e lungo termine, oltre a misure immediate, per pianificare strategicamente lo sviluppo urbano nella direzione della qualità, della crescita, della coesione sociale e della sostenibilità.

La città contemporanea appare oggi l'esito di un processo di "metropolizzazione" che, in modo spontaneo e caotico, ha mutato l'assetto del territorio, così come il senso delle problematiche legate alla città e all'urbanistica, evidenziando il ruolo patologico della rendita immobiliare, dalle aree più centrali alle estreme periferie territoriali, spesso accomunate da condizioni di marginalità, invalidando il concetto di limite, di centro e di periferia.

Il carattere spontaneo della "metropolizzazione" richiama la necessità di una strategia unitaria e integrata di governo pubblico, finalizzata a un riequilibrio urbano e metropolitano, per restituire prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei.

Una strategia di rigenerazione che, utilizzando strumenti diversificati in funzione della specificità dei contesti e dei relativi livelli di marginalità, prefiguri un nuovo assetto decentrato della struttura urbana: policentrica sostenibile e accessibile, finalizzata al raggiungimento di un'integrazione tra città abusiva e città pianificata e alla introduzione di una "mixité" di funzioni e residenza più conseguente alle attuali forme di funzionamento e fruizione dei contesti urbani.

La messa a punto di questa strategia assume come matrice primaria di riferimento la costruzione della città pubblica *come spazio di cittadinanza, di comunità, di coesione*, a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita, di mobilità pubblica, di residenza sociale. Tale scelta ribadisce un connotato proprio della rigenerazione urbana: non solo una strategia urbanistica, che si riferisce solo alla parte fisica della città, ma anche un progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico.

Gli indirizzi adottati dall'Agenda urbana europea, come ricordato in precedenza, vanno in questa direzione, con la definizione dei 12 assi cui si è accennato.

Nelle maggiori città e capitali europee sono in atto da tempo imponenti programmi di rigenerazione urbana, finalizzati all'infrastrutturazione e alla digitalizzazione, alla difesa idrogeologica, alla mobilità sostenibile e alla riconversione energetica del patrimonio edilizio, nonché alla sua sostituzione. Non a caso, in Europa moltissimi sono anche i percorsi di formazione e alta formazione finalizzati a formare figure competenti per intervenire nei processi di rigenerazione urbana, quale principale strategia di intervento nelle città, mentre in Italia sono, al momento, del tutto assenti. Le politiche di rigenerazione urbana appaiono, infatti, in Italia, gravate da eccessivi pesi di natura procedurale, da conflitti di competenze e di attribuzioni tra diversi livelli di amministrazione e da diversi comparti dello Stato, da dispersioni che rendono gli interventi sulle città tendenzialmente episodici, non inseriti in una cornice normativa e di principi omogenea e di facile utilizzo e, soprattutto, nella gran parte dei casi, senza un impianto di visione strategica su tutto l'organismo urbano. Tale condizione rischia di pesare assai negativamente sullo sviluppo del Paese e delle città, motore della crescita e dello sviluppo economico e, spesso, porta a una dispersione delle risorse impegnate per opere e servizi o per programmi di rigenerazione urbana, a causa di lungaggini burocratiche, caos normativi, contraddittorietà dei riferimenti della legislazione urbanistica.

In coerenza con le linee di intervento dell'Agenda urbana europea e con il carattere comprensivo e di integrazione richiamato dalla Comunità europea (2007) *“processo di rinnovo, vale a dire una forma di recupero o di valorizzazione (...) comunemente finalizzato a rivitalizzare aree problematiche – affrontando le questioni connesse al recupero degli ambienti naturali e antropici, alla conservazione del patrimonio, all'integrazione sociale, all'occupazione e alle attività economiche – nei contesti urbani, periurbani e rurali”*, la rigenerazione urbana deve essere assunta come parte integrante di una politica ordinaria per la città e per le periferie, e quindi come un capitolo significativo dell'Agenda urbana nazionale.

Questo comporta però prendere atto che, in Italia, gli strumenti tradizionali per la costruzione della *città pubblica* – il piano regolatore generale secondo la legge n. 1150 del 1942, l'espropriazione per pubblica utilità, gli oneri di urbanizzazione – che pure hanno svolto un ruolo importante di promozione e di miglioramento delle città, sono oggi insufficienti, non più adeguati e in parte ostacolano la possibilità stessa di fornire risposte alle nuove esigenze e domande presenti nelle comunità urbane e metropolitane.

Tale inadeguatezza si sostanzia oggi, in primo luogo sotto il profilo della effettiva ed efficace garanzia di una equa redistribuzione della rendita a favore del pubblico. Appare pertanto evidente come la rigenerazione non sia attuabile senza una riforma comprensiva del *corpus* legislativo urbanistico nazionale, nella parte dei

principi, come impone la Costituzione. Ecco perché, a parere della Commissione, che su questo argomento ha svolto un serrato confronto interno, appare essenziale affrontare il nodo da troppo tempo trascurato e sottovalutato di una organica riforma della legislazione urbanistica nazionale, di una nuova legge sul governo del territorio che, nel rispetto del dettato costituzionale che assegna tale campo alla materia concorrente, definisca alcuni principi essenziali e irrinunciabili, portando anche a sintesi le innovazioni legislative introdotte a livello regionale, che costituiscono un rilevante patrimonio disciplinare e operativo da cui partire.

Una riforma di principi che costituisca il riferimento — cui faccia riscontro una sede istituzionale di governo centrale che svolga un ruolo efficace di regia — per coniugare e mettere in coerenza tutte le politiche che attengono al governo del territorio: lo sviluppo del sistema insediativo e del sistema delle infrastrutture con la tutela e la valorizzazione del sistema ambientale e dei suoi valori ecologici, paesaggistici, culturali, sociali ed economici; le politiche locali dei ‘territori’ con quelle nazionali e sovranazionali. Garantendo quindi un riequilibrio tra le diverse realtà regionali e territoriali, anche sotto il profilo delle opportunità di sviluppo e di investimento, restituendo caratteri di omogeneità alla normativa urbanistica in tutto il Paese, in controtendenza rispetto all’attuale, confusa articolazione territoriale.

Una riforma legislativa per il governo del territorio, che chiuda l’epoca dell’espansione urbana e guidi in modo efficace quella della trasformazione e della rigenerazione, deve basarsi su alcuni cardini essenziali:

a) modellarsi sul nuovo *assetto di governance*, delle città e delle aree metropolitane, delle province, delle unioni di comuni, così come definito dalla legge 56/2014, in modo da integrare i poteri e le prerogative amministrative con l’intero sistema di pianificazione;

b) la *copianificazione*, quale principio informatore strutturale, nella direzione di un’effettiva semplificazione ed efficacia delle procedure di formazione e di approvazione dei piani;

c) la *partecipazione*, attraverso la definizione di procedure partecipative aperte e strutturate che favoriscano, fin dalle fasi preliminari della elaborazione degli strumenti di piano e degli interventi di trasformazione urbana, la piena consapevolezza e il ruolo attivo e propositivo delle comunità locali insediate. Integrando e innovando, in questo modo, il modello partecipativo prevalentemente emendativo, così come definito nella attuale legge 1150/42;

d) la definizione di una *nuova forma del piano urbanistico*, con l’articolazione nei due livelli del *piano strutturale* e del *piano operativo*. Il piano strutturale corrisponde a uno scenario, valido per un periodo medio di 10-15 anni, delle principali scelte strategiche e delle invarianti ambientali, paesaggistiche, infrastrutturali e storiche a grande scala, ma non attribuisce rendita e valore alle aree. Il piano operativo è uno strumento esecutivo di breve periodo (5 anni) legato al programma del sindaco, a carattere prescrittivo e conformativo e costituisce, pertanto, il momento di definizione del regime giuridico pubblico e privato degli immobili. Tale scelta inverte il principio costituzionale del carattere “sociale” della proprietà e consente il superamento, con norme di principio nazionali, di previsioni o diritti edificatori pregressi e non attuati ma

vigenti, ancorché obsoleti e superati dal reale sviluppo dei contesti urbani, limitando e rinviando la conformazione delle previsioni edificatorie al piano operativo, facendo coincidere la decadenza dell'esercizio delle stesse con la decadenza quinquennale dello stesso piano operativo. In questo modo ristabilendo, peraltro, un principio di equità tra previsioni pubbliche, i cui vincoli ablativi hanno da sempre durata quinquennale, e previsioni private. A questo deve corrispondere anche una modifica del sistema di tassazione sulla proprietà, prendendo come riferimento il momento di conformazione dei diritti edificatori in sede di piano operativo e non invece in sede di piano strutturale. La nuova forma del piano urbanistico consentirebbe, inoltre, di limitare il consumo di suolo senza incorrere in “cortocircuiti” costituzionali e di alleggerire il peso del contenzioso amministrativo per i comuni.

Tali scelte, che ormai ampiamente regolano le trasformazioni urbane in molte regioni italiane e nella gran parte del resto d'Europa, consentono una maggiore flessibilità degli indirizzi di pianificazione urbana rispetto alla rapida evoluzione dei mutamenti economici territoriali e un virtuoso compromesso tra gli interessi diffusi delle comunità locali e quelli del mercato immobiliare;

e) La declinazione di *strumenti e procedure operative*, con particolare riferimento all'utilizzo, per la costruzione della città pubblica, della *perequazione e della compensazione*, quali meccanismi di ordinaria attuazione del piano operativo, della *fiscalità locale*, come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria, del partenariato pubblico-privato.

Si tratta di definire e omogeneizzare questi strumenti e meccanismi – già largamente in uso nelle esperienze di pianificazione nazionale ed europea, nella legislazione urbanistica nazionale (nei comparti) e regionale – necessari per la rigenerazione urbana, per ottenere aree e volumetrie pubbliche, da utilizzare per la realizzazione di servizi, di edilizia residenziale pubblica, per allocare volumi e superfici provenienti da interventi di sostituzione edilizia o di demolizione all'interno della città più densa e carente di aree e di spazi pubblici, mettendo in campo azioni integrate di riconversione energetica, tutela dell'ambiente e del paesaggio, difesa idraulica e dai rischi idrogeologici, spingendo le imprese immobiliari a intervenire sulla città esistente.

Tra gli strumenti e procedure operative si indicano: il *contributo straordinario*, per il prelievo e la redistribuzione della rendita fondiaria urbana, che l'amministrazione comunale può utilizzare per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati, peraltro introdotto nel 2014, nel testo unico per l'edilizia con un emendamento alla legge n. 164 del 2014 (cosiddetta Sblocca Italia); gli *incentivi per il rinnovo edilizio* per cui gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato possono beneficiare di incentivi urbanistici trasferibili negli ambiti di compensazione; la *cessione compensativa* delle aree per il verde, i servizi pubblici, e l'edilizia residenziale pubblica, in alternativa all'esproprio, che consente di ottenere aree in cessione gratuita da parte dei proprietari delle aree, in cambio della possibilità di esercitare i diritti edificatori scaturiti dall'indice di acquisizione compensativa.

L'utilizzo regolato, nell'ambito di indirizzi nazionali di questi strumenti, consentirebbe di mettere su solide basi una vera politica di rigenerazione urbana, di contenimento dell'espansione delle città, di effettivo recupero delle periferie, ed eviterebbe il rischio – oggi molto presente – di un loro uso indiscriminato, sbilanciato a

favore della rendita. Il tutto in un quadro di massima stabilito da binari e da *range* di legge adeguabili in sede regionale.

f) L'adozione di una concezione aggiornata di *standard urbanistico* (le dotazioni e i servizi pubblici per le comunità). La definizione quantitativa della dotazione minima degli *standard*, così come stabilita dal DM 1444/68, pur rimanendo un riferimento ineludibile, richiede un'attualizzazione e una maggiore articolazione, specificamente rivolta alle tipologie di servizi e delle attrezzature (assistenza per gli anziani, accoglienza di cittadini immigrati). A queste istanze di aggiornamento risponde anche l'inserimento nel piano locale di nuovi parametri finalizzati al raggiungimento della qualità urbanistico ecologica degli interventi, in termini di permeabilità dei suoli, di potenziamento della biomassa, che costituiscano veri e propri *standard* ecologico-ambientali, per una concreta attuazione del principio di sostenibilità;

g) Una *stabilità e una continuità delle risorse* necessarie per interventi di rigenerazione urbana. Occorre determinare una nuova capacità di spesa pubblica, finanziata con modalità ordinarie e con un gettito costante, introducendo norme semplici e chiare e mirate a una redistribuzione sociale della rendita, sviluppando e attualizzando le misure, ormai inadeguate, introdotte con la legge n. 10 del 1977. La riforma deve toccare anche aspetti di riforma della fiscalità generale — almeno quelli collegati a una ridefinizione del regime giuridico degli immobili — fornendo un quadro di indirizzi di riferimento per gli enti regionali, che parametri la riscossione degli oneri in funzione delle diverse modalità di trasformazione urbana, e di una maggiore redistribuzione della rendita, garantendo così le necessarie risorse pubbliche per la rigenerazione delle città, *in primis* delle aree più degradate e marginali.

5. Il ritorno alle politiche abitative

La principale destinazione d'uso delle aree periferiche è residenziale e, come è stato evidenziato nel corpo della relazione, la monofunzionalità abitativa costituisce uno dei limiti delle aree urbane dove si manifesta disagio sociale. Pertanto, nella strategia di rigenerazione delle periferie, particolare attenzione va posta al tema dell'abitare, i cui intrecci sono molteplici e, nel recente periodo, hanno provocato anche situazioni conflittuali. Si prospetta da un lato, una situazione di precarietà e di fabbisogni abitativi non soddisfatti, e dall'altro reazioni illegali come occupazioni abusive di immobili, privati e pubblici.

Nonostante in alcune città italiane si registri una flessione demografica e che lo *stock* immobiliare sia ampio rispetto alla domanda, si registra un fabbisogno abitativo pubblico in aumento, per effetto dell'impoverimento di una larga fascia di popolazione. In molti casi la Commissione ha registrato che, oltre alla carenza di alloggi disponibili, incidono le incapacità gestionali e le difficoltà finanziarie degli enti che si occupano della casa. Per questo motivo la Commissione ha preso atto che, in molti casi, a fronte di una domanda abitativa in aumento, sia presente una buona parte di patrimonio disponibile, privo delle necessarie condizioni di agibilità.

Da nord a sud, nel Paese continua poi a manifestarsi (e resta ancora incompiuto) il lavoro di ritorno alla legalità sul tema dell'*abusivismo edilizio*. Al fine di contribuire

alla risoluzione delle complesse questioni legate all'abusivismo edilizio, sarebbe opportuno:

1) istituire una banca dati unica al fine di informatizzare tutte le procedure che garantisca la comunicazione tra tutti i livelli istituzionali e renda più snelli e celeri le attività della magistratura e delle amministrazioni locali;

2) approvare la legge sul consumo di suolo, con i suoi principi ispiratori che consentono di distinguere il suolo compromesso da utilizzare per la rigenerazione e la riqualificazione dal suolo di pregio, facilitando la demolizione e la ricostruzione avverso l'espansione;

3) sbloccare il *turnover* per il personale addetto al controllo del territorio;

4) istituire un unico fondo per eseguire le demolizioni presso il MIT per sostenere i costi di demolizione e le spese tecniche accessorie anche per i comuni commissariati, in dissesto o pre-dissesto;

5) promuovere presso la Conferenza Stato-Regioni un tavolo tecnico di coordinamento sull'abusivismo e per la condivisione delle buone pratiche, al fine di uniformare le procedure;

6) acquisire al patrimonio comunale gli immobili abusivi da demolire (secondo specifiche ordinanze) e adottare un metodo ben strutturato per gestire le eventuali emergenze abitative e sociali dei nuclei familiari che dimostrino di non avere altro immobile in cui abitare, come: stabilire, in attesa della demolizione, un canone di locazione per gli immobili che non ricadono in aree a rischio e sottoposte a vincolo; concedere in affitto gli immobili della pubblica amministrazione inutilizzati e quelli invenduti dei privati; avviare partenariati pubblico-privati per far eseguire le demolizioni e recuperare aree degradate.

Pur non rilevandosi una generalizzata situazione critica, è indispensabile che il Parlamento e il Governo tornino dunque ad affrontare il tema della casa, che pure in passato ha rappresentato un terreno rilevante delle politiche pubbliche. È opportuno ricordare che una parte importante della ricostruzione del Paese agli albori della Repubblica fu proprio un grande programma destinato all'edilizia popolare e all'incremento dell'occupazione operaia e che, successivamente, e fino alla fine degli anni Novanta, hanno operato meccanismi istituzionali, centri di propulsione nazionale e un reticolo territoriale per la realizzazione di programmi dell'edilizia residenziale pubblica e sociale.

Si deve registrare un dato: dalla fine degli anni Novanta, con la definitiva abolizione dei cosiddetti fondi GESCAL per l'edilizia pubblica, le azioni di rinnovo e di riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico, nonché di creazione di nuovo patrimonio, si sono drasticamente ridotte e, soprattutto, hanno seguito nuovi percorsi che, pur producendo importanti innovazioni, hanno perduto il carattere della sistematicità e della continuità.

La Commissione ritiene urgente una riflessione e un'iniziativa del Parlamento e del Governo nazionale per ridefinire un programma, sia per l'edilizia residenziale pubblica, sia per l'edilizia residenziale sociale, prevedendo nuovi e regolari

finanziamenti e una sistematizzazione delle modalità innovative introdotte e attuate per episodi attraverso il coinvolgimento di Cassa depositi e prestiti e, in generale, del settore finanziario. La Commissione ritiene inoltre opportuno che il Parlamento e il Governo possano avviare un dibattito circa gli strumenti, finanziari e di accesso, in grado di consentire l'immissione nel mercato degli Npl (*non performing loans*) residenziali, oggi in carico al sistema bancario italiano che, con modalità e strumenti flessibili, potrebbero contribuire, in modo complementare rispetto agli strumenti tradizionali, a dare risposta al fabbisogno abitativo emergente.

Sui risultati della lunga stagione che ha caratterizzato le politiche e le azioni per l'Erp in Italia, cambiando il volto delle città e delle loro periferie, la Commissione ha svolto un dibattito interno. Gli esiti della conclusione di quella stagione sono raccontati, nei loro attuali problemi in molte parti della relazione relative ai sopralluoghi compiuti. In particolare, si è dibattuto, anche e soprattutto in funzione delle scelte future migliori di carattere urbanistico, sociale e architettonico, sul bilancio di una stagione che ha visto sorgere grandi complessi popolari pubblici in quasi tutte le realtà metropolitane, che hanno impegnato risorse e intelligenze, e che oggi rappresentano, in molti e rilevanti casi, luoghi di profondo disagio, veri e propri punti di concentrazione di quasi tutte le difficoltà e dei problemi rilevati nel corso del lungo viaggio di indagine e di ricerca compiuto dalla Commissione. Tra i casi più noti: lo Zen a Palermo, Scampia a Napoli, Corviale a Roma, le Dighe a Genova.

Nel corso del confronto si sono manifestate due opzioni diverse di analisi e di azione possibile.

Da un lato è stata espressa la necessità di interventi radicali di demolizione (alcuni sono in corso, come nel caso di Napoli) e di successiva ricostruzione, per comparti, dei comprensori, con densità basse, criteri urbanistici e tipologie edilizie più "a misura d'uomo" di quelle attuali, oggi incontestabilmente compromesse dal degrado, dal gigantismo e dalla serialità costruttiva dei complessi.

Dall'altro, pur non contestando la situazione di assoluto degrado e di emergenza presente in queste realtà e che riproduce una catena negativa comunicativa, che ostacola i tentativi di rinascita delle comunità locali insediate nei quartieri, si ritiene che sia possibile intervenire per risanare i complessi esistenti con vigorosi interventi di recupero edilizio, energetico e funzionale, con la densificazione dei servizi pubblici e privati, con una lotta serrata alle occupazioni abusive degli alloggi e alla criminalità, con un sostegno alle numerose e importanti esperienze associative che si producono all'interno dei quartieri e che mirano a risanare ed elevare il tessuto sociale con attività sociali, culturali, sportive e formative, ma soprattutto con azioni mirate a creare occasioni di lavoro e di sviluppo economico e strutture per la formazione universitaria nei contesti urbani in cui si inseriscono queste realtà. Particolarmente interessante appare, da questo punto di vista, l'esperienza del quartiere romano di Corviale, dove esiste una visibile presenza di queste realtà vive che svolgono, in forma sussidiaria, una pregevole ed efficace azione di contrasto del degrado e all'emarginazione.

La Commissione non ha sciolto l'alternativa suddetta.

Né avrebbe potuto farlo con un improbabile voto di maggioranze e minoranze, ma la consegna, nella sua interezza e urgenza, al futuro Parlamento, suggerendo la valutazione più concreta dei casi specifici che possono consentire di meglio comprendere dove è più adatto l'intervento radicale e dove quello di risanamento. Resta

intatta, in ogni caso, la necessità, anche all'interno dei futuri programmi e bandi per le periferie, di mettere al centro azioni e interventi specificamente indirizzati ai quartieri di edilizia residenziale pubblica sorti numerosi nel corso del Novecento, prima e dopo la Seconda Guerra Mondiale, e che oggi richiedono una estesa azione di rigenerazione o radicale sostituzione.

Il boom immobiliare che ha operato alla fine degli anni Novanta, fondato prevalentemente sull'edilizia residenziale privata, e la naturale propensione delle famiglie italiane alla proprietà della casa, hanno ridotto progressivamente la portata dell'intervento pubblico, riconducendo l'abitare alla sola funzione residenziale e la casa a bene rifugio, sia in termini di utilizzo sia in termini di impiego dei risparmi. Le periferie, sotto questo profilo, sono oggi anche il risultato di un tale processo che, se ha patrimonializzato le famiglie italiane, non necessariamente ha allineato i livelli di offerta territoriale agli *standard* europei.

Per questo va oggi ridisegnata una politica dell'abitare, sostenibile e coesiva, anche allo scopo di generare nuove forme di investimento sociale, un'imprenditorialità innovativa e più equità sociale, necessario motore della riqualificazione e messa in sicurezza delle periferie urbane.

Le politiche per l'abitare costituiscono quindi un aspetto fondamentale per la rinascita delle città e intervengono sotto diversi profili.

Si tratta innanzitutto di far fronte a una domanda crescente non soddisfatta dal mercato, attraverso strumenti e risorse che possano integrare l'operatività di diversi soggetti, anche in considerazione delle limitate possibilità di accrescere la sola spesa pubblica in questo settore. La segmentazione della domanda, da un punto di vista sociale, implica un necessario adeguamento degli interventi sulla base dei fabbisogni. È necessario integrare differenti modalità di intervento, a partire dalla tradizionale realizzazione di alloggi di edilizia popolare, alle diverse forme di *social housing*, fino a meccanismi più sofisticati di impiego dei risparmi, finalizzati a programmi di edilizia abitativa. In questo senso, andranno esplorate anche modalità innovative di finanziamento, come la raccolta di risparmio in fondi immobiliari, orientati esclusivamente a operazioni di rinnovo urbano e residenziale. A tal proposito, è utile ricordare l'esperienza francese, che consente ai lavoratori dipendenti di detrarre una quota significativa delle imposte se investite in interventi di *housing* sociale.

Vi è poi un aspetto molto rilevante, che riguarda la *qualità del patrimonio edilizio*. Bisogna infatti considerare che il 39,9% degli edifici italiani ha una vetustà superiore ai 50 anni e che ben il 56,7% degli edifici non è soggetto ad alcuna normativa energetica, e pertanto produce alti consumi, con elevanti oneri per gli utilizzatori e negativi impatti sull'ambiente. È rilevante, ai fini del miglioramento della qualità abitativa delle periferie, una specifica attenzione al rinnovo del patrimonio edilizio, anche attraverso programmi integrati che possano comprendere interventi di demolizione e ricostruzione di complessi esistenti, privi di sicurezza sismica, energivori, inadeguati da un punto di vista delle performance residenziali, scarsamente dotati dal punto di vista dell'efficienza ambientale, con insufficiente presenza di spazi pubblici e servizi di quartiere e anche con elevati livelli di degrado fisico, che rendono sgradevole la stessa vita comunitaria.

In relazione a quanto sopra, si evidenziano alcune problematiche che affrontano nodi da molto tempo irrisolti. Portarli o avviarli a soluzione comporterebbe benefici rilevanti nel rendere più efficaci le politiche abitative. In particolare:

a) una nuova *legge quadro*, d'intesa con le regioni, che fornisca riferimenti certi e validi sull'intero territorio nazionale alle Aziende Casa, al fine di uniformarne la configurazione giuridica — allo stato attuale diversificata in forme societarie, in enti pubblici economici ovvero in enti pubblici non economici — e che definisca criteri omogenei su alcuni decisivi parametri, quali il canone minimo, il reddito massimo di permanenza e le modalità di accompagnamento al superamento della soglia di reddito, confermando la parte regolamentare alle singole regioni e al contempo implementando di maggiori responsabilità le città metropolitane;

b) un *ruolo diverso per le Aziende Casa*, che consenta, da una parte, di recuperare efficienza, dal punto di vista amministrativo e finanziario, al fine di renderle protagoniste, insieme a imprese e cooperative di costruzione, degli interventi anche nel campo dell'edilizia residenziale sociale e, dall'altra, di sollevarle da incombenze proprie dell'assistenza sociale che vanno invece confermate alle competenze delle istituzioni elettive;

c) *contrastare il fenomeno delle occupazioni illegali degli alloggi pubblici e privati*, anche attraverso il ripristino degli alloggi inidonei, l'immediata riassegnazione di quelli liberi, la messa a punto di sistemi informativi relativi all'utenza, e il monitoraggio sullo stato della situazione degli alloggi;

d) definire *nuove procedure tra enti locali, tribunale e forze dell'ordine*, affinché gli immobili pubblici o privati oggetto di occupazione abusiva, possano tornare in disponibilità del proprietario in tempi compatibili a garantire l'effettività del diritto di proprietà;

e) definire una *nuova fattispecie di reato* nei casi in cui dietro le occupazioni e le gestioni abusive di più immobili, ci siano organizzazioni di carattere criminale, come è emerso in molte situazioni che la Commissione ha avuto modo di approfondire;

f) riattivare *canali stabili e continui di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica*, a garanzia di interventi manutentivi ordinari e straordinari del patrimonio;

g) *incrementare lo stock residenziale* nei comuni dove è più acuto il disagio abitativo, incentivando la riqualificazione degli alloggi pubblici all'interno dei programmi di rigenerazione urbana;

h) favorire la *costituzione di un demanio di aree e immobili di proprietà pubblica comunale per l'edilizia residenziale sociale e pubblica*, utilizzando le opportunità già presenti nella legislazione vigente, ricorrendo al patrimonio demaniale inutilizzato (militare o statale) e agli alloggi illegali non condonabili. In questo quadro, appare necessaria l'adozione di nuove norme generali finalizzate all'acquisizione gratuita di aree o di immobili attraverso strumenti operativi perequativi e compensativi (come definiti nella sezione sulla rigenerazione urbana della relazione) complementari al tradizionale esproprio non più efficace;

i) una *normativa statale per l'edilizia residenziale sociale* che si esprima, in merito alle modalità di selezione e ai requisiti dell'utenza, e che definisca criteri per relazionare il valore dei canoni in rapporto ai benefici concessi all'operatore.

6. Le politiche per la sicurezza

Per un'efficace gestione della sicurezza nelle periferie va evidenziata la strategicità di uno strumento di *governance* a livello locale, che dovrebbe trovare la sua specifica competenza territoriale nell'ambito comunale, in modo da valorizzare l'indispensabile rapporto di prossimità con i cittadini e, nel contempo, il collegamento delle aree degradate con l'intero tessuto urbano.

Tale struttura è rappresentata dal *Comitato metropolitano* – previsto dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 – che, anche sulla base di un adeguamento della composizione e delle funzioni, potrebbe definire specifici *patti di sicurezza*, che prevedano l'azione congiunta degli attori operanti a vario titolo nelle aree degradate, sia per mettere in atto specifiche azioni che per promuovere interventi delle varie istituzioni pubbliche e soggetti rappresentativi del territorio.

Una delle maggiori criticità delle aree urbane è rappresentata da un deficit di presenza istituzionale che, invece, è necessaria per rispondere alle richieste dei cittadini, nonché per elevare i livelli di sicurezza percepita. Si può a tal fine ipotizzare, nell'ambito di ogni area, la realizzazione di una specifica struttura polifunzionale costituita da nuclei appartenenti alle diverse istituzioni operanti sul territorio (si vedano i possibili riferimenti nella legge n. 48 del 2017, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”) che assicuri il primo intervento e la successiva attivazione dell'amministrazione competente, oltre alle fondamentali attività di ascolto e di monitoraggio dei fenomeni di interesse.

Particolarmente significativa è l'attivazione dei *patti di sicurezza* che consistono in accordi di collaborazione e di solidarietà stipulati tra Stato ed enti locali – sulla base di un accordo quadro sottoscritto il 20 marzo 2017 tra il Ministero dell'interno e Anci – per realizzare azioni congiunte di più livelli di governo e promuovere, anche in via sussidiaria, interventi per rendere effettivo il diritto alla sicurezza. Al fine di una condivisione del patrimonio informativo, la Commissione ritiene che potrebbero apportarsi modifiche alla legge n. 121 del 1981, al fine di mettere l'intero patrimonio informativo – reso anonimo e cioè privo di riferimenti nominativi – a disposizione di tutti i soggetti che si occupano di politiche urbane per lo studio dei fenomeni e l'elaborazione di strategie di intervento.

L'attuazione del principio della sussidiarietà, attraverso la valorizzazione del Terzo settore e dell'associazionismo e del volontariato in genere costituisce, inoltre, una leva strategica per una serie di interventi sociali in grado di produrre externalità di rilievo in grado di aumentare significativamente i livelli di sicurezza. In questo senso, la Commissione ha acquisito con interesse gli elementi relativi alle organizzazioni e alle associazioni di cittadini che esprimono interesse per il proprio territorio, come il “Controllo del vicinato”, laddove queste attività avvengono all'interno di protocolli con gli enti locali e la prefettura.

È però fondamentale offrire adeguate risposte alla richiesta di un più serrato controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine. I vincoli di bilancio non consentono significativi aumenti di organico delle forze di polizia mentre, per le strutture, il Ministero dell'interno procede alla razionalizzazione della loro dislocazione in ottemperanza all'articolo 3 del decreto legislativo n. 177 del 2016. Quest'ultimo testo, tuttavia, potrebbe essere integrato con la previsione di alcuni *standard* minimi di sicurezza (come ad esempio il numero di presidi e di operatori forze polizia per numero di abitanti), limitatamente alle aree urbane degradate. Inoltre, potrebbe essere rafforzata la specifica formazione degli operatori di polizia impegnati nelle aree degradate.

Oltre al coordinamento delle forze di polizia nazionali, è fondamentale la collaborazione tra le forze di polizia e le polizie locali – che controllano il territorio – e le forze armate che presidiano il territorio. Tale maggiore integrazione dovrebbe trovare un organico strumento normativo che introduca una specifica disciplina in termini di coordinamento, procedure operative, attribuzioni e poteri. L'attività delle polizie locali risulta fondamentale per supportare le politiche tese a rimuovere le cause del degrado e a migliorare la qualità della vita.

Per questo è necessario un potenziamento anche degli strumenti utilizzabili, come ad esempio le interrogazioni al Sistema di indagine riservato alle forze di polizia. In particolare si dovrebbe garantire, in maniera omogenea nell'intero territorio nazionale, il coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia locale (come previsto dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione), definendo finalmente in maniera diretta e unitaria ruolo, qualifica specifica e dipendenza istituzionale degli operatori di polizia locale, superando una volta per tutte la possibile dicotomia tra funzioni di polizia locali e funzioni di polizia amministrativa locale.

Sul piano normativo, inoltre, si dovrebbero affrontare altri temi di rilevanza per le amministrazioni locali e per le polizie locali quali: le funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale rese da altri dipendenti pubblici; la cooperazione tra polizia locale e forze di polizia dello Stato; la disciplina dell'armamento e delle uniformi; l'accesso alle banche dati, comprese quelle del Ministero dell'interno; la definizione delle politiche nazionali della sicurezza, delle politiche locali per la sicurezza e delle politiche integrate; l'individuazione degli accordi tra Stato, regioni e autonomie locali come strumento specifico della cooperazione interistituzionale.

Durante l'attività della Commissione è emerso che il tema della sicurezza urbana e della sua percezione è uno dei più sentiti dai cittadini. In quasi tutte le città è stata riscontrata una distonia tra i dati ufficiali delle prefetture, che evidenziano un sensibile calo dei reati registrati, e una sempre crescente preoccupazione dei cittadini in relazione ai reati contro il patrimonio pubblico e privato e contro l'incolumità personale. Sotto questo punto di vista, la Commissione ritiene opportuno che il Parlamento possa avviare una riflessione rispetto alla necessità di un riordino del codice penale e di procedura penale con cui i reati urbani vengono trattati, giungendo alla formulazione di una serie di proposte.

Tra queste assumono particolare pregnanza tutte quelle intese ad affermare il concetto di legalità, come le misure dirette ad assicurare effettività e adeguatezza delle sanzioni o la possibilità di ricorso a misure alternative, nell'ambito di quelle socialmente utili, misure rapide per l'espulsione dei cittadini stranieri clandestini, strumenti di gestione più efficaci in relazione alle problematiche legate alle strutture che

possano creare allarme sociale e modalità più efficaci di collaborazione dei cittadini, a partire dall'esperienza positiva che si sta realizzando intorno alle previsioni del cosiddetto decreto Minniti. Fermo restando la necessità di adeguare la legislazione al mutato contesto relativo sia all'insediamento di organizzazioni criminali nelle periferie che all'allarme sociale provocato dai crimini di strada e presso le residenze, è indispensabile attuare una adeguata attività di controllo del territorio basato sulla coesione sociale e sulla prevenzione dei crimini. Sempre al fine della prevenzione è opportuno prestare la massima attenzione sotto il profilo della legalità e dell'umanità rispetto alla localizzazione in periferia di strutture che possano creare forte allarme sociale (campi rom, Cie, eccetera).

La Commissione, a questo riguardo, ha affrontato con particolare attenzione l'analisi e la verifica dell'impatto sociale nelle grandi città, in relazione alla presenza sia dei campi Rom, sia di coloro che la Commissione ha definito "invisibili", ovvero i clandestini. Laddove, in particolare, alcuni clandestini assumono questa condizione a fronte del mancato riconoscimento dello *status* di rifugiato, una volta conclusa la permanenza nel Cie.

La Commissione ritiene che, con riferimento a entrambi i fenomeni – che in alcune periferie assumono carattere di urgenza e pericolosità allarmante – sia necessario porre alla base di ogni politica di sostegno e integrazione il ripristino della legalità. A questo proposito, la Commissione ha trasmesso tutti gli elementi acquisiti alle forze dell'ordine, alla magistratura e agli enti locali, affinché si possa agire con determinazione sulla questione del traffico/smaltimento rifiuti che avviene nelle pertinenze dei campi Rom, congiuntamente alla dispersione scolastica in obbligo formativo che, in alcuni casi, raggiunge punte pari all'80%.

Un altro aspetto che la Commissione ha rilevato connesso alla presenza degli "invisibili", che da rapporti autorevoli è stimata in un numero pari a circa il 10% dei 6 milioni di regolarmente residenti, è che questa presenza assume rilievi particolarmente problematici, nei contesti urbani, laddove molto spesso queste persone diventano oggetto di sfruttamento o vengono utilizzate come manovalanza dalle organizzazioni criminali italiane e straniere.

La Commissione auspica che il Parlamento possa avviare un dibattito e individuare una direzione per affrontare queste questioni, che contribuiscono a determinare e a inasprire i conflitti sociali, anche in considerazione del fatto che intere aree delle città italiane vengono, in questo modo, sottratte alla presenza e al controllo dello Stato.

7. Le politiche attive per il sociale

Nel quadro di un rinnovato piano per le periferie, un'attenzione particolare va data all'infrastrutturazione sociale per aumentare le opportunità per i soggetti più deboli, non solo attraverso investimenti in opere ma, soprattutto, con la realizzazione di servizi, sperimentazione di azioni immateriali, sostegno a progetti di inclusione sociale, di produzione culturale, di nuovo *welfare*. Una strada è quella di costituire Agenzie sociali di quartiere, dove possano essere impiegati giovani agenti di sviluppo, miste dal punto di vista della gestione, che operino un'interfaccia accogliente ed efficace, nella

logica dello sportello unico, per superare la frammentazione del trattamento amministrativo dei bisogni.

Di immediata necessità è l'ampliamento dei servizi di *welfare* a sostegno delle misure contro la povertà, in particolare in seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 recante "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", che prevedono l'introduzione del cosiddetto reddito di inclusione attiva. Occorre dunque un potenziamento dei servizi sociali e la creazione di nuove figure professionali per la presa in carico di persone e famiglie in difficoltà.

Sono, inoltre, da sostenere e rafforzare tutte le iniziative di *co-housing* per disabili e soggetti deboli, studenti, famiglie; lo sviluppo dei servizi domiciliari e la tutela locale "di quartiere" delle persone anziane attraverso servizi di monitoraggio e prevenzione.

Particolare rilievo ha il rafforzamento della scuola nelle periferie, non ancora pienamente inclusiva a causa degli elevati tassi di dispersione e abbandoni e che, invece, deve essere messa nelle condizioni di contrastare il disagio e l'esclusione, ricostruendo comunità e offrendo nuove opportunità di crescita. Occorre proseguire l'esperienza di scuola al centro, prolungando l'orario di apertura, offrendo un arricchimento dell'offerta formativa agli studenti e soprattutto un punto di riferimento per il territorio.

L'obiettivo è altresì quello di ampliare i servizi educativi per l'infanzia (0-3), garantendone la presenza attraverso un'equa distribuzione territoriale, specie nelle periferie, e superando le sperequazioni esistenti nel territorio nazionale.

La presenza di Rom e Sinti abitanti nei campi e in situazioni di precarietà (per metà italiani, non più "nomadi", per metà minori) è potenziale fonte di conflitto sociale nelle periferie.

La Commissione ha affrontato il tema dell'illegalità e degli alti tassi di fenomeni criminali sia negli insediamenti regolari, sia nelle baraccopoli, causa di degrado, come la produzione di rifiuti negli insediamenti abusivi, i roghi dei residui di materiali ferrosi, o le forme di "abusivismo commerciale". Di fronte a reali problemi sociali (condizioni di vita inaccettabili, scarsa scolarizzazione, illegalità), le Istituzioni devono sia garantire sicurezza ai cittadini (anche attraverso i nuovi Comitati metropolitani), sia agire concretamente a favore dell'inclusione, dell'inserimento sociale e della scolarizzazione.

Si tratta di attuare la strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Camminanti (2012-2020) approvata dal Consiglio dei ministri nel febbraio 2012 in attuazione della Comunicazione n.173 del 2011 della Commissione europea. Rom e Sinti hanno chiesto da tempo il riconoscimento come minoranza storico-linguistica, anche al fine di contrastare il diffuso antigitanismo. Tale strategia comporta, a ben vedere, una azione coordinata tra inclusione sociale per il miglioramento delle condizioni di vita di queste popolazioni e adozione di misure rigorose di tutela della sicurezza pubblica e dei cittadini, laddove si manifestino pratiche illegali, criminali o lesive della pubblica convivenza come nel caso dei roghi tossici, del traffico illegale di rifiuti, di pratiche di microcriminalità diffusa, di abbandono dei minori o loro istradamento a condotte illegali o all'abbandono scolastico. La Commissione considera pertanto decisiva per restituire fiducia alle Istituzioni in relazione al tema delle periferie, l'attenzione verso queste problematiche, nonché la capacità di contemperare il massimo

impegno sia per l'inclusione dei nuclei familiari, sia per il contrasto netto e determinato per gli elementi portatori di condotte illegali o addirittura criminali.

Particolare attenzione meritano, infine, tutte quelle esperienze civiche che si muovono nel campo della sussidiarietà sociale urbana.

La Commissione ha potuto riscontrare come, accanto ai fenomeni di degrado e di difficoltà si sviluppi, nelle periferie e nelle zone critiche a vario titolo delle città, una reazione positiva fatta di associazionismo diffuso e di volontariato che opera nel campo dei servizi sociali, della cultura, della cura e manutenzione dei beni comuni, dello spazio pubblico, dell'ambiente e dell'agricoltura e come, anche, si debba registrare il fiorire di una diffusa creatività giovanile che si indirizza verso la musica, l'arte ed esperienze creative di tipo più moderno come il cinema, la fotografia, il web.

Particolarmente significativa appare l'esperienza dell'universo Retake, un movimento di ispirazione americana, che sta diffondendosi in tutte le maggiori città italiane e che organizza migliaia di volontari intorno ad obiettivi di recupero degli spazi pubblici.

Si impone, da parte delle amministrazioni a ogni livello, la necessità di stabilire un rapporto di vera alleanza con queste realtà, ascoltando e cercando di dare risposte alle mille esigenze pratiche che esse propongono (e su cui ci sono riferimenti nel testo della relazione) e che vanno dalla necessità di convenzionare gli interventi volontari, assicurare i rischi di infortunio, garantire un uso calmierato (ma rigorosamente controllato in termini di legalità e trasparenza degli usi) di parti di patrimonio pubblico per far fiorire le tante esperienze civiche che si generano nelle città e creare spazi polifunzionali e creativi per i giovani.

Moltiplicare nei quartieri i luoghi di aggregazione, di formazione, di diffusione del senso e dell'educazione civici, della cura dei beni comuni e delle buone pratiche di convivenza rappresenta un fattore decisivo per spostare in positivo gli equilibri tra indifferenza, rassegnazione al degrado e partecipazione attiva, solidarietà, inclusione. Queste energie non solo non possono essere disperse, ma è dovere delle Istituzioni favorirle e consolidarle.

In conclusione, considerato, quindi, che per rigenerare le periferie occorre investire sulla creazione di opportunità aggregative, sociali e culturali che permettano di rafforzare le comunità, la Commissione ritiene che sia necessario costruire un patto sociale e civico, favorendo, nella concessione a prezzo agevolato o in uso gratuito di immobili, le associazioni di volontariato, in particolare quelle che partecipano ai progetti di rigenerazione delle aree periferiche e degradate, e sottoscrivendo un *patto di cooperazione con le istituzioni locali*.

8. Il valore dell'economia urbana

La Commissione, nel corso dell'indagine, ha verificato, tra gli elementi di criticità di molte aree periferiche e centrali delle città italiane, la progressiva chiusura dei negozi di vicinato, laddove la scomparsa di attività di economia legale ha, in molti casi, lasciato spazio ad attività economiche illegali e, spesso, illecite.

Nel Nord del Paese, centri massaggi, minimarket, negozi etnici, *phone center*, *money transfer*, hanno sostituito progressivamente le attività tradizionali in un processo

che ha via via degradato molti quartieri, rendendoli insicuri nella percezione dei residenti. Al Sud permangono, invece, situazioni in cui i grandi agglomerati urbani, soprattutto quelli legati alla residenza popolare, sono privi di servizi essenziali e di una vera e propria economia urbana legata ad attività commerciali e artigianali. L'assenza di economia vitale, capace di rendere un quartiere abitato, insieme alla carenza di opportunità di lavoro, costituisce un fattore rilevante di degrado urbano.

Da questo punto di vista, la Commissione ritiene che si debba aprire un dibattito sulla individuazione dei modi e delle forme che possano sostenere la ripresa dell'economia urbana. Questo, sia in termini di forme di ripristino della legalità, al fine di consentire l'avvio di attività di impresa con serenità, in quartieri che oggi sono problematici, sia sotto il profilo di forme di sostegno e incentivo per le attività economiche commerciali e artigianali che scelgono di reinsediarsi in quartieri problematici.

9. Iniziative di comunicazione

È ben evidente che ogni sforzo che il Parlamento, il Governo e le istituzioni territoriali possono realmente realizzare per migliorare le condizioni dei cittadini che vivono la realtà periferica debba essere accompagnato da uno sforzo anche di *rafforzamento delle identità urbane e metropolitane*.

La rigenerazione delle periferie non può essere processo diverso dal rafforzamento delle comunità periferiche. L'indispensabile impegno a rinnovare la struttura, a investire risorse, ad accrescere la sicurezza, non ha la possibilità di incidere significativamente senza che venga accompagnata da una adeguata attività di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini. Naturalmente esistono e sono attivi gruppi, strutture associative, organizzazioni volontarie che già oggi rendono la periferia un terreno vivace dal punto di vista dell'impegno sociale. È però opportuno, anche in questo ambito, prevedere specifiche azioni di sostegno per rafforzare l'identità comunitaria dei cittadini che vivono in periferia.

La presenza, ad esempio, di una specifica direzione generale del Ministero dei beni e le attività culturali e del turismo che si occupa specificamente delle periferie, ha fatto in modo che fossero promossi specifici programmi e progetto di rigenerazione che, attraverso la cultura, sviluppino processi di inclusione e coesione in linea con quanto accade nel resto d'Europa. Una nuova imprenditoria dal basso che produce nuovi beni e servizi utilizzando la leva della cultura: pubblico e privato. Terzo settore e cittadinanza attiva in rete. Specifici programmi di visita e approfondimento dei luoghi di rilievo culturale localizzati in periferia potranno essere sollecitati in una fattiva collaborazione con le strutture scolastiche, al fine di sensibilizzare i cittadini a partire dalle nuove generazioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**Capitolo 1**

- Allulli M., Tortorella, W. (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio editore.
- Amin A., Thrift N. (2001), *Città, Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino.
- Amorosino S., “Depianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri”, in P. Stella Richter, *Sicurezza del territorio – Pianificazione e depianificazione*, Milano 2014.
- Angiuli A., “Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio”, in P. Stella Richter, *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, 2017.
- Area Marketing e Comunicazione di Risorse - RpR Spa (2006), a cura di, *Metodologia e criticità per la costruzione del progetto urbano*, Quaderni di Risorse, Gangemi, Roma.
- Ascher F. (1995), *Métapolis ou l’avenir des villes*, Odile, Jacob.
- Atti del IV Forum Internazionale di Studi “Le città del Mediterraneo” (2010), Reggio Calabria, 27-28-29 Maggio 2008, Iiriti Editore, Reggio Calabria.
- Augè M. (1993), *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera editrice, Milano.
- Berger A. (2006), *Drosscape: Wasting Land in Urban America*, Princeton Architectural Press.
- Bonomi A., Abruzzese, A. (2004), *La città infinita*, Bruno Mondadori editore.
- Borja J., Muxi Z. (2001), *El espacio público. Ciudad y ciudadanía*, Electa, Barcellona
- Breganze M., “Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?”, in Riv. amm., 1997.
- Brenner N. (2003). *Standortpolitik, State rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe*, in DISP, n.152.
- Buia G., Presidente ANCE, Audizione della Commissione del 21.02.2017
- Camagni R. (2008), “Il finanziamento della città pubblica”, in Baioni M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze.
- Carlotti G., “Edilizia residenziale pubblica e piani integrati di intervento. Competenze Stato, regioni e enti locali”, in Foro it., 2009.
- Carullo S. (2007), a cura di, *Spazi aperti nei contesti storici. Atti*, ANCSA, Bergamo.
- Casini M. (2017), *Green Technology for Smart Cities*, IOP Conference Series Earth and Environmental Science, 83(1):012014
- Casini M. (2016), *Smart buildings: Advanced materials and nanotechnology to improve energy-efficiency and environmental performance*, 384 pp., Woodhead Publishing Series in Civil and Structural Engineering, ELSEVIER, Cambridge
- Castelli (2017), Contributo per la Commissione
- Castells M. (2002), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore.
- Causin A.(2017), Contributo per la Commissione
- Cavagnis G., Della Mea G., Zambianchi M. (2010), “Strategie e progetti urbani per uno sviluppo sostenibile”, in Urbanistica n. 144.
- Cavallin G., Presidente ANCE Venezia, Missione della Commissione del 25.9.2017 a Venezia

- Chierichetti A., “Riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica”, in Rivista giuridica edilizia, 1999.
- Colarossi P., Latini A. (2009), a cura di, “La città del buon abitare e la progettazione urbana”, in Urbanistica, n. 140.
- Commissione Europea (2013), *Green Infrastructure Strategy*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas*, Bruxelles.
- Comune di Bologna, V. Orioli, Assessore all’Urbanistica, Ambiente, Tutela e riqualificazione del Centro storico, Missione della Commissione del 15.5.2017 a Bologna
- Comune di Milano, G. Rabaiotti, Assessore Lavori pubblici e Casa, Audizione della Commissione del 28.02.2017
- Comune di Milano, C. Tajani, Assessore Politiche del lavoro, Attività produttive, Commercio e Risorse umane, Audizione della Commissione del 07.03.2017
- Confedilizia, B. Gabardi Vanoli, Audizione della Commissione del 28.03.2017
- Confedilizia, M. Pietrolucci, Audizione della Commissione del 28.03.2017
- Corboz A. (1998), *Ordine sparso. Saggi sull’arte, il metodo e la sostanza*, Milano, Franco Angeli, Milano.
- CRESME (2015), *Il Recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell’impatto e delle misure d’incentivazione*, Rapporto.
- CRESME (2017), *L’architetto nella città del futuro. Scenari di trasformazione del mercato e della professione*, Rapporto.
- Curcuruto A. Assessore LLPP, Risorsse idriche, Tutela della Acque, Regione Puglia, Missione della Commissione del 13.6.2017, Bari
- Damonte R., “Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (PRUSST) di cui al decreto ministeriale 8 ottobre 1998, n. 1169”, in Riv. giur. Edilizia, 2001.
- De Magistris L., Sindaco di Napoli, Audizione della Commissione del 2.5.2017
- De Pretis D. , “Piani integrati e buon andamento dell’amministrazione”, in Le regioni, 1993.
- Dematteis G. (1992), a cura di, *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, sviluppi, prospettive*, FrancoAngeli, Milano.
- De Luca G., INU, Audizione della Commissione del 9.5.2017
- Di Lieto A. (2017) Contributo per la Commissione (Consulente)
- Dipace R., “La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione”, in Riv. Giur. dell’Edil., 2014, fasc. 5.
- Galante M., Vicepresidente Federabitazione, Audizione della Commissione del 16.5.2017
- Ferlaino F. & Molinari, P. (2009). *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell’Italia e dell’Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Font A. (2004), a cura di, *L’explosió de la ciutat-Morfologies, mirades y mocions*, COACpublicacions, Barcelona.
- Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etas, Milano.
- Galloni F. (2017) Contributo per la Commissione (Consulente)
- Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2008), a cura di, *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli.

- Gandolfi (2017), Contributo per la Commissione
- Gasparini D. (2017), Contributo per la Commissione
- Gasparrini C., Savino M. (2016), a cura di, “La città resiliente”, in *Sentieri urbani*, n.20.
- Gasparrini C. (2015), *In the city on the cities. Nella città sulle città*, List, Trento.
- Giannino C. (2016), “Le politiche di rigenerazione urbana per un modello di crescita urbana sostenibile”, in *Urbanistica Informazioni* nn. 269-270.
- Giannino C., D’Anna M.L. (2014), a cura di, *Aree industriali e politiche di piano*, *Urbanistica Informazioni*, nn. 253-254.
- ICLEI (2014), *Local Governments for Sustainability*.
- Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli Editore.
- Indovina F. (2005), “La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali”, in Indovina F., Fregolent L., Savino M., a cura di, *L’esplosione della città*, Editrice compositori, Bologna.
- Indovina F. (1990), *La città diffusa*, DAEST, Venezia.
- Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) (2012), *Sviluppo operativo del piano e risorse della Città*, Documento programmatico della Commissione nazionale.
- Jessop B. (2002), Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: a State-Theoretical Perspective, in Brenner N., Theodore N., a cura di, *Spaces of Neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, London, Blackwell.
- Karrer F. (2008). “Il progetto di metropolizzazione come strumento per la governance multilivello”, in De Martino U., a cura di, *Il governo delle aree metropolitane*. Officina Edizioni.
- Koolhaas R. (2006), *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano*, Quodlibet.
- Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio editore.
- Lombardi P., *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012
- Losasso M. (2015), “Rigenerazione urbana: prospettive di innovazione” / “Urban regeneration: innovative perspectives”, in *Techne. Journal of Technology for Architecture and Environment*, n. 10.
- Macchi Cassia C. (1991), *Il Grande Progetto Urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, Carocci, Roma.
- Marcelloni M. (2012), “Qualche riflessione sui progetti urbani a Roma”, in Ferretti L.V., a cura di, *L’architettura del progetto urbano Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, Franco Angeli, Roma.
- Marcelloni M. (2006), “Ombelico”, in Indovina F., a cura di, *Nuovo lessico urbano*, FrancoAngeli, Milano.
- Marcelloni M. (2005), *Questioni della città contemporanea*, collana Studi urbani e regionali, FrancoAngeli, Milano.
- Mariani L., Responsabile Politiche abitative, CGIL, Audizione della Commissione del 30.5.2017
- Mariano C. (2014), “Modelli di governo della dimensione metropolitana e processi di intercomunalità in Italia”, in Dubois J., a cura di, *Aménager les métropoles. Les réponses des urbanistes*, éditions de l’Aube.
- Mariano C. (2012), *Progettare e gestire lo spazio pubblico*, Aracne editrice, Roma.

- Mariano C. (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Franco Angeli, Milano.
- Mazzarelli V., “L’urbanistica e la pianificazione territoriale”, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, tomo IV, Milano, 2003.
- Micelli E., Professore Ordinario di Estimo, IUAV, Audizione della Commissione del 4.7.2017
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Audizione in Commissione del 28.9.2017.
- Mannino C. (2017), Contributo per la Commissione
- Misiani A. (2017), Contributo per la Commissione
- Moccia F.D. (2010), “Infrastruttura verde”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 232.
- Morassut R. (2015), “Governo del territorio, grande assente nella stagione delle riforme”, in Ricci L., a cura di, *Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?*, *Urbanistica informazioni* n. 261-262.
- Nello O. (2001), *Ciutat de ciutats: Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, (Biblioteca universal Empúries), Editorial Empúries.
- OISE Osservatorio Innovazione e Sostenibilità nel Settore Edilizio, *Rapporti annuali*.
- Oliva F. (2017), Contributo per la Commissione
- Oliva F., Ricci L. (2017), “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente” / “Promoting urban regeneration and the requalification of built housing stock”, in E. Antonini, F. Tucci, a cura di, *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy / Architecture, City and Territory towards a Green Economy*, Edizioni Ambiente.
- Oliva F. (2014), “Regeneración urbana. Pasar de la teoría a la práctica”, in *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.180.
- Oliva F. (2010), a cura di, *Città senza cultura. Intervista sull’urbanistica a Giuseppe Campos Venuti*, Laterza.
- Quaranta S.(2017), Contributo per la Commissione
- Oliva F. (2001), “Il Sistema ambientale”, in L. Ricci, a cura di, *Il Nuovo Piano di Roma*, in *Urbanistica*, n. 116.
- Orioli V. (2017), Contributo per la Commissione
- Pinamonti C., “I piani e i programmi di recupero urbano”, in D. De Pretis, *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, 2002.
- Poli I., Ravagnan C. (2016), “Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi”, in Talia M., a cura di, *Un nuovo ciclo di pianificazione urbanistica tra tattica e strategia*, Planum Publisher.
- Perulli, P. (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri.
- Retake, Audizione in Commissione del 3 ottobre 2017.
- Ricci L. (2017), “Governare la Città Contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana”, in Talia M., a cura di, *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Ricci L. (2015), “Governo del territorio: una riforma necessaria”, in Ricci L., a cura di, *Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?*, *Urbanistica informazioni* n. 261-262.

- Ricci L. (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.
- Ricci L. (2009), a cura di, *Piano locale e ... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Ricci L. (2008), “Roma. Perequare e compensare”, in P. Galuzzi, P. Vitillo, a cura di, *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.
- Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci L. (2001), a cura di, “Il Nuovo Piano di Roma”, in *Urbanistica* n.116.
- Rostan M. (2017), Contributo per la Commissione
- Sassen S. (1991), *The global city. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C. (2016), a cura di, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 1. La rigenerazione urbana come resilienza*, *Urbanistica Dossier*, n.004.
- Secchi B., (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.
- Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari.
- Settis S., Accademico dei Lincei, Audizione della Commissione del 18.7.2017
- Talia M., Sargolini S. (2012), a cura di, *Ri-conoscere e ri-progettare la città contemporanea*, Franco Angeli, Milano.
- Techne (2015), *Urban Regeneration / Rigenerazione urbana*, numero monografico della rivista *Techne*, vol. 10.
- UE (2016), *Urban Agenda for the EU*.
- UNISDR (2012), *How to make cities resilient*.
- UNFCCC (2015), *Paris Agreement*.
- UN-HABITAT (2009), *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*, London.
- UN-HABITAT (2010), *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, London.
- Villamena S., “Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali e efficacia”, in P. Stella Richter, *Sicurezza del territorio – Pianificazione e depianificazione*, Milano 2014.
- Zaccaria, R. Presidente Legacoop Abitanti, Audizione della Commissione del 16.5.2017.

Capitolo 3

- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane - CIPU (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, Roma, Ministero della Coesione territoriale.
- European Commission (2017), *Juncker's White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios of the EU27 by 2025*, Bruxelles.
- Giannino C. (2017), contributo per la Commissione.
- INU (2017), Audizione della Commissione del 9 maggio 2017.

Presidenza Consiglio dei Ministri (2016), *Rapporto Nazionale Habitat III sullo Sviluppo urbano sostenibile*.

Prezioso M. (2017), *Percorsi di finanziamento per il rinnovo in sicurezza delle periferie urbane, Contributo per la Commissione parlamentare di inchiesta sulle periferie*, Università degli studi di Roma Tor Vergata, versione 0 – 12.09.2017

Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane (2017), *Secondo Rapporto sulle città*. Estratto: De Leo D., Ombuen S., et al., “Le periferie e la rigenerazione urbana”.

ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie si è costituita il 25 novembre 2016 con l'elezione del presidente Causin e dei componenti dell'Ufficio di presidenza, i vicepresidenti Morassut e Castelli e i segretari Librandi e Misiani.

Dal momento della costituzione la Commissione ha svolto le attività di seguito indicate, che hanno concorso alla raccolta degli elementi informativi poi confluiti nella relazione sull'attività svolta, approvata il 14 dicembre 2017.

La Commissione ha tenuto 32 riunioni plenarie, nel corso delle quali sono stati auditi 38 tra soggetti istituzionali ed esperti e 44 tra associazioni e comitati rappresentativi di realtà territoriali, nonché 29 riunioni dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, per un complesso di circa 80 ore di seduta.

La Commissione ha inoltre effettuato 12 missioni in alcune Città metropolitane, di cui quattro a Roma Capitale.

In particolare, la Commissione si è recata a:

ROMA, con sopralluoghi e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e associazioni di cittadini dei Municipi IV (San Basilio) e V (Tor Sapienza) nonché un sopralluogo presso il campo Rom di via Salviati; in visita a Tor Bella Monaca, insieme alla Presidente della Camera dei deputati; con sopralluoghi al parco di Centocelle, ai campi Rom di via Salone e della “Barbuta” e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e associazioni di cittadini dei Municipi IV, V, VI, VII e IX; con sopralluoghi e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e di associazioni di cittadini presso il teatro di Tor Bella Monaca, presso il TMB di via Salaria, presso il Mitreo Iside di Corviale e presso la Stazione Tiburtina.

BARI, con sopralluoghi e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e associazioni di cittadini nei quartieri San Pio, Japigia, Libertà, San Paolo e San Nicola;

BOLOGNA con la partecipazione a un convegno in materia di periferie e con sopralluoghi presso il comune di Calderara di Reno e nei quartieri del Pilastro e della Bolognina;

GENOVA, con sopralluoghi e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e associazioni di cittadini nel centro storico, e nei quartieri Cep, Cornigliano, Sampierdarena, Campasso, Diamante, Bolzaneto, Valbisagno;

MILANO, con sopralluoghi e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e associazioni di cittadini nei municipi VII, presso il Laboratorio di quartiere a piazza Selinunte, e VIII (quartieri Erp) e nei comuni di Sesto San Giovanni, Cinisello e Pioltello;

NAPOLI, con sopralluoghi e incontri nei quartieri di Scampia e di Sanità;

PALERMO, con sopralluoghi e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e associazioni di cittadini nel centro storico, nei quartieri Z.E.N., Brancaccio e Teatro Sole, nel campo nomadi all'interno del Parco della Favorita e nei comuni di Carini, di Casteldaccia e di Villabate;

TORINO, con sopralluoghi e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e associazioni di cittadini nei campi nomadi di via Germagnano e di Strada aeroporto, nei quartieri Le Vallette, Falchera Nord, Barriera di Milano ex Incet, Borgo Dora, Mirafiori, Giardini Colonnati, e Le Due Torri, nei comuni di Moncalieri e Nichelino;

VENEZIA, con sopralluoghi e incontri con rappresentanze di istituzioni locali e associazioni di cittadini a Mestre e a Porto Marghera.

Nel corso delle missioni sono state audite o incontrate 131 tra associazioni, comitati e singole personalità.

La Commissione ha acquisito al proprio archivio 376 unità documentali.

ASSOCIAZIONI E COMITATI AUDITI IN SEDE DALLA COMMISSIONE

(DAL 18 GENNAIO AL 16 NOVEMBRE 2017)

COMUNITÀ DI SANT'EGIDIO: Andrea Chiappori, Valeria Martano e Marco Rossi

COMITATO DI QUARTIERE DON BOSCO: Bruno Capelli

NUOVA URBE: Antonio Cataldi

UNIONE BORGATE: Salvatore Codispoti

QUARTIERI RIUNITI IN EVOLUZIONE: Andrea De Carolis

CONSORZI DI VALLE DELLA BORGHESIANA: Amedeo Del Vecchio

ASSOCIAZIONE VOLONTARI PARCO ACQUEDOTTI: Luciano Di Vico

COMITATO DISCARICA CASTELVERDE: Daniela Ferdinandi

ASSOCIAZIONE TORPIUBELLA: Matteo Gasbarri

CONSORZIO OSA: Francesco Giordano

ANP LAZIO: Enrico Giusto

COMITATO TOR CERVARA: Paola Gregori

COMITATO COLLE FIORITO: Martina Pardo

COMITATO TORRESINA: Antonio Picciau

ASSOCIAZIONE PER LA RIGENERAZIONE DI FLAVIO STILICONE: Dario Piermarini

COMITATO MONTE STALLONARA: Monica Polidori

ASSOCIAZIONE “UN MONDO NEL CUORE”: Danilo Proietti

A.NA.CI.PE: Riccardo Pulcinelli e Andrea De Carolis

COMITATO PIAN SACCOCCIA: Gian Luca Riparbelli

COMITATO CASTELVERDE: Giusy Rotunno

COMITATO VIA LONGONI: Barbara Schiavo

COMITATO PONDERANO: Marco Vacchiano

ANCE: Gabriele Buia

ASSOCIAZIONE CONTROLLO DEL VICINATO: Francesco Caccetta

CONFEDILIZIA: Giorgio Spaziani Testa, Bruna Gabardi Vanoli e Marco Pietrolucci

COMITATO DI CASTEL DI GUIDO: Andrea Bettini

COMITATO “QUELLI DEL 6 NOVEMBRE – SALVIAMO PRATI FISCALI”:
Alessandro Corsi

COMITATO DI QUARTIERE FIDENE: Loreto D'Angelo

RETE DEI COMITATI DI QUARTIERE DEL TERZO MUNICIPIO: Patrizia
D'Arcangeli

COMITATO SPONTANEO CITTADINI VILLA SPADA: Daniele Poggiani

INU EDIZIONI: Giuseppe De Luca

ANES: Maristella Babuin

FEDERABITAZIONE: Marco Galante
LEGACOOOP: Rossana Zaccaria

CGIL: Laura Mariani e Riccardo Sanna

ASSOCIAZIONE RETAKE: Rebecca Spitzmiller ed Elena Viscusi

COORDINAMENTO PERIFERIE DI ROMA: Francesca Danese, Eugenio De Crescenzo, Pino Galeota e Maurizio Geusa

ASSOCIAZIONE «CITTÀ DELL'UOMO»: Claudio Gessi
AREACONSUMATORI: Rocco Sofi

COMITATO «UNITI PER L'AUTONOMIA» DI CARBONARA-CEGLIE E
LOSETO: Giuseppe Anaclerio
PRO LOCO DI CARBONARA: Rocco De Adessis
PRO LOCO DI SANTO SPIRITO: Francesco Gennaro Leccese
ASSOCIAZIONE CULTURALE TERZO MILLENNIO DI PALESE: Giuseppe Palella

**ASSOCIAZIONI E COMITATI AUDITI DALLA COMMISSIONE
NEL CORSO DELLE MISSIONI**

MISSIONE A NAPOLI

LUNEDÌ 13 FEBBRAIO 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

COMITATO «VELE DI SCAMPIA»: Antonio Memoli
CENTRO HURTADO: Sergio Sala
ASSOCIAZIONE VOLONTARI GUANELLIANI: Ciro Froncillo
ASSOCIAZIONE VO.DI.SCA: Rosario Esposito La Rossa
ASSOCIAZIONE RESISTENZA: Ciro Corona
PALESTRA MADDALONI: Gianni Maddaloni
CENTRO INSIEME ONLUS: Vincenzo Monfregola
ASSOCIAZIONE I VOLONTARI PER NAPOLI: Vincenzo Martelli
ASSOCIAZIONE LE ALI DI SCAMPIA: Cira Celotto
ASSEMBLEA POPOLARE: Maria De Marco
ASSOCIAZIONE BORGO VERGINI SANITÀ: Lello D'Ambrosio
RETE SANITÀ: Luigi Marsano
CENTRO TERRITORIALE POLITICHE SOCIALI “LE TENDE”: Concetta De Marco
COMITATO OSPEDALE SAN GENNARO: Davide Marotta
MOVIMENTO ANTICAMORRA “UN POPOLO IN CAMMINO”: Gianluca Torelli e
Gino Monteleone
Alex Zanotelli, *missionario comboniano*
Mario Cappella, *direttore generale della Fondazione comunità di San Gennaro*
Roberta De Pasquale, *Teatro Sanità*
Antonio Sarracino, *presidente Rete commercianti Rione Sanità*
Vincenzo Varriale, *dirigente scolastico dell'Istituto Angiulli*
Aldo Loris Rossi, *urbanista*

MISSIONE A MILANO

MARTEDÌ 7 MARZO 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

ASSOCIAZIONE PORTOFRANCO MILANO ONLUS: Alberto Bonfanti
COMITATO INQUILINI E AUTOGESTIONI DI GRATOSOGLIO: Michele Valtorta
COMUNITÀ NUOVA: Alberto Barni (collaboratore di don Gino Rigoldi)
ACLI DI MILANO: Gianluca Alfano

COMUNITÀ GIAMBELLINO DI LORENTEGGIO: Riccardo Farina
ASSOCIAZIONE VILLA PALLAVICINI: Emanuela Manni
FORUM DEL TERZO SETTORE: Paolo Petracca
COOPERATIVA LA CORDATA E COOPERATIVE PASSE-PARTOUT: Silvia
Bartellini
COMUNITÀ SANT'EGIDIO DI CORVETTO: Stefano Pasta
VIVI LAMBRATE: Attilia Cozzaglio
ASSOCIAZIONE AMICI DEL PARCO TROTTER: Giorgio Calabria
SUORE DI CARITÀ DELL'ASSUNZIONE: Fulvia Ferrante
CONSULTA DELLE PERIFERIE E TAVOLO DELLE PERIFERIE: Walter Cheribini

MISSIONE A BARI

MARTEDÌ 13 GIUGNO 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

OPERA SAN NICOLA ONLUS: Mario Persano
COOPERATIVA SOCIALE “I BAMBINI DI TRUFFAUT”: Giancarlo Visitilli
ASSOCIAZIONE RESIDENTI SAN CATALDO: Lucrezia Trione
CENTRO SERVIZI AL VOLONTARIATO SAN NICOLA: Rosa Franco
FONDAZIONE GIOVANNI PAOLO II: Orazio Nobile
ASSOCIAZIONE INCONTRA: Gianni Macina

MISSIONE A TORINO

VENERDÌ 23 GIUGNO 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

SERMIG (SERVIZIO MISSIONARIO GIOVANI): Antonio Tondo
GRUPPO ABELE: Ornella Obert
AIZO: Carla Osella
SNODI-CARITAS: Tiziana Ciampolini
CARITAS: Deana Panzarino
TAVOLO 13: Gioia Raro
Bruno Manghi, *presidente onorario della Fondazione comunità di Mirafiori*

MISSIONE A PALERMO

MARTEDÌ 25 LUGLIO 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

CIIS E ASSOCIAZIONE CASA DELLA COOPERAZIONE: Sergio Cipolla
ASSOCIAZIONE CLAC: Cristina Alga
CODIFAS ORTI URBANI: Marcello Cascino
ASSOCIAZIONE LE ONDE ONLUS: Maria Grazia Patronaggio
BIBLIOTECA DELLE DONNE-CENTRO CONSULENZA LEGALE UDI
PALERMO ONLUS: Mariella Pasinati
COMUNITÀ DI SANT'EGIDIO: Vincenzo Ceruso
ASSOCIAZIONE ZEN INSIEME: Mariangela Di Gangi
ASSOCIAZIONE LE ONDE ONLUS: Mariarosa Lotti

MISSIONE A ROMA

MARTEDÌ 1° AGOSTO 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

COMITATO DI QUARTIERE DI MORENA: Enzo Richetti
ASSOCIAZIONE CASE ROSSE: Paolo Di Giovine
ASSOCIAZIONE ROMA OPUS CIVITAS DI COLLI ANIENE: Stefano Monaco
COMITATO DI QUARTIERE COLLI ANIENE: Gabriella Masella
COMITATO DI QUARTIERE FOLGARELLA: Eleonora De Matteis
COMITATO DI QUARTIERE STATUARIO CAPANNELLE: Guerriero Latini
GRUPPI RICERCA ECOLOGICA LAZIO: Dina Perri

MISSIONE A GENOVA

MARTEDÌ 12 SETTEMBRE 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

ARCI LIGURIA: Walter Massa
COMUNITÀ DI SANT'EGIDIO LIGURIA: Andrea Chiappori
CARITAS DIOCESANA DI GENOVA: Marino Poggi e Franco Catani
QUARTO PIANETA: Amedeo Gagliardi e Giorgio Pescetto
ASSOCIAZIONE FONDAZIONE SAN MARCELLINO: Danilo De Luise
ASSOCIAZIONE IL CE.STO: Marco Montoli
ASCOM – CONFCOMMERCIO: Antonio Ferrarini
CONFEDILIZIA GENOVA: Vincenzo Nasini
CONFESERCENTI: Andrea Dameri

MISSIONE A VENEZIA

LUNEDÌ 25 SETTEMBRE 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

“GRUPPO DI LAVORO” VIA PIAVE: Fabrizio Preo
CARITAS VENEZIA: Stefano Enzo
CONFEDILIZIA VENEZIA: Giuliano Marchi
FONDAZIONE PELLICANI: Nicola Pellicani
ORDINE DEGLI ARCHITETTI: Anna Buzzacchi e Nicola Picco
ANCE: Ugo Cavallin
CONTROLLO DI VICINATO SEZIONE VENETO: Antonella Chiavalin
Nandino Capovilla, *parroco del quartiere Cita Marghera*

MISSIONE A ROMA

MARTEDÌ 7 NOVEMBRE 2017

AUDIZIONI DI PERSONALITÀ E REALTÀ ASSOCIATIVE

CONSORZIO AUTORECUPERO COLLE MATTIA: Silvio Di Pietro
COMITATO VIA FRANCIGENA PRENESTINA: Barbara Saracina
ANACIPE: Riccardo Pulcinelli
ASSOCIAZIONE COLLINA DELLA PACE: Luigi Di Bernardo
ASSOCIAZIONE PRO PRATO FIORITO DELLA BORGHESIANA: Maurizio
Caiazzo
CONSORZIO CORVIO PRATAPORCI: Francesco Lupini
COORDINAMENTO VALLE BORGHESIANA: Amedeo Del Vecchio
Adelaide Granese, *vicepreside dell'Istituto Amaldi*
Giuseppe Lo Mastro, *avvocato*
Roberto Canestrelli, *avvocato*
Fulvio Biscotti, *abitante a Due Colli*

COMITATO SPONTANEO CITTADINI DI VILLA SPADA: Daniele Poggiani
COMITATO DI QUARTIERE DI FIDENE: Sergio Caselli
RETE DEI COMITATI DI QUARTIERE DEL III MUNICIPIO: Patrizia D'Arcangeli
COMITATO SPONTANEO CITTADINI DI VILLA SPADA: Adriano Travaglia

CENTRO POLIVALENTE DELLE ARTI CONTEMPORANEE MITREO ISIDE:
Monica Melani
COMITATO INQUILINI DI CORVIALE: Angelo Scamponi

COMITATO ARVALIA MAGLIANA: Elio Bovati

COORDINAMENTO PERIFERIE: Pino Galeota

Valerio Di Palma, *prefetto della XXXI prefettura della diocesi di Roma*

ARVALIA VILLA PAMPHILI RUGBY ROMA: Salvatore Gallo

ASSOCIAZIONE RINASCITA TIBURTINA: Bice Nella Vecchia ed Emanuela Bonfili

Ettore Pellegrini, *architetto progettista Tibus*

La Commissione esprime il proprio apprezzamento per la collaborazione prestata da tutte le Autorità nazionali e locali e dalle associazioni e comitati di cittadini in occasione delle audizioni e dei sopralluoghi effettuati.

La Commissione esprime altresì il proprio apprezzamento per supporto prestato nella predisposizione della presente relazione dai seguenti consulenti e collaboratori:

arch. Alessandro Almadori, *architetto, presidente ATER Umbria*; prof. Claudio Calvaresi, *docente di Urban Conflicts Analysis presso il Politecnico di Milano*; prof. Andrea Di Lieto, *docente di diritto processuale amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Salerno*; dott. Annibale Dodero, *direttore centrale della Direzione Centrale Normativa presso l'Agenzia delle Entrate*; dott. Maurizio Fiasco, *docente di sociologia della sicurezza pubblica*; dott.ssa Federica Galloni, *direttore generale arte e architettura contemporanea e periferie urbane presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*; arch. Carmela Giannino, *architetto presso il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio*; prof. Giovanni Laino, *docente di tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli, dipartimento di urbanistica*; col. Giuseppe Nucci, *colonnello dell'Arma dei Carabinieri*; geom. Giovanni Ottaviano, *esperto nello studio della progettazione e la realizzazione di interventi di riqualificazione urbana*; prof. Stefano Pasta, *docente presso il dipartimento di pedagogia dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano*; prof.ssa Maria Prezioso, *docente di geografia economica e politica e economia e pianificazione del territorio presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata, dipartimento di management e diritto"*; dott. Federico Proietti, *tecnico urbanista, analista di sistemi territoriali*; prof.ssa Laura Ricci, *ordinario di urbanistica e direttore del dipartimento di pianificazione design e tecnologia dell'architettura dell'Università di Roma "La Sapienza"*; prof. Giuseppe Roma, *docente di urban management presso l'Università di Roma 3*; dott. Paolo Savini, *direttore centrale della Direzione Centrale Gestione Tributi dell'Agenzia delle Entrate*; prof.ssa Rossella Selmini, *docente presso il dipartimento di sociologia, area Crime, Law and deviance, presso l'Università del Minnesota*; ing. Giancarlo Storto, *già direttore generale presso il Ministero dei lavori pubblici*.

Si ringraziano, infine, anche l'ing. Marcello Morlacchi e l'ing. Franco Leccese.

PAGINA BIANCA

PARTE II

Le Città Metropolitane

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

I sopralluoghi della Commissione nelle città metropolitane

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1



ROMA

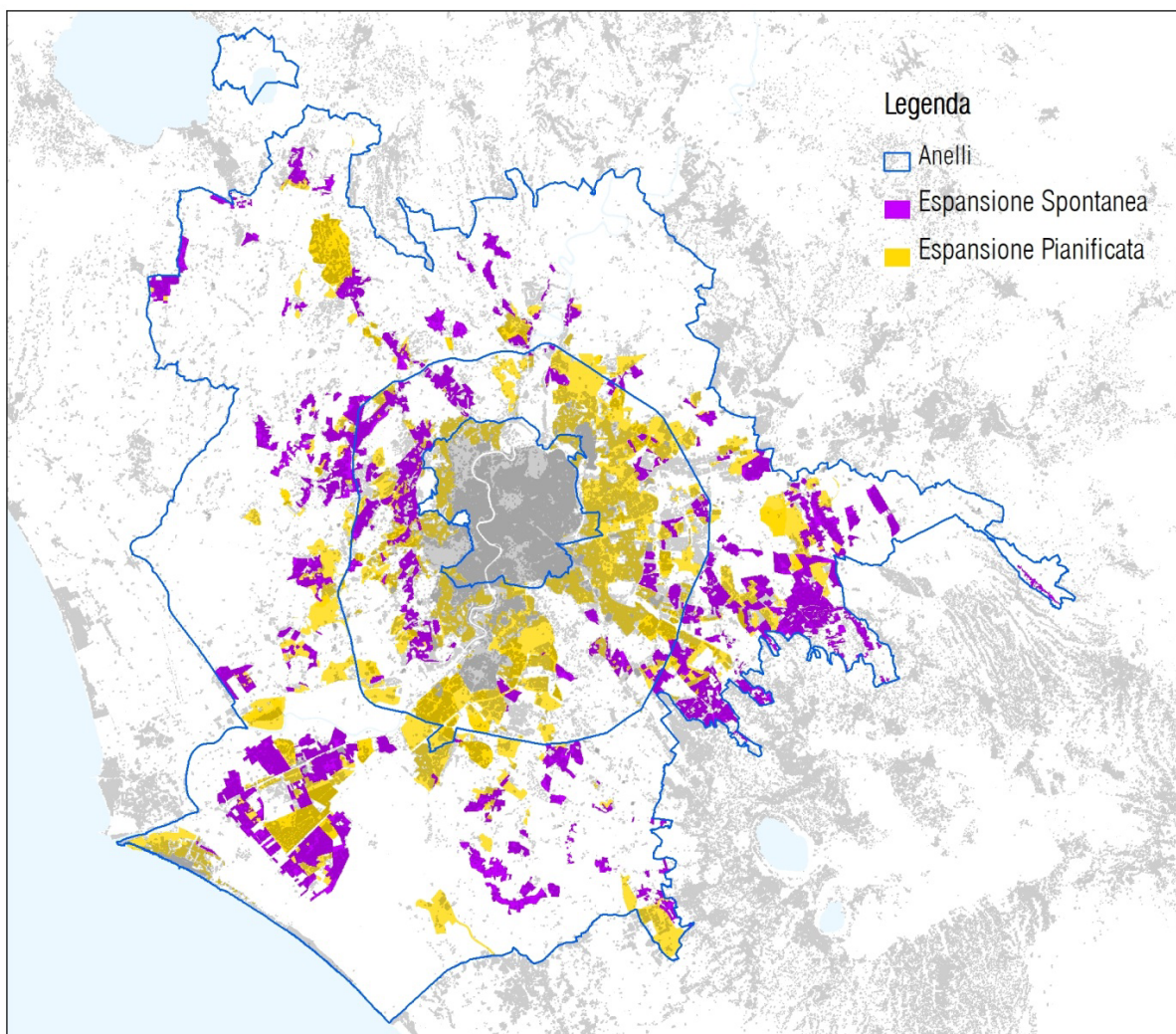
PAGINA BIANCA

1. CENNI INTRODUTTIVI DI INQUADRAMENTO SULLA GENESI DEI DIVERSI STRATI E TESSUTI DELLA PERIFERIA

La Città Metropolitana di Roma si estende su territorio molto vasto, grande quasi cinque volte la Città Metropolitana di Milano e con una superficie di poco inferiore alla Regione Liguria. Al suo interno ricade Roma Capitale, il più grande e popolato comune d'Italia. La sua estensione è maggiore della somma delle superfici di 9 tra le più importanti città italiane (Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Palermo, Cagliari) e seconda in Europa solo al Greater London Authority.

La crescita dell'edificato che ha portato Roma a raggiungere le dimensioni odierne è avvenuta in gran parte nel secolo scorso, principalmente attraverso due modalità: l'espansione pianificata frutto di scelte urbanistiche precise e l'espansione spontanea generatasi al di fuori delle regole e dalle previsioni dei piani regolatori.

Fig.1 - Articolazione dell'espansione nel Comune di Roma



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (PRG)

Il concetto di periferia, termine che nel tempo ha smesso di connotare un luogo geografico per diventare sinonimo di luoghi del degrado e del disagio sociale, quando viene riferito alla realtà del territorio romano viene impiegato per definire indifferentemente ambiti più o meno inclusi nella città che presentano caratteri differenti legati principalmente alla fase storica in cui si sono sviluppati. Oggi, infatti, la periferia romana comprende sia i grandi quartieri popolari della periferia storica, nati dal sovrapporsi di interventi pianificati pubblici e privati, sia i più recenti quartieri dell'edilizia spontanea ex abusiva, con o senza piani di recupero approvati, sia i quartieri realizzati con il secondo PEEP, nonché quelli, pianificati e non, dell'edilizia diffusa, senza densità.

In estrema sintesi, quindi, si può affermare che nel territorio di Roma a una periferia pianificata, pubblica e privata dei grandi interventi, se ne contrappone una esclusivamente privata non pianificata.

Da una parte, i grandi quartieri popolari della periferia consolidata nati dal mescolamento tra i tessuti del Piano Regolatore del 1931 caratterizzati da una struttura variata e una dotazione di *standard* sottodimensionata, le periferie storiche, gli interventi del Piano di Edilizia Economica e Popolare e i grandi interventi privati, che sono dotati di infrastrutture e servizi, ma dove i problemi riguardano proprio la loro qualità e gestione. Questa parte di città è tipicamente caratterizzata da un'edilizia a medio alta densità, anche di bassa qualità, spesso vetusta ed energivora.

Dall'altra, una grande periferia metropolitana che si è andata consolidando nel tempo e che salda territori interni ed esterni ai confini del comune di Roma, frammentata e caratterizzata da dispersione insediativa, discontinuità, casualità sia nelle tipologie edilizie sia nell'impianto urbanistico, dalla carenza di spazi pubblici e da un modello di sviluppo che non offre opportunità occupazionali. È una parte di città composta da interventi abusivi sanati e non, da Piani di Zona rimasti incompleti, da insediamenti produttivi e artigianali, da spazi vuoti residuali, e da aree agricole.

Realtà molto diverse quindi, accomunate tuttavia da sempre più evidenti criticità di tipo sociale, economico e culturale. La periferia è infatti il luogo dove, in tempi di dura crisi economica, si manifestano le maggiori contraddizioni della società contemporanea, dove si percepisce con forza il processo di crescita della disuguaglianza nei redditi, nelle condizioni economiche e nella disponibilità di beni comuni con le altre parti della città. La lontananza delle Istituzioni e la fragilità del tessuto democratico che si sperimentano in questi luoghi hanno favorito un rafforzamento dell'illegalità e delle infiltrazioni mafiose, la nascita di nuovi linguaggi e culture sempre più tendenti a una deriva xenofoba, di intolleranza.

Una condizione di disagio che, come si vedrà nel prossimo capitolo, coinvolge in maniera diretta oltre un terzo della popolazione metropolitana, ma le cui ripercussioni, in termini di mobilità, inquinamento e sviluppo economico penalizzano tutto il tessuto socio economico dell'area metropolitana, limitando la qualità della vita per i suoi abitanti e la competitività del suo sistema produttivo.

Territori che tuttavia contengono grandi potenzialità: basti pensare che la periferia, in generale, si contraddistingue, rispetto al resto del territorio, per la forte prevalenza di popolazione giovane. Quella che dal punto di vista geografico è corretto interpretare come grande periferia metropolitana, dunque, dal punto di osservazione della struttura demografica assume la valenza di centro di riferimento per le energie

(potenziali) dell'area metropolitana stessa. Tra le grandi potenzialità di questi ambiti è da considerare anche il tessuto associativo denso di tante realtà (consorzi di auto recupero, comitati di quartiere, retake, associazioni di volontariato e sportive tra le principali) che operano, tra mille difficoltà, per riqualificare quegli spazi, ricostruire il senso civico e di comunità. Un centro che, tuttavia, torna a essere periferia quando ci si riferisce alla distribuzione delle occasioni di lavoro e alla geografia delle attività produttive, direzionali, di servizio.

La periferia è oggi il luogo dove i temi del consumo di suolo, della crisi edilizia e del patrimonio invenduto, della mobilità esplosa e dell'inquinamento, dei conflitti e delle crescenti disuguaglianze sociali, della rarefazione della rete dei servizi incontrano le nuove forme di urbanità, le legittime aspettative dei residenti, le nuove domande di convivenza e di cittadinanza.

2. ANALISI E PANORAMICA SULLA SITUAZIONE SOCIALE, ECONOMICA, DEMOGRAFICA E SULL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA TERRITORIALE ROMA

I sopralluoghi e le audizioni svolte dalla Commissione consentono di cogliere con maggiore chiarezza le problematiche e i campi critici messi in luce nella parte analitica e descrittiva di questa sezione del rapporto, rivolta alla situazione di Roma Capitale. I resoconti stenografici reperibili sul sito ufficiale della Commissione restituiscono integralmente le testimonianze delle numerosissime realtà associative audite nonché i contributi delle istituzioni e degli enti.

Il lavoro di rappresentazione di una panoramica sulla situazione socio-economica, demografica e territoriale dell'area romana è stato condotto utilizzando come fonti i dati forniti da ISTAT (Censimento 2011 e Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano proposta in sede di audizione dinanzi alla Commissione), dalla Regione Lazio¹, dalla Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016), da Roma Capitale², dalla Camera di commercio di Roma (“Il sistema produttivo della provincia di Roma”) e integrato con i più aggiornati strumenti informativi (informatici e geostatistici) per l'analisi del territorio.

Si è detto nel precedente capitolo che la periferia romana, specialmente nella sua parte non pianificata, si è ormai saldata con territori esterni ai confini del comune di Roma. Nelle analisi che seguono, proprio in considerazione dell'elevata interdipendenza funzionale tra i territori che compongono la periferia metropolitana e le persone che la abitano, si è deciso di fare riferimento all'intero territorio della Città Metropolitana di Roma. All'interno di questo sono stati individuati, in funzione delle loro peculiarità, cinque ambiti geografici, detti anelli:

1. l'area centrale di Roma, ricompresa nel suo anello ferroviario (*primo anello*);
2. l'area della sua periferia consolidata, racchiusa tra i limiti del precedente anello e il Grande Raccordo Anulare (*secondo anello*);

¹Open Data Lazio (<https://dati.lazio.it/>).

²Roma Statistica (https://www.comune.roma.it/pcr/it/rag_gen_stat.page) e relazione Roma Capitale del 21 Novembre 2017.

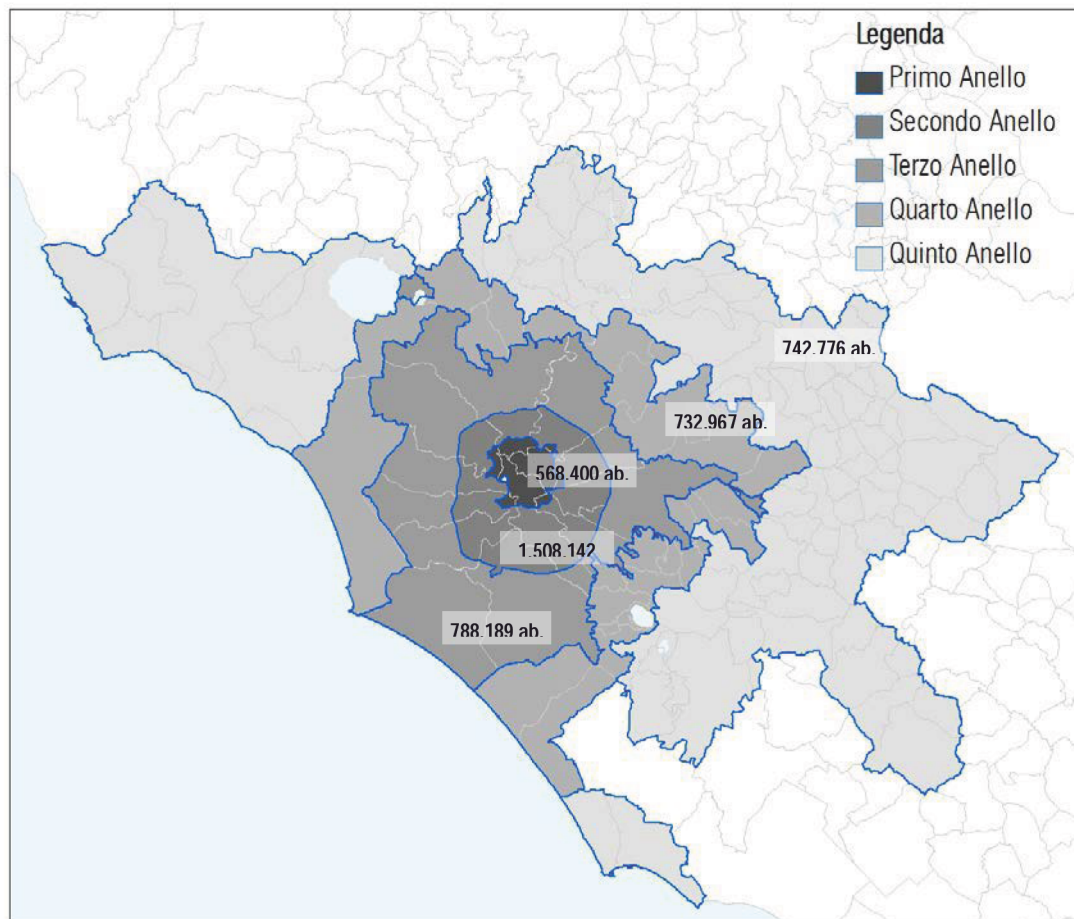
3. l'area esterna al GRA e compresa nei limiti amministrativi di Roma Capitale (*terzo anello*);
4. l'area dei comuni della “prima cintura”, uniti alla capitale da forti relazioni di scambio sociale ed economico oltre che, negli ultimi anni, dalla condivisione di rilevanti processi di ricomposizione demografica (*quarto anello*);
5. l'area dei comuni della “seconda cintura”, più lontani da Roma e meno coinvolti dalle dinamiche centripete stimulate da Roma (*quinto anello*).

La radiografia morfologica dell'area metropolitana proposta nei capitoli e paragrafi successivi, consente di avere una chiave di lettura organica con la quale, a partire dalle caratteristiche urbanistiche dei vari strati e tessuti urbani, interpretare il profilo sociale, economico, le condizioni di vita e di sicurezza della metropoli.

2.1. Popolazione e stranieri residenti

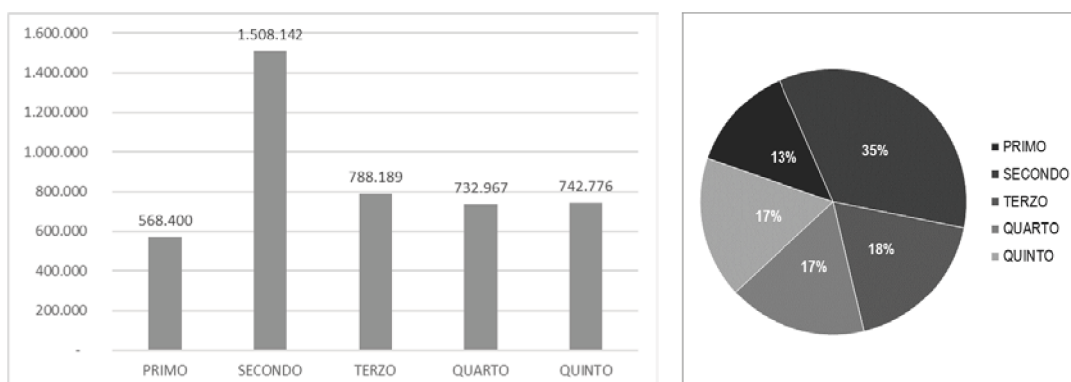
Al 31 dicembre 2015, secondo i dati ISTAT, la popolazione residente nella Città metropolitana di Roma ha raggiunto i 4.340.474 abitanti. Dati alla mano è l'area urbana più popolata del paese, fatto particolarmente evidente se si considera che vi sono insediati quasi i tre quarti (79,8%) della popolazione complessiva della Regione Lazio (5.888.472). Se si considera il dato articolato in anelli, si potrà notare come degli oltre quattro milioni di abitanti della Area Metropolitana ben il 66% è distribuita nel comune di Roma e per il restante 34% nei restanti comuni. Sono infatti 2.864.731 gli abitanti del solo Comune di Roma. Entrando nel dettaglio, considerando il territorio del Comune di Roma diviso in tre anelli, la popolazione è distribuita per il 20% (pari a 568.400 abitanti) nel primo anello, per il 53% (1.508.142 ab.) nel secondo anello e per il 28% (788.189 ab.) nel terzo. Proseguendo, sono 732.967 gli abitanti del quarto anello, composto dai comuni della prima cintura attorno Roma, mentre sono 742.776 gli abitanti del quinto anello.

Fig.2 - Articolazione della popolazione residente nella Città metropolitana di Roma articolata per anelli



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016)

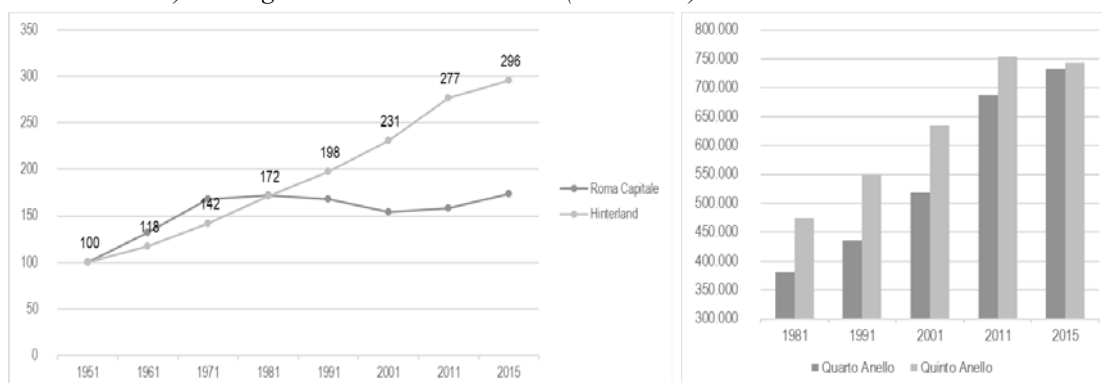
Graf. 1 - Articolazione della popolazione residente nella Città metropolitana di Roma articolata per anelli



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016) e Roma Capitale (Roma Statistica)

Valutando nel tempo i cambiamenti relativi alla popolazione della città metropolitana di Roma, si può notare come questi non abbiano interessato in egual misura tutte le parti del territorio. A una crescita della popolazione nei comuni dell' *hinterland* corrisponde una decrescita di quella di Roma Capitale. Un sostanziale riequilibrio demografico che si presenta, più o meno con le medesime caratteristiche, in tutte le grandi aree urbane del Paese. Questo fenomeno conferma la formazione, prevalentemente spontanea, di conurbazioni e di interdipendenze funzionali di area vasta di tipo produttivo, sociale e culturale che travalicano i confini amministrativi dei comuni inclusi nei perimetri metropolitani.

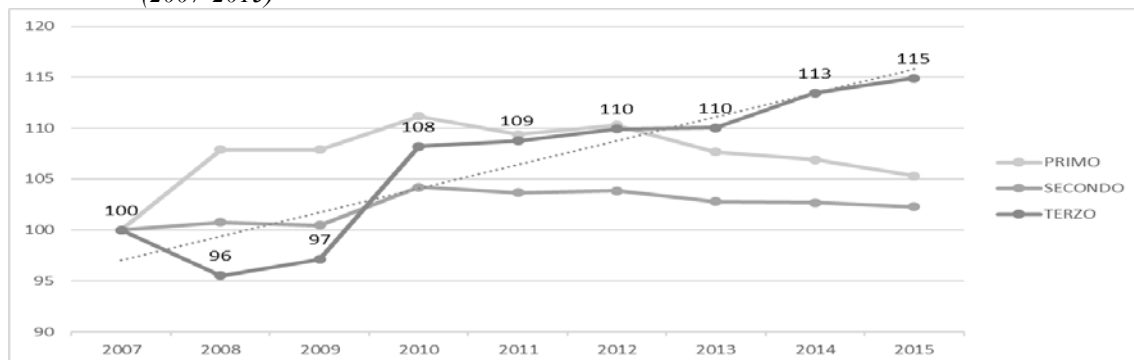
Graf. 2 - Variazione percentuale della popolazione residente nella Città metropolitana di Roma (1961-2015) e dettaglio crescita nell' *hinterland* (1981-2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016)

È interessante osservare come l'espansione urbana, e dunque demografica, sul territorio provinciale sia avvenuta attraverso una crescita al tempo stesso centrifuga e centripeta che, negli anni, ha portato il centro di Roma a espandersi verso l'esterno e le aree urbane provinciali a crescere in direzione della capitale, fino alla saldatura urbana tra l'estrema periferia di Roma e i territori dei comuni che compongono la prima cintura metropolitana. Così può essere spiegata la crescita dei residenti nel terzo anello di Roma che si è registrata negli ultimi anni e rappresentata nel grafico e nella mappa che seguono.

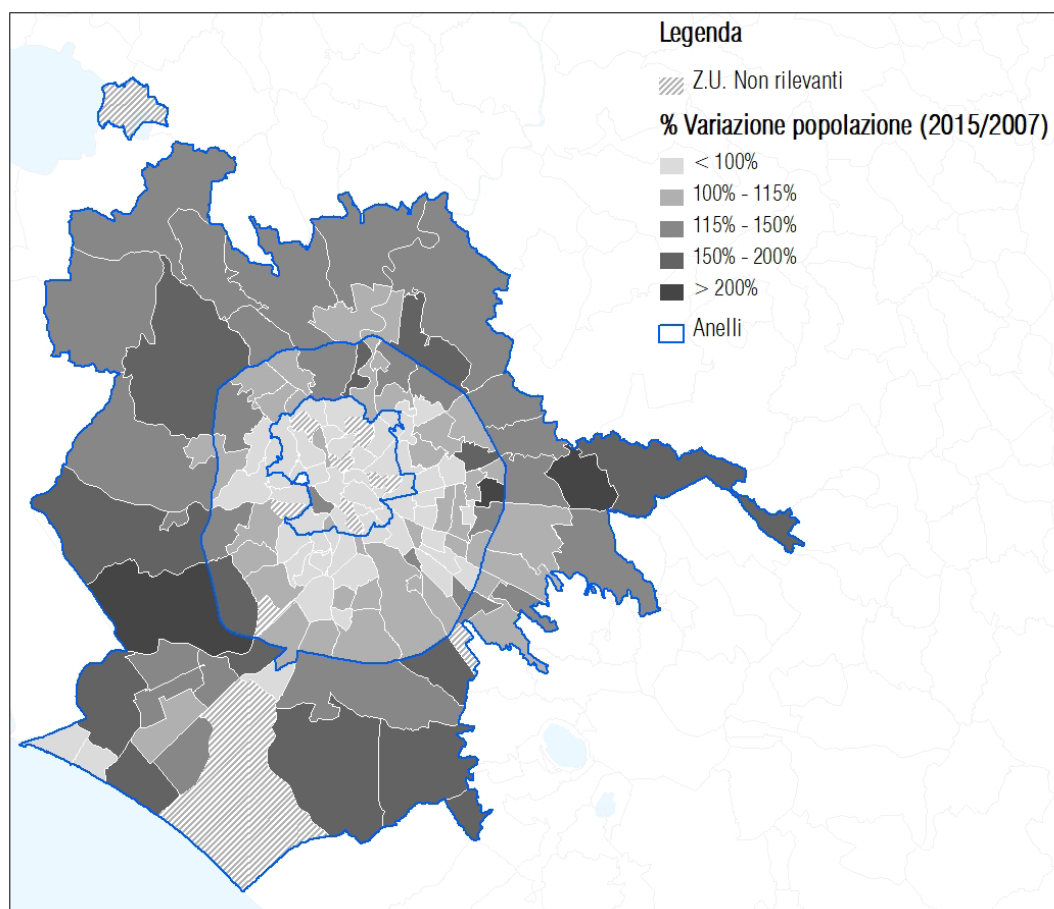
Graf. 3 - Variazione percentuale della popolazione residente di Roma Capitale articolata per anelli (2007-2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

Considerando la variazione dei residenti, dopo una fase storica di crescita si nota la prima contrazione anche nella fascia periferica appena dentro il GRA, che potrebbe rappresentare un primo segnale di saturazione abitativa e di trasferimento dello sprawl all'esterno del GRA. Al contrario le fasce metropolitane esterne al GRA hanno di nuovo incrementato il loro ritmo di crescita. Ciò sta a significare che il raggio della diffusione urbana è divenuto ancora più ampio che in passato e che il fenomeno non accenna a diminuire di intensità.

Fig.3 - Roma Capitale, variazione percentuale della popolazione residente per zone urbanistiche (2007-2015)



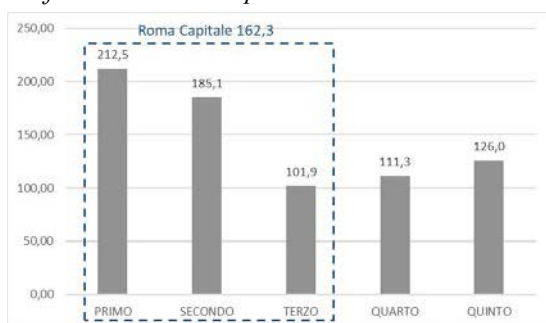
Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

Questa tendenza al riequilibrio demografico determina anche una differenziazione sempre più netta del profilo di età prevalente nei territori. Infatti, l'età media della popolazione di Roma tende ad elevarsi mentre quella dei comuni negli anelli esterni tende a diminuire: ne consegue un diverso potenziale di incremento naturale nei due ambiti. Quindi se l'indice di vecchiaia³ è complessivamente calcolato in 145,4 nell'area della Città Metropolitana, è utile rilevare che questo è pari a 162,3 nel territorio di Roma, 111,3 nei comuni della prima corona e in quelli della seconda corona 126,0.

³Indice di vecchiaia: (Pop 65+/Pop 0-14)*100.

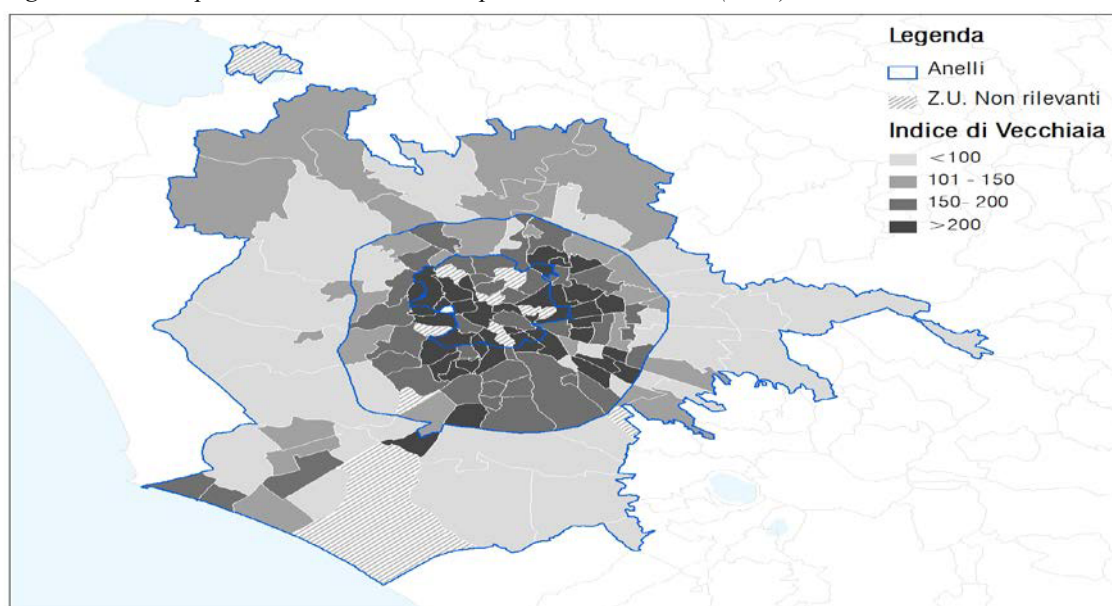
Un fenomeno, quello del progressivo abbassarsi dell'età media all'allontanarsi dal centro, registrabile peraltro anche all'interno dello stesso Comune di Roma dove si può verificare come lo stesso indice di vecchiaia sia nel primo anello pari a 212,5, nel secondo 185,1 e nel terzo 101,9. Vale a dire che la maggiore concentrazione di popolazione anziana si registra nella parte più centrale di Roma e le popolazioni più giovani sono quelle che risiedono nella grande periferia metropolitana del terzo anello. Le importanti differenze tra le età medie del centro di Roma e delle aree periferiche danno conto degli effetti dell'agire congiunto di alcuni fattori che sono venuti sovrapponendosi negli ultimi anni: i processi di sviluppo urbano e crescita della città sia nella sua componente pianificata sia in quella non governata, le connesse dinamiche del mercato immobiliare, gli effetti di ricomposizione socio-demografica che queste hanno indotto con lo spostamento verso le aree periferiche della città di giovani famiglie alla ricerca di una soluzione abitativa economicamente sostenibile per arrivare ai percorsi di insediamento della popolazione immigrata sul territorio e alla sua tendenza a scegliere i quartieri periferici di Roma, quando non i comuni minori della provincia.

Graf. 4 - Città Metropolitana di Roma: indice di vecchiaia articolato per anelli (2016)



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma e Roma Capitale

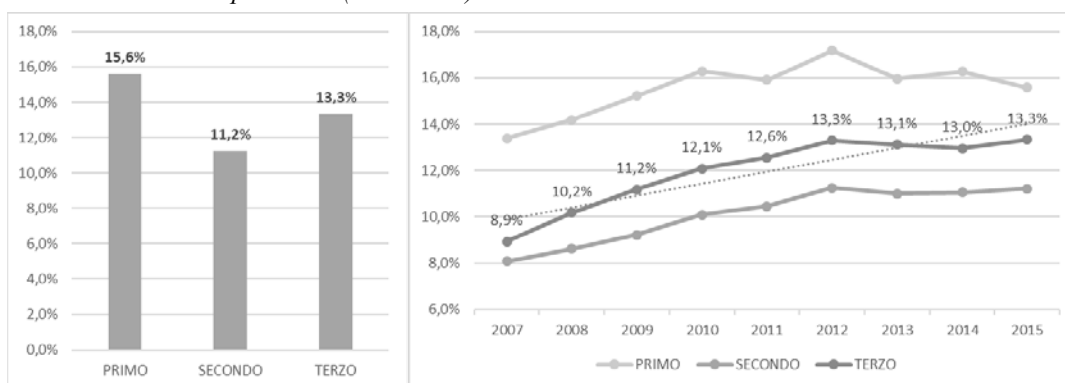
Fig.4 - Roma Capitale, Indice di vecchiaia per zone urbanistiche (2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

Gli stranieri residenti, stimati in Italia in 5.026.153 unità, nel 2015 rappresentano l'8,3% della popolazione residente complessiva, mentre nella città metropolitana di Roma ne risultano insediati 529.398 per un'incidenza sui residenti pari al 12,2%. Di questi, alla fine del 2015, quasi il 69% (pari a 364.632 abitanti) vive nel territorio di Roma Capitale dove l'incidenza sulla popolazione complessiva raggiunge il 12,7%. La distribuzione territoriale di questo dato, articolata per anelli, vede l'incidenza sulla popolazione residente pari al 15,6% nel primo (valore sul quale agiscono fattori specifici quali, ad esempio, la presenza di ambasciate e consolati di Paesi stranieri), al 11,2% nel secondo e al 13,3% nel terzo.

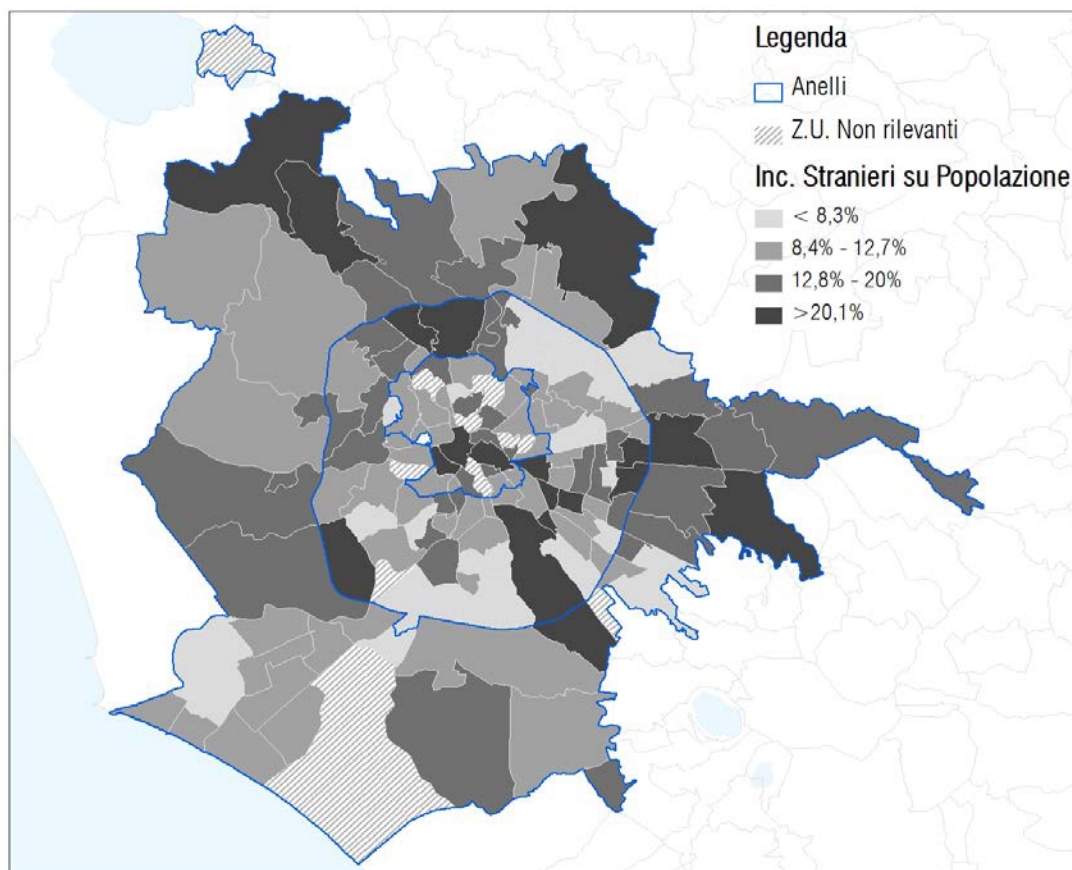
Graf. 5 - Incidenza e variazione percentuale della popolazione straniera residente a Roma Capitale articolata per anelli (2007-2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma e Roma Capitale

Appare utile rilevare come il tasso di incidenza sui residenti degli stranieri nel terzo anello sia, negli ultimi anni, passato dal valore del 8,9% del 2007 all'attuale 13,3%. Una crescita che, in proporzione, si riscontra anche nel secondo anello mentre i valori del primo anello appaiono in dinamica negativa. Questa concentrazione, una volta disarticolato il dato sull'unità territoriale minima analizzata in questa sede (la zona urbanistica), trova luogo nella parte più periferica di Roma e in particolare nei quadranti Nord ed Est. Nella mappa che segue sono riportate le zone urbanistiche di Roma Capitale suddivise in funzione dell'incidenza della popolazione straniera su quella residente in quattro categorie: la prima contenente tutte le zone con incidenza compresa nella media nazionale, la seconda contenente le zone comprese tra la media nazionale e quella cittadina, la terza contenente tutte le zone con incidenza maggiore della media cittadina e fino al 20%, l'ultima contenente tutte le zone con incidenza maggiore del 20%.

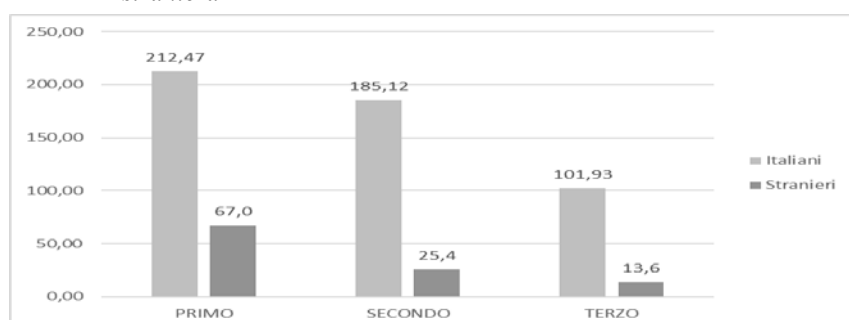
Fig.5 - Roma Capitale, Incidenza popolazione straniera residente su popolazione residente totale (2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

È interessante osservare come la struttura per età dei cittadini stranieri residenti nella Capitale mostri una popolazione giovane. L'età media è di soli 36 anni (in diminuzione di circa 2 anni rispetto al 2013). A dare la dimensione del fenomeno può essere il raffronto con quella della popolazione residente italiana pari a circa 45 anni. Gli indicatori relativi all'indicatore di vecchiaia confermano questa tesi:

Graf. 6 - Indice di vecchiaia, confronto tra popolazione residente totale e popolazione residente straniera



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

2.2. Abitazioni e struttura urbana

Roma è una città caratterizzata da un modello insediativo in larga parte dispersivo. Una città diffusa, soprattutto al di fuori del grande raccordo anulare, con evidenti tratti che denotano una crescita rapida e disordinata nel tempo sulla quale hanno influito in particolar modo l'assenza di pianificazione di ampi strati del territorio. Un primo indicatore che dà contezza di questa situazione è quello relativo alla densità abitativa.

Tab. 1 - Raffronto tra Città Metropolitane per superficie, abitanti e densità abitativa (2015)

Città Metropolitana	Superficie (Kmq)	Abitanti	Dens. Abitativa (Ab./Kmq)
Napoli	1.179	3.113.898	2.641,29
Milano	1.576	3.208.509	2.036,31
ROMA	5.358	4.340.474	810,16
Genova	1.834	854.099	465,76
Venezia	2.473	855.696	346,03
Torino	6.827	2.282.197	334,29
Bari	3.863	1.263.820	327,17
Firenze	3.514	1.013.348	288,40
Bologna	3.702	1.005.831	271,68
Reggio di Calabria	3.210	555.836	173,14

Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016)

Come è possibile notare nella tabella precedente, la densità abitativa (intesa come rapporto tra numero di abitanti e superficie territoriale espressa in km quadri) è pari a 810,16 ab/kmq nel territorio della Città Metropolitana di Roma. Se si osserva il dato nella scomposizione in anelli, appare da subito evidente la bassa densità che caratterizza il terzo, il quarto e il quinto anello, indice di una significativa diffusione dell'edificato.

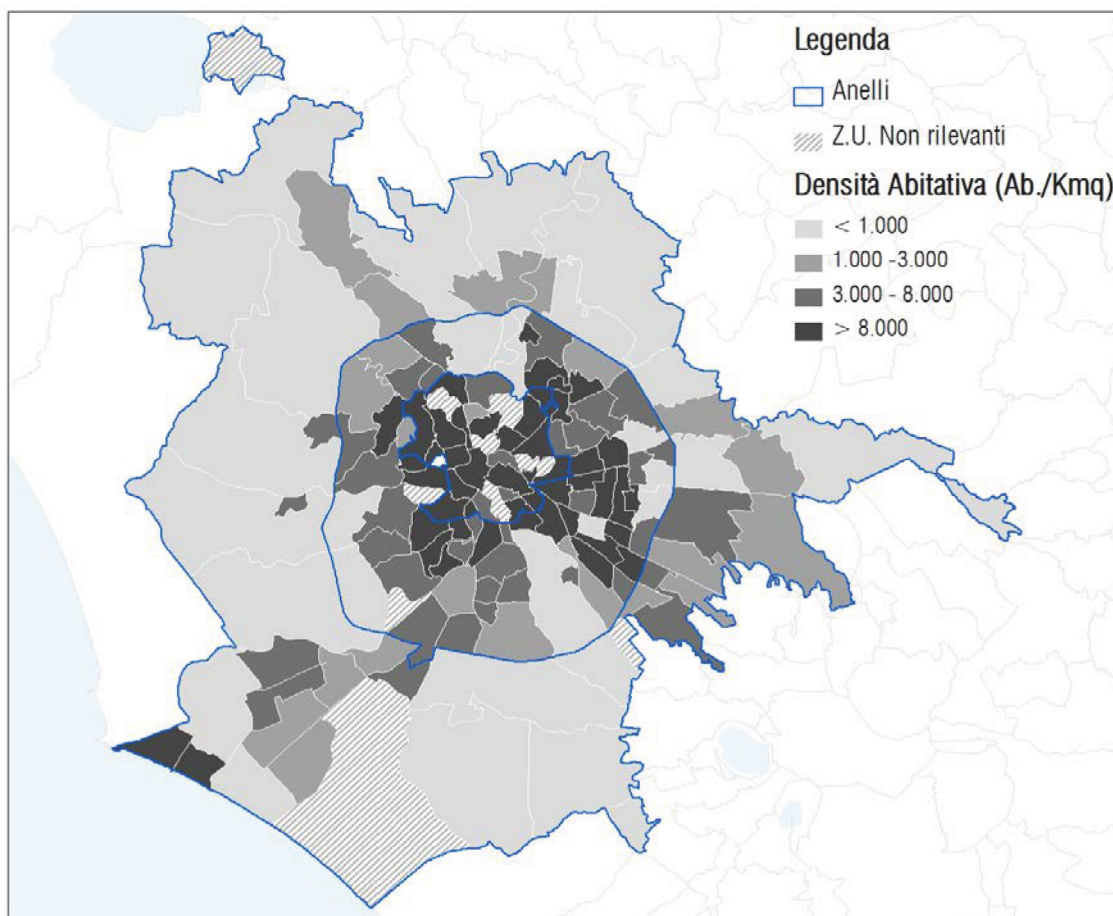
Tab. 2 - Analisi della Città Metropolitana di Roma per superficie, abitanti e densità abitativa (2015)

Anello	Superficie (Kmq)	Abitanti	Dens. Abitativa (Ab./Kmq)
PRIMO	60,88	568.400	9.336,56
SECONDO	284,65	1.508.142	5.298,19
TERZO	938,91	788.189	839,48
QUARTO	1.036,66	732.967	707,05
QUINTO	3.036,46	742.776	244,62
TOTALE	5.357,55	4.340.474	810,16

Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana – Roma Capitale, ottobre 2016)

Nell'analisi di dettaglio per il territorio di Roma Capitale che segue è possibile verificare la disomogeneità del dato relativo alla densità abitativa e l'ampia porzione di territorio dove questa è sotto i 1.000 abitanti per kmq.

Fig.6 - Roma Capitale, densità abitativa per zona urbanistica (2015)



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale (Ufficio Statistica)

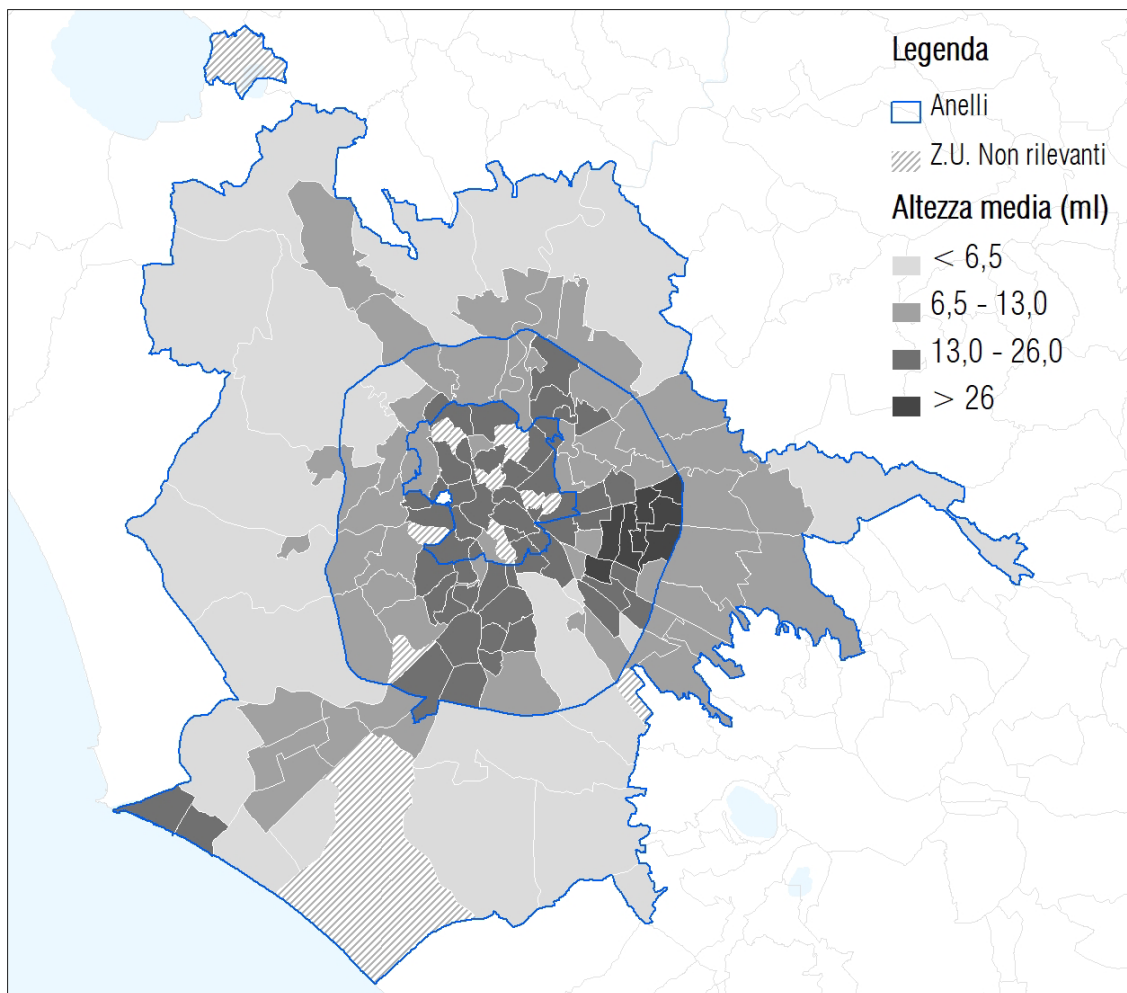
Altro indicatore utile a dare un quadro della struttura urbana diffusa è quello relativo all'altezza media degli edifici residenziali. Il dato che emerge descrive un "territorio piramidale" con un vertice localizzato nel centro di Roma, nel primo anello, dove mediamente i gli edifici residenziali sono alti 16,2 metri, seguiti dal secondo anello dove l'altezza media è pari a 15,4 e con una larga base composta dal terzo (6,8 metri), dal quarto (6,8 metri) e dal quinto (7,0 metri) dove i palazzi diventano palazzine o villette.

Tab. 3 - Altezze medie degli edifici per anello

Anello	Altezza media Edifici (ml)
PRIMO	16,21
SECONDO	15,44
TERZO	6,77
QUARTO	6,83
QUINTO	6,96
TOTALE	9,16

Fonte: Elaborazione su base dati CTRN Regione Lazio

Fig.7 - Roma Capitale, altezza media dell'edificato per zona urbanistica



Fonte: Elaborazione su base dati CTRN Regione Lazio

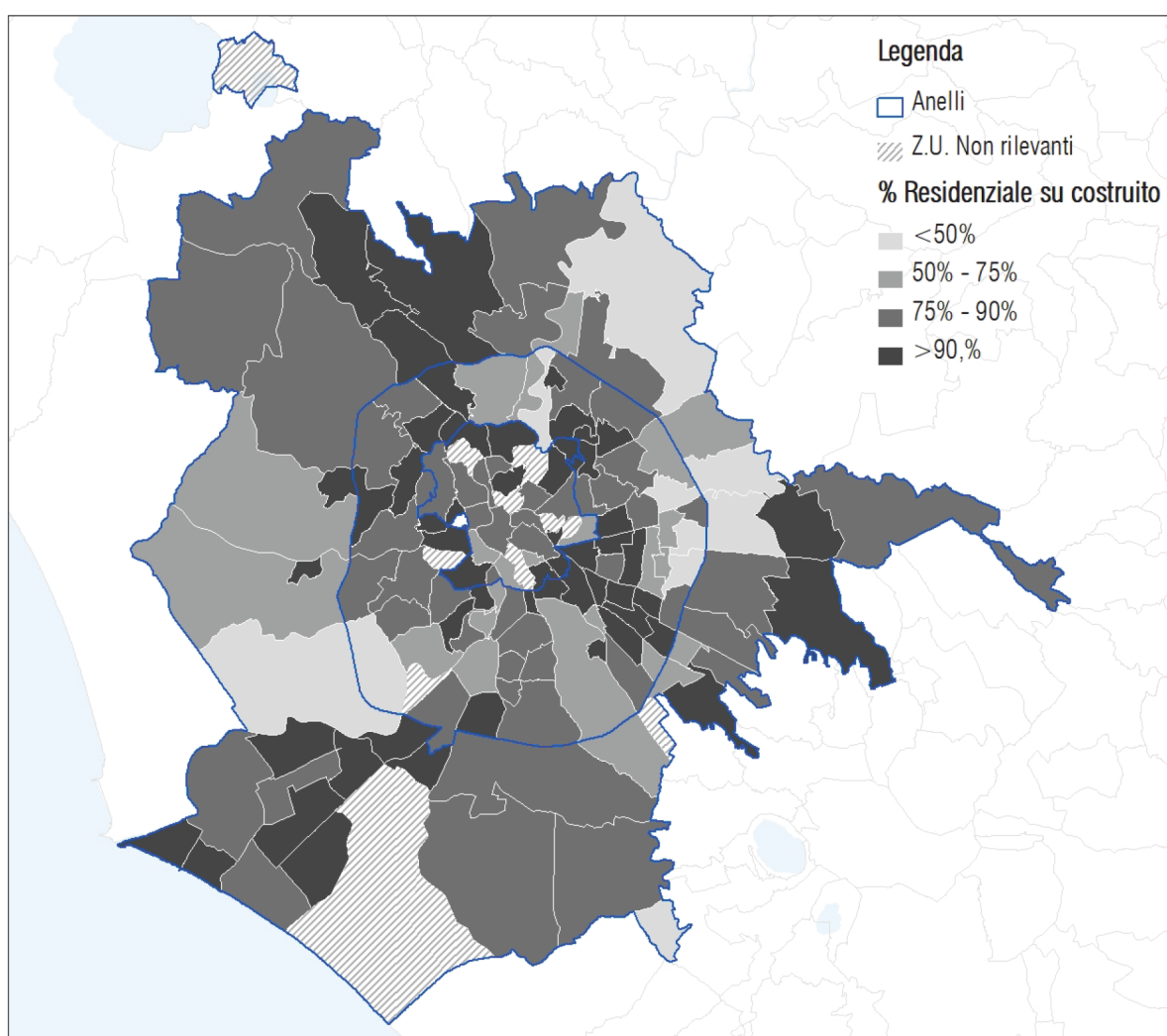
Uno degli aspetti che più colpisce nell'analizzare la struttura urbana di Roma è quello relativo alla differenziazione per uso del costruito. Appare evidente come tante zone, pianificate e non, abbiano assunto le caratteristiche, in primis urbanistiche, ma poi anche socioeconomiche di "quartieri dormitorio" dove il panorama urbano è costituito in massima parte da abitazioni e dove gli edifici a uso produttivo o terziario rappresentano oggettivamente una rarità. Secondo i dati contenuti nella Carta Tecnica Regionale Numerica della Regione Lazio, infatti, gli edifici a uso residenziale rappresentano l'84% del totale degli edifici esistenti nel primo anello (con dunque il 16% destinato ad altro), l'80% nel secondo anello e l'82% nel terzo. Questi dati, tra l'altro, confermano il fatto che Roma è storicamente una città dal sistema produttivo debole, caratterizzato come si vedrà principalmente dai settori dell'edilizia, del terziario e del turismo. Diversa la sorte del quarto anello, dove anche per la maggior presenza di impianti produttivi si registra una percentuale di volume residenziale più bassa.

Tab. 4 - Articolazione per anello degli usi prevalenti degli edifici

Anello	Volumetria Realizzata (mc)	Vol. Residenziale (mc)	%	Vol. Non Residenziale (mc)	%
PRIMO	261.364.111	219.204.799	84%	42.159.311	16%
SECONDO	531.458.658	425.894.711	80%	105.563.948	20%
TERZO	200.503.869	163.795.442	82%	36.708.427	18%
QUARTO	240.663.159	178.951.041	74%	61.712.118	26%
QUINTO	537.441.287	444.436.066	83%	93.005.221	17%
TOTALE	1.771.431.085	1.432.282.060	81%	339.149.025	19%

Fonte: Elaborazione su base dati CTRN Regione Lazio

Fig.8 - Roma Capitale, percentuale edificato ad uso residenziale su totale per zona urbanistica



Fonte: Elaborazione su base dati CTRN Regione Lazio

Se si osserva il dato relativo agli assetti proprietari, di fonte censuaria, è possibile una prima valutazione delle proporzioni di questi sul territorio. La percentuale di appartamenti occupati da residenti in proprietà raggiunge, come si vedrà nella tabella

che segue, circa il 70% nei primi due anelli, il 69% nel terzo, il 74% nel quarto e infine quasi il 76% nel quinto. Su questo quadro di assetto proprietario, caratterizzato dal progressivo restringersi del numero di famiglie che vivono in affitto, incide ed ha inciso evidentemente il processo di cartolarizzazione in atto da tempo nella città, che ha immesso e continua a immettere sul mercato alloggi di Enti e assicurazioni originariamente pensati per l'affitto.

Tab. 5 - Famiglie in abitazione di proprietà, in affitto o altro titolo: articolazione per anelli

Anello	% Proprietà	% Affitto	% Altro
PRIMO	69,6%	17,5%	12,9%
SECONDO	70,1%	18,7%	11,3%
TERZO	68,9%	22,8%	8,3%
QUARTO	73,7%	15,3%	10,9%
QUINTO	75,6%	13,5%	10,9%
TOTALE	71,1%	18,6%	10,3%

Fonte: Elaborazione su base dati ISTAT, Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

Il quadro che emerge nel terzo anello, dove si registra la più alta percentuale di famiglie che vivono in affitto, deve essere valutato ponendo attenzione alla sua articolazione in tessuti pianificati e di origine abusiva. Infatti, come si può osservare nella tabella che segue, nella città pianificata la quota di famiglie che vivono in affitto appare decisamente sopra la media mentre, in quella di origine spontanea, il dato delle famiglie che vivono in abitazioni di proprietà supera il 72% (il valore più alto all'interno del Comune di Roma).

Tab. 6 - Terzo anello: famiglie in abitazione di proprietà, in affitto o altro titolo per tipologia di città

Tipo di città	% Proprietà	% Affitto	% Altro
Pianificata	69,3%	23,1%	7,6%
Spontanea	72,4%	14,4%	13,2%

Fonte: Elaborazione su base dati ISTAT, Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

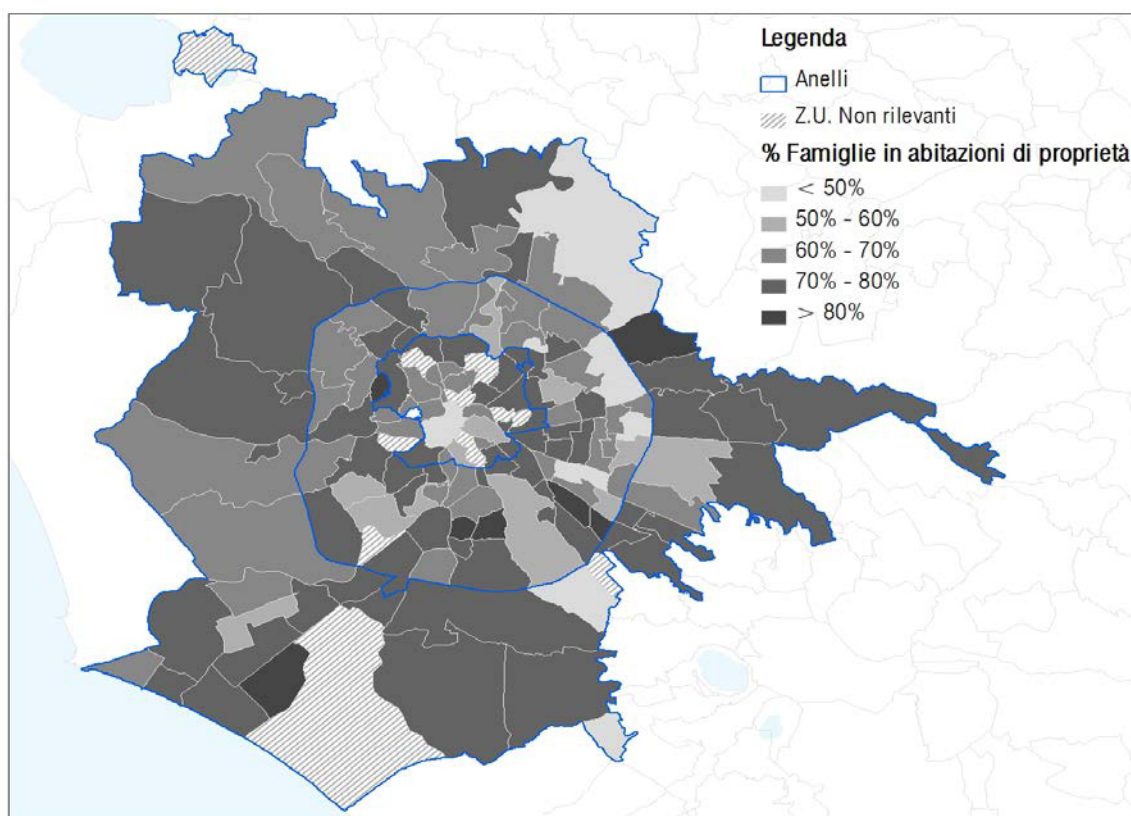
Per dare conto di questi valori si riporta che l'Eurostat, l'Ufficio statistica dell'Unione europea, segnala che nel 2015 nei paesi che compongono l'Europa sette persone su dieci (69,4%) disponevano di un'abitazione di proprietà, mentre il 19,7% viveva in abitazioni in affitto locate a canone di mercato e il 10,9% in abitazioni in affitto locate a canone agevolato o gratuito.

L'alto tasso di famiglie che vivono in alloggi di proprietà è strettamente connesso a una elevata frammentazione della proprietà, fenomeno che evidentemente caratterizza tutta Roma ma che interessa in particolare la città di origine spontanea. La frammentazione della proprietà rappresenta una delle principali criticità che i processi di rigenerazione urbana devono affrontare nel loro percorso di recupero di tessuti residenziali e non. A titolo di esempio si riporta l'esperienza di Giustiniano Imperatore a Roma, dove nel 2004 è stato avviato uno dei primi interventi di demolizione e ricostruzione urbana in Italia. La necessità di abbattere alcuni edifici privati degli anni Cinquanta, interessati da gravi dissesti strutturali tali da comprometterne irrimediabilmente la statica, è stata l'occasione per Roma Capitale di programmare

un'operazione di sostituzione edilizia tramite demolizione/ricostruzione e di riqualificazione dell'area. I proprietari delle 103 unità immobiliari destinatarie delle ordinanze di sgombero e demolizione si sono, a esito di un lungo e complesso processo di partecipazione coordinato dell'amministrazione comunale, costituiti in un consorzio e hanno sottoscritto uno specifico atto d'obbligo di adesione ai termini complessivi del programma di interventi. Un articolato dispositivo di sostegni economici messo in campo dall'amministrazione ha facilitato il trasferimento delle famiglie in abitazioni temporanee in attesa del nuovo ingresso negli edifici destinati a sostituire quelli demoliti mentre la fattibilità economica dell'intera operazione si è basata sull'aumento degli indici di edificabilità preesistenti. Nel 2011 l'iter si è concluso con il completamento dei nuovi edifici e la consegna degli appartamenti agli inquilini sgomberatisi.

Nella figura che segue è rappresentato il dato articolato per zona urbanistica nel territorio di Roma Capitale:

Fig.9 - Roma Capitale, percentuale abitazioni di proprietà sul totale per zona urbanistica



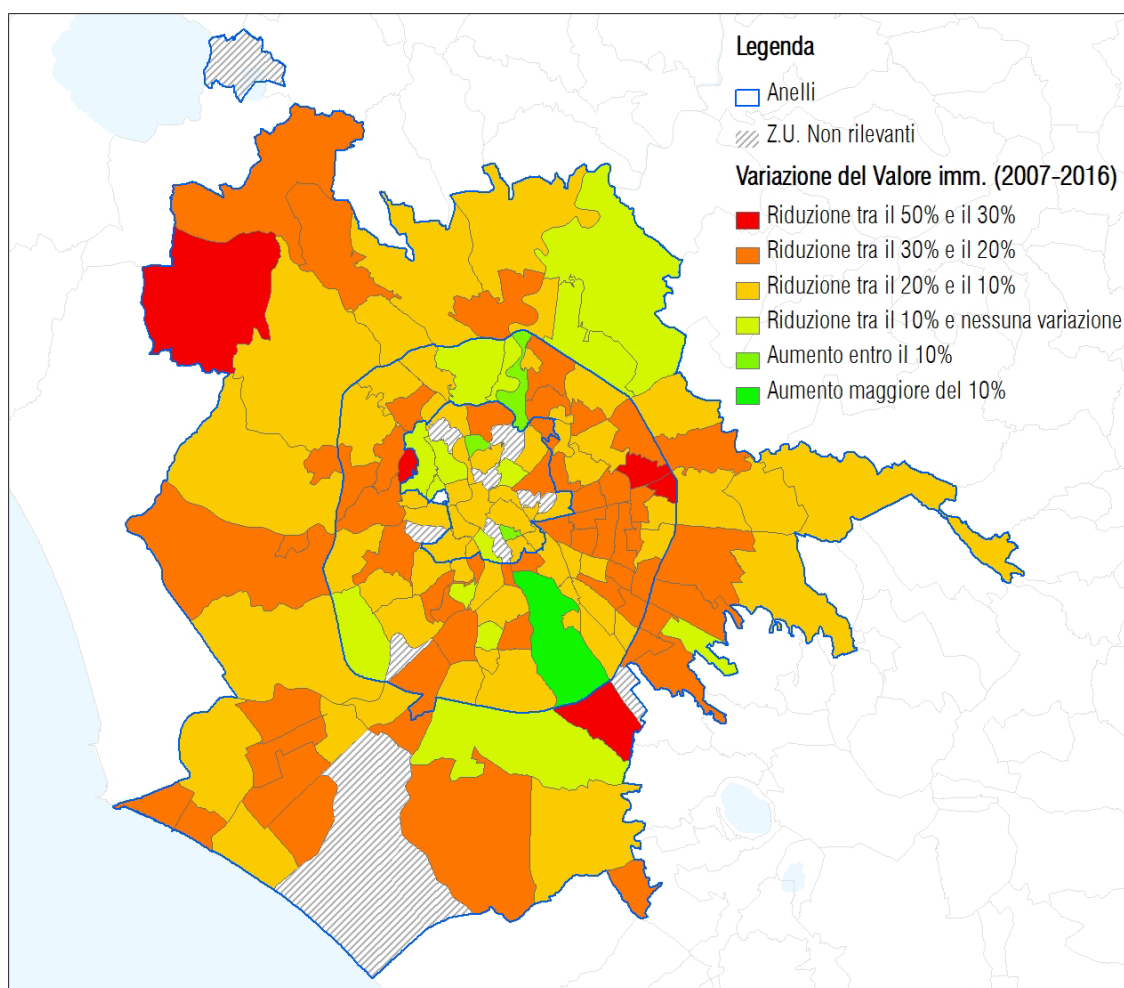
Fonte: Elaborazione su base dati ISTAT – Censimento 2011

In un quadro generale dove la percentuale di residenti proprietari dell'abitazione è così elevato, appare da subito evidente come il crollo del valore immobiliare delle abitazioni sperimentato nella città sia un tema particolarmente sensibile. I dati pubblicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate ci dicono che nel 2016 il mercato delle abitazioni, dopo la lunga fase di crisi osservata a partire dal 2007,

sembra finalmente tornato su dati positivi. Nella Città metropolitana di Roma si registra rispetto al 2015 un aumento delle compravendite del 13,5% (10,6% solo Roma), mentre appare in calo la quotazione media (-3,7% nella Città metropolitana, -4,9% nella capitale). Nella figura che segue è possibile verificare la variazione del valore immobiliare nel periodo compreso tra il 2007 e il 2015 per zone urbanistiche nel territorio di Roma Capitale.

Dal 2007 (anno di inizio della crisi economica) a oggi i valori immobiliari sono in calo (nella quasi totalità delle zone urbanistiche) e pur essendo in aumento dal 2016 il numero delle transizioni di immobili (dato che indica l'avvio di una ripresa del mercato) i valori degli stessi ancora non riprendono a crescere. Tale evidenza indica che la propensione delle famiglie all'investimento immobiliare è legato più al soddisfacimento di un bisogno diretto (in fase di riavvio del ciclo economico positivo si rinnova l'auto o l'abitazione, lo spazio destinato all'attività imprenditoriale), mentre quando la decisione di investire si confronta con l'offerta del mercato immobiliare la sola localizzazione del bene non basta a soddisfare la domanda di immobili efficienti e di qualità.

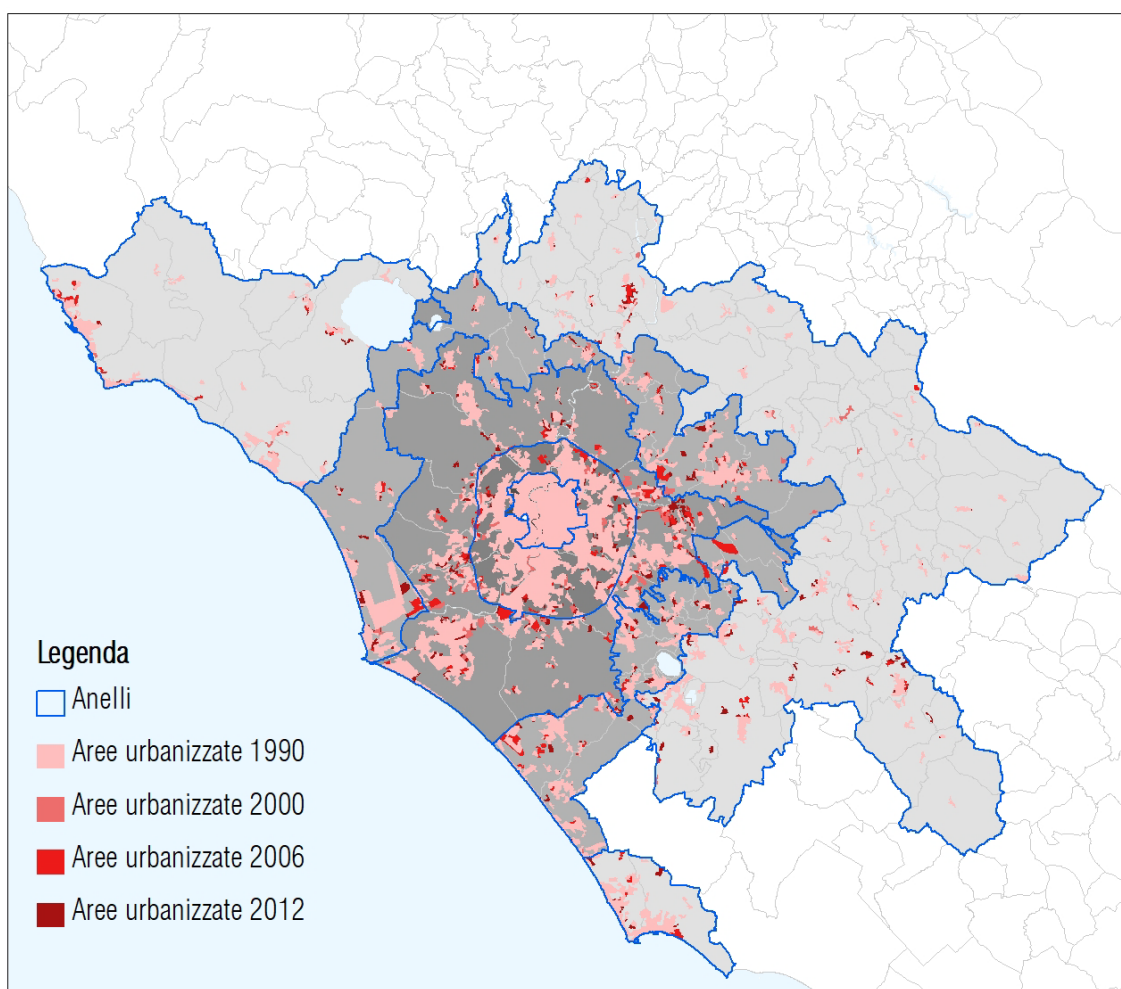
Fig.10 - Roma Capitale, variazione percentuale del valore immobiliare per zona urbanistica (2007-2015)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da "Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano" proposta in sede di audizione e dati Agenzia delle entrate

La modalità “spontanea” con cui nel secolo scorso larga parte del territorio nell’area romana si è sviluppata ha prodotto, come si è visto, una disordinata diffusione insediativa in aree a bassa densità il più delle volte distanti dalla città consolidata e mal collegate con questa. Una realtà dalla conformazione fisica ad arcipelago con confini indefiniti, se non dal punto di vista amministrativo, caratterizzata da un alto consumo di suolo, insostenibile dal punto di vista ambientale, e da un irrazionale allontanamento dal centro direzionale della città della popolazione in età lavorativa, principale protagonista della crescita disgregata a macchia d’olio (sprawl).

Fig.11 - Aree urbanizzate (2000-2012)



Fonte: Elaborazione su dati Corine Land Cover (1990,2000, 2006, 2012)

Oggi la situazione che si osserva nel territorio della Città metropolitana di Roma vede antropizzata, ovvero costituita da aree urbanizzate o artificiali, il 13,6% (circa 72.700 ha) della superficie totale. Se articolato per anelli e rappresentato in mappa, il dato che si presenta è chiaro: risultano sparse erraticamente, senza alcuna logica di concentrazione funzionale, ampie porzioni di territorio. Il terzo e il quarto anello, in

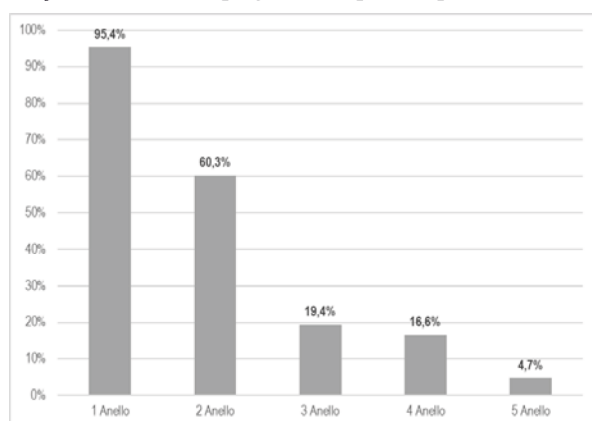
particolare, appaiono ampiamente compromessi tanto da corrispondere a più del 48% della superficie antropizzata totale pur essendo molto estesi.

Tab. 7 - Superfici antropizzate per anello (2012)

Anello	Antropizzato (ha)	Sup. Totale	%
PRIMO	5.806	6.088	95,4%
SECONDO	17.156	28.465	60,3%
TERZO	18.242	93.891	19,4%
QUARTO	17.222	103.666	16,6%
QUINTO	14.274	303.646	4,7%
TOTALE	72.698	535.755	13,6%

Fonte: Elaborazione su dati Corine Land Cover (2012)

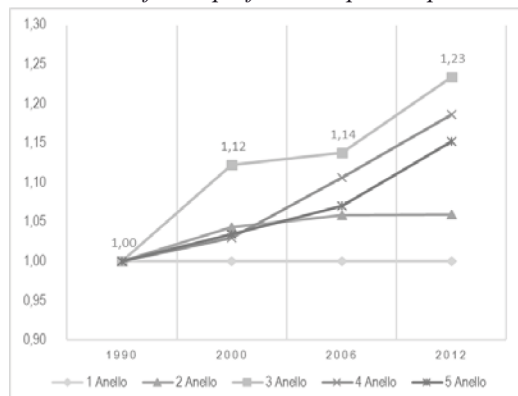
Graf. 7 - Superfici antropizzate per anello (2012)



Fonte: Elaborazione su dati Corine Land Cover (2012)

Prendendo in considerazione l'evoluzione storica del consumo di suolo e riferendosi alle annualità 1990-2000-2006-2012, è possibile notare come l'aumento della superficie antropizzata si concentri proprio nel terzo e nel quarto anello che in venti anni cresce del 23% il primo e del 18,5% il secondo.

Tab. 8 - Graf. 8 Superfici antropizzate per anello e loro sviluppo (2012)



Anello	1990	2000	2006	2012
PRIMO	5.806	5.806	5.806	5.806
SECONDO	16.194	16.891	17.148	17.156
TERZO	14.788	16.598	16.819	18.242
QUARTO	14.518	14.952	16.062	17.222
QUINTO	12.386	12.810	13.256	14.274
TOTALE	63.693	67.056	69.090	72.698

Fonte: Elaborazione su dati Corine Land Cover (1990,2000, 2006, 2012)

Roma è una città con costi di gestione molto alti, perché nel tempo si è dilatata in modo irrazionale attraverso un dissennato consumo di suolo. Il descritto carattere pulviscolare dello sprawl romano e le evidenti carenze del trasporto pubblico hanno un alto impatto sulla mobilità della città. È favorito un ampio utilizzo del mezzo privato per gli spostamenti quotidiani dall'impatto sempre meno sostenibile in termini di inquinamento e di incidentalità. La durata media di un trasferimento casa-lavoro di un cittadino romano è superiore a quella di qualsiasi altro residente in un'area metropolitana: 30 minuti contro una media di 25 minuti. Tuttavia, la porzione di giornata dedicata alla mobilità è assai differente per un residente del centro rispetto a chi abita nella periferia anulare, o in un comune della cintura extraurbana.

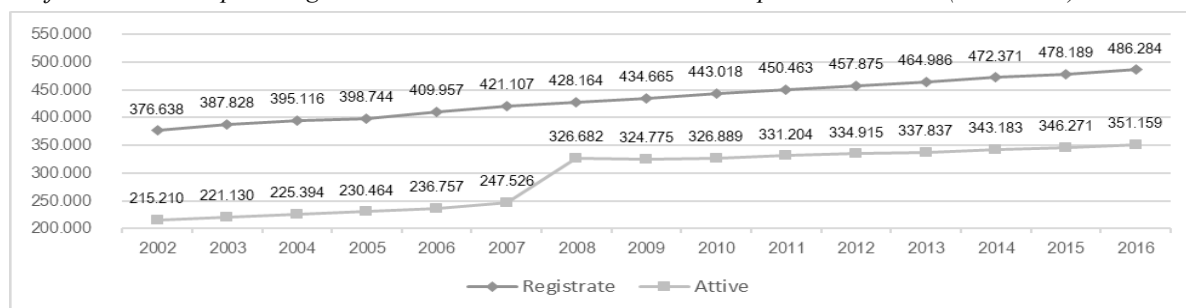
2.3. Sistema economico e produttivo

Al 31 dicembre 2016, secondo i dati pubblicati da Infocamere – Movimpresa, nell'area metropolitana di Roma risultano più di 486 mila imprese registrate⁴ di cui 351 mila attive⁵, in crescita rispetto ai dati del 2015 di oltre 8.000 imprese registrate (+1,7%) e di circa 5.000 imprese attive (+1,4%). La Città metropolitana di Roma si conferma quindi prima per numerosità di imprese registrate e attive, seguita da quella di Milano, Napoli e Torino. Se si osserva la serie storica proposta a partire dal 2002 nel graf.7, è possibile notare come le imprese registrate e quelle attive appaiono interessate da un trend di crescita positivo e pressoché costante.

Prendendo in considerazione i tassi di natalità e di mortalità annui, calcolati come rapporto tra nuove iscrizioni o cessazioni annuali sullo stock di imprese registrate nello stesso anno (graf.8), si potrà notare come nel corso del tempo la forbice tra i due si sia ridotta costantemente, fenomeno dovuto principalmente all'abbassamento del tasso di natalità.

Il tasso di sviluppo imprenditoriale (graf.9), inteso come differenza tra i tassi di natalità e mortalità delle imprese attive, sintetizza questo dato e dimostra come nella Città metropolitana di Roma, nonostante il segno rimanga sempre positivo anche durante le recenti e dure fasi di recessione economica, a partire dal 2007 è in atto un generale e costante rallentamento della dinamica.

Graf. 9 - Imprese registrate e attive nell'area della Città metropolitana di Roma (2002-2017)

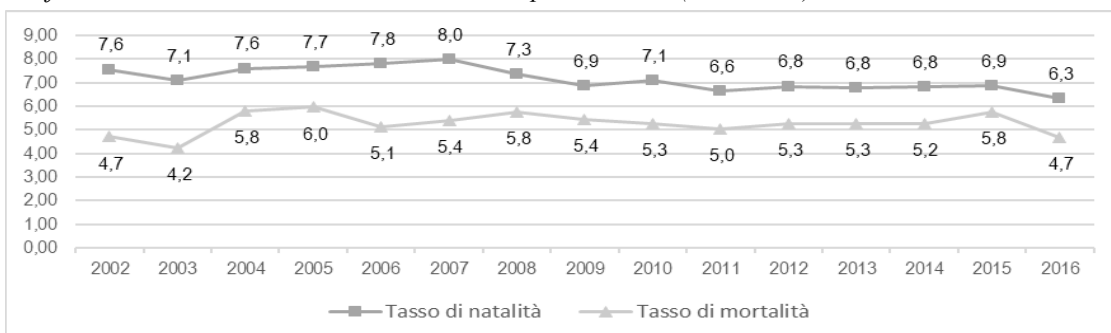


Fonte: Elaborazione su base dati Infocamere – Movimpresa

⁴ Imprese registrate: definisce l'insieme delle imprese presenti in archivio e non cessate, indipendentemente dallo stato di attività assunto (attiva, inattiva, sospesa, in liquidazione, fallita).

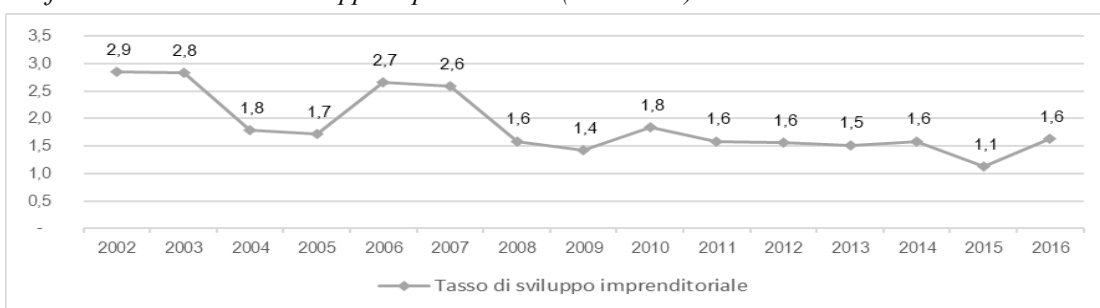
⁵ Imprese attive: definisce l'insieme delle imprese operative da un punto di vista economico (ad esempio hanno utilizzato forza lavoro o realizzato fatturato) durante il periodo di riferimento.

Graf. 10 - Tasso di natalità – mortalità imprenditoriale (2003-2017)



Fonte: Elaborazione su base dati Infocamere – Movimpresa

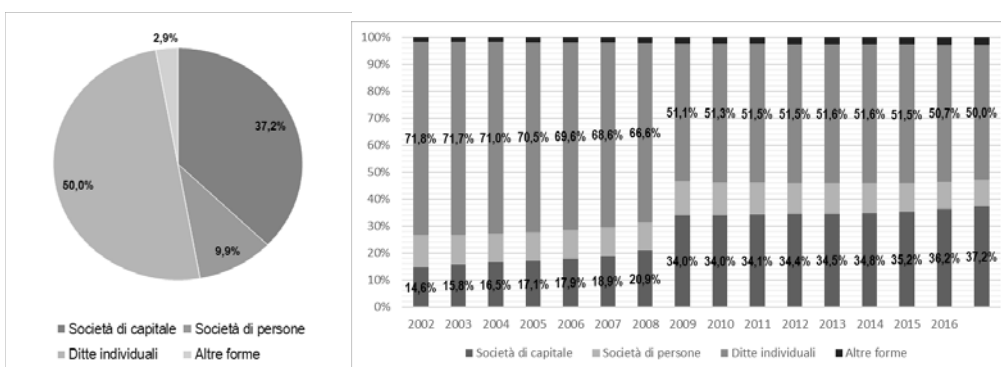
Graf. 11 - Tasso di sviluppo imprenditoriale (2002-2017)



Fonte: Elaborazione su base dati Infocamere – Movimpresa

Nel 2016 la forma giuridica prevalente nelle imprese registrate è quella della ditta individuale (che rappresentano il 50% del totale). A seguire le società di capitali (che rappresentano quasi il 37,2% del totale), le società di persone (9,9%) e le altre forme, che rappresentano una quota residuale del totale (2,9%). Se si osserva la composizione delle imprese registrate per forma giuridica dal 2002 al 2016 è possibile notare come nel corso degli anni le ditte individuali si siano progressivamente ridotte (dal 71,8% al 50%) in favore delle società di capitale, che nel periodo di riferimento passano dal 14,6% al 37,2%.

Graf. 12 - Imprese nell'area romana: articolazione per forma giuridica. Situazione al 2017 e serie storica



Fonte: Elaborazione su base dati Infocamere – Movimpresa

I primi tre settori per numerosità di imprese registrate sono: il commercio all'ingrosso e al dettaglio - riparazione di autoveicoli e motocicli (126.997 imprese – 26,1% del totale), le costruzioni (65.708 – 13,5%) e le attività dei servizi alloggio e ristorazione (36.575 – 7,5%). Ad essere aumentate in modo evidente, tra il 2015 e 2016, sono le imprese impegnate nella fornitura di energia elettrica (+8,4%), nella sanità e assistenza sociale (+4,6%), nelle attività dei servizi alloggio e ristorazione (+4,3%). Viceversa appaiono sostanzialmente ferme le imprese impegnate nel settore delle costruzioni ed in contrazione quelle operanti nell'attività manifatturiera e nell'estrazione di minerali da cave e miniere (rispettivamente -0,7% e -0,8%).

Città Metropolitana di Roma: Imprese registrate per settore (2016)

Settore	Imp. Registrate		Saldo		Var. % (2015-2016)
	Unità	%	Iscritte	Cessate	
Agricoltura, silvicoltura pesca	12.921	2,7%	577	642	0,4%
Estrazione di minerali da cave e miniere	235	0,0%	2	8	-0,8%
Attività manifatturiere	24.790	5,1%	421	1.020	-0,7%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	683	0,1%	12	31	8,4%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione di rifiuti e risanamento	795	0,2%	3	14	2,4%
Costruzioni	65.708	13,5%	2.096	3.138	0,1%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	126.997	26,1%	3.936	6.368	0,9%
Trasporto e magazzinaggio	16.344	3,4%	599	741	1,9%
Attività dei servizi alloggio e ristorazione	36.575	7,5%	1.011	1.718	4,3%
Servizi di informazione e comunicazione	19.381	4,0%	560	825	2,2%
Attività finanziarie e assicurative	11.673	2,4%	451	566	1,0%
Attività immobiliari	24.807	5,1%	300	650	1,7%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	19.944	4,1%	739	1.024	2,5%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	28.111	5,8%	1.879	1.636	4,0%
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	28	0,0%	2	-	3,7%
Istruzione	2.730	0,6%	75	121	2,7%
Sanità e assistenza sociale	3.781	0,8%	39	104	4,6%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	7.257	1,5%	192	269	2,7%
Altre attività di servizi	21.234	4,4%	753	1.062	1,3%
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	5	0,0%	-	-	0,0%
Imprese non classificate	62.285	12,8%	17.168	2.919	3,2%
TOTALE	486.284		30.815	22.856	1,7%

Fonte: Elaborazione su base dati Infocamere – Movimpresa

Al fine di poter analizzare la dislocazione territoriale delle imprese nell'area romana è stato necessario ricorrere ai dati del 9° Censimento dell'industria e dei servizi del 2011. Le rilevazioni condotte da ISTAT hanno individuato nella Città Metropolitana di Roma circa 346.000 imprese attive.

Tab. 10 - Imprese attive per anello (2011)

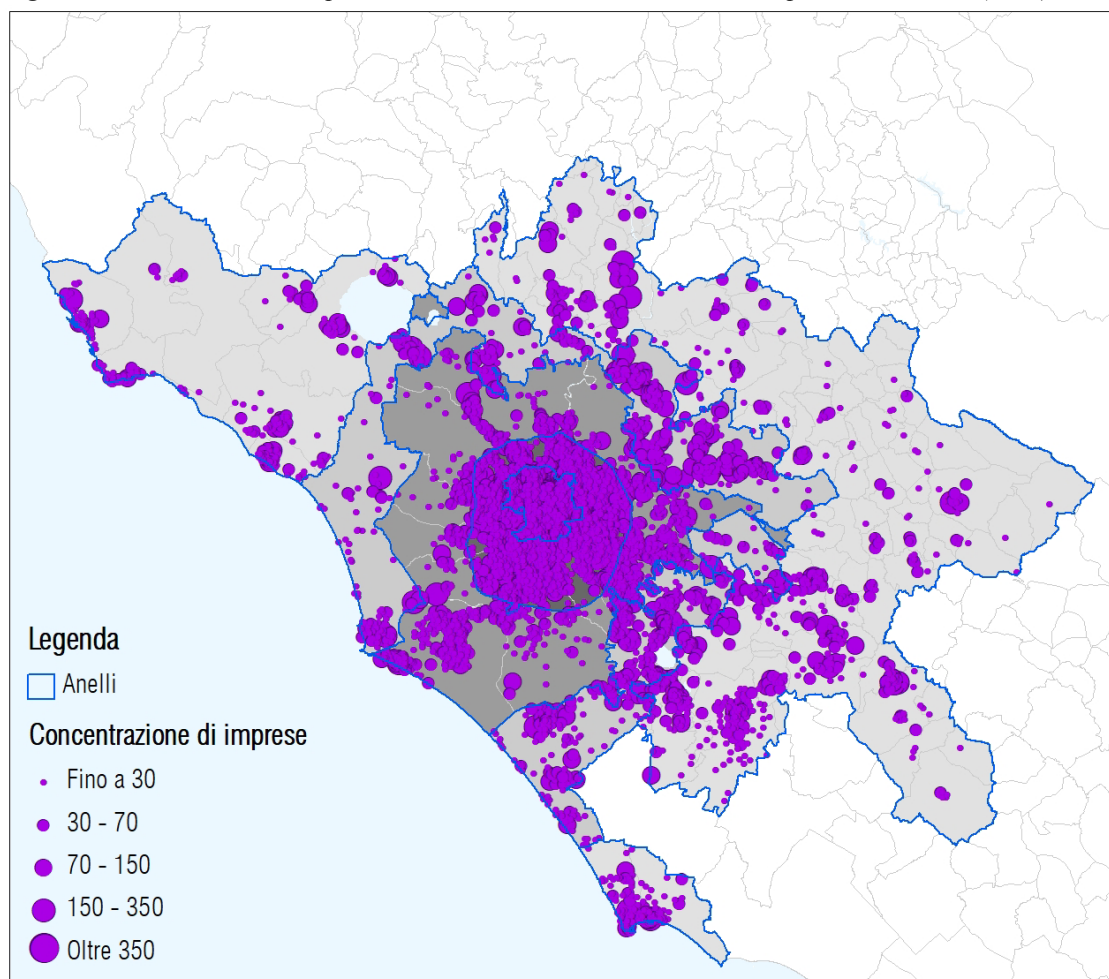
Anello	Imprese	%	Addetti	%
PRIMO	107.744	31,1%	477.220	31,1%
SECONDO	107.769	31,2%	556.421	36,3%
TERZO	44.104	12,7%	176.035	11,5%
QUARTO	43.656	12,6%	184.054	12,0%
QUINTO	42.689	12,3%	138.515	9,0%
TOTALE	345.962	100,0%	1.532.245	100,0%

Fonte: Elaborazione su base ISTAT (9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit)

La fig.12 evidenzia la “densità” della distribuzione territoriale delle unità locali delle imprese attive in provincia di Roma alla data del censimento, e consente di formulare prime considerazioni sui reali punti “focali” dello sviluppo locale nella provincia di Roma.

Le imprese e, inevitabilmente, il lavoro nell’area romana sono concentrati all’interno del primo e del secondo anello (anello ferroviario e Grande Raccordo Anulare) che insieme raggiungono oltre il 62% del totale e lasciano gli altri tre anelli a dividersi all’incirca in parti uguali, il restante 38%. Rispetto alla posizione geografica delle imprese, nell’elaborato è possibile riscontrare alcune concentrazioni “lineari”. Si sviluppano essenzialmente lungo direttrici che seguono alcune tra le principali arterie della mobilità (per esempio le vie Appia, Prenestina, Tiburtina, Nomentana e Cristoforo Colombo). Uscendo dal territorio della Capitale, nel quarto e quinto anello, si può notare come le concentrazioni di imprese abbiano una certa struttura policentrica legata, ovviamente, alla rete dei comuni.

Fig.12 - Concentrazione di imprese attive nel territorio della Città Metropolitana di Roma (2011)



Fonte: Elaborazione su base ISTAT (9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit)

Analizzando nel dettaglio il quadro che emerge nel territorio di Roma Capitale, risultano insediate circa 256.000 imprese attive dove trovano impiego oltre 1,2 milioni di addetti. Articolando questi dati per le tipologie di città utilizzate in precedenza (pianificata e spontanea) si scopre che di queste oltre il 75% è insediato nel centro e in quella pianificata e qui trova lavoro il 72% degli addetti rilevati nel censimento. Solo il 14% delle imprese attive nel territorio di Roma Capitale trova luogo nella periferia spontanea, con un carico di addetti pari al 8,6% del totale.

Tab. 11 - Imprese attive per tipologia di città (2011)

Tipo di città	Imprese	%	Addetti	%
Centro	107.169	41,3%	523.847	43,3%
Pianificata	89.193	34,4%	354.691	29,3%
Spontanea	36.901	14,2%	103.778	8,6%
Non localizzate	26.354	10,2%	227.360	18,8%
TOTALE	259.617	100,0%	1.209.676	100,0%

Fonte: Elaborazione su base ISTAT (9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit)

All'interno della città spontanea, è il settore Nord-Ovest ad avere il primato sia per numerosità di imprese attive (oltre il 40% del totale) sia per numero di addetti impiegati (il 37,6%) seguito dai settori Sud-Est, Sud-Ovest e Nord-Est.

Tab. 12 - Suddivisione per settore geografico delle imprese attive nella città spontanea (2011)

Settore	Imprese	%	Addetti	%
Nord-Est	3.960	10,7%	12.549	12,1%
Sud-Est	10.074	27,3%	30.359	29,3%
Sud-Ovest	7.840	21,2%	21.890	21,1%
Nord-Ovest	15.027	40,7%	38.980	37,6%
TOTALE	36.901	100,0%	103.778	100,0%

Fonte: Elaborazione su base ISTAT (9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit)

Sotto il profilo del mercato del lavoro nell'area romana risultano, secondo le stime ISTAT al 2016, occupati circa 1,8 milioni di persone (di cui il 55% uomini e il 45% donne), con un tasso di occupazione calcolato al 62,6% (57,2% Italia – 59,9% Lazio) e un tasso di disoccupazione pari al 9,76% (11,7% Italia – 11,1% Lazio). Dati che rappresentano una realtà che, nonostante la grave crisi economica vissuta, continua a mantenere un andamento costante e positivo, anche se nel complesso contenuto.

Tab. 13 - Dinamiche del mercato del lavoro nella Città Metropolitana di Roma (2004 - 2016)

Anno	T. Occ.	T.Dis.	Tot.		Occ.		Occ.	
			Occupati	%	Maschi	Femmine		
2004	60,67	7,44	1.558,49	-	892,00	-	666,48	-
2005	60,62	7,30	1.566,46	0,5%	883,82	-0,9%	682,64	2,4%
2006	61,47	7,19	1.588,93	1,4%	916,12	3,7%	672,81	-1,4%
2007	61,75	5,82	1.607,41	1,2%	924,71	0,9%	682,70	1,5%
2008	62,58	6,99	1.644,05	2,3%	937,46	1,4%	706,58	3,5%
2009	61,84	7,97	1.642,27	-0,1%	929,64	-0,8%	712,63	0,9%
2010	61,30	8,91	1.651,79	0,6%	928,07	-0,2%	723,72	1,6%
2011	61,10	8,44	1.654,75	0,2%	924,44	-0,4%	730,31	0,9%
2012	61,41	9,89	1.679,41	1,5%	929,01	0,5%	750,40	2,8%
2013	60,21	11,04	1.698,30	1,1%	944,60	1,7%	753,70	0,4%
2014	61,30	11,30	1.765,97	4,0%	972,05	2,9%	793,92	5,3%
2015	61,46	10,67	1.770,51	0,3%	977,60	0,6%	792,91	-0,1%
2016	62,63	9,76	1.796,93	1,5%	990,98	1,4%	805,95	1,6%

Fonte: Elaborazione su base dati ISTAT

I dati ISTAT indicano quindi un leggero miglioramento quantitativo del mercato del lavoro nella Città Metropolitana di Roma con un aumento degli occupati e conseguentemente del tasso di occupazione, con una contestuale diminuzione del numero dei disoccupati e quindi del tasso di disoccupazione.

Tab. 14 - Tasso di occupazione e disoccupazione per fasce di età nella Città Metropolitana di Roma

Anno	15-24		25-34		35-44		45-54		55-64		Anno	15-24		25-34		35+	
	T. Occ.	%	T. Occ.	%	T. Occ.	%	T. Occ.	%	T. Occ.	%		T. Dis.	%	T. Dis.	%	T. Dis.	%
2004	22,1	-	71,0	-	80,1	-	75,0	-	36,9	-	2004	28,2	-	10,2	-	4,3	-
2005	21,7	-1,8%	68,2	-4,0%	79,9	-0,3%	75,1	0,2%	38,2	3,5%	2005	25,2	-10,4%	11,4	12,5%	4,2	-2,8%
2006	21,6	-0,5%	73,1	7,2%	79,0	-1,1%	76,2	1,4%	36,8	-3,6%	2006	26,7	5,8%	10,1	-11,4%	4,4	3,0%
2007	19,2	-10,9%	72,7	-0,5%	79,2	0,2%	76,7	0,7%	40,1	8,9%	2007	26,9	0,8%	8,2	-19,3%	3,3	-23,2%
2008	20,0	3,9%	73,2	0,7%	79,2	0,0%	76,5	-0,2%	43,7	8,9%	2008	27,5	2,0%	8,6	4,7%	4,8	44,7%
2009	20,1	0,3%	72,0	-1,7%	78,8	-0,5%	76,7	0,2%	40,9	-6,3%	2009	30,5	11,0%	10,2	19,6%	5,4	11,6%
2010	20,0	-0,3%	69,3	-3,8%	77,4	-1,8%	77,0	0,4%	42,8	4,5%	2010	30,1	-1,3%	12,5	21,7%	6,1	13,8%
2011	17,1	-14,6%	67,9	-2,0%	78,9	2,0%	76,7	-0,4%	44,0	2,8%	2011	36,3	20,5%	11,8	-5,5%	5,4	-12,3%
2012	14,9	-12,7%	68,7	1,0%	78,7	-0,2%	77,1	0,5%	46,0	4,7%	2012	40,1	10,6%	14,1	20,0%	6,6	22,9%
2013	14,0	-6,3%	64,5	-6,1%	77,0	-2,2%	75,1	-2,6%	49,7	7,9%	2013	44,6	11,2%	15,2	7,3%	7,6	15,4%
2014	12,2	-12,5%	64,9	0,6%	77,7	1,0%	74,8	-0,4%	55,8	12,4%	2014	48,9	9,6%	16,9	11,3%	7,5	-2,1%
2015	12,7	4,1%	63,8	-1,6%	77,9	0,2%	75,1	0,5%	56,7	1,6%	2015	43,5	-11,1%	17,2	2,1%	7,1	-5,7%
2016	14,2	11,7%	64,7	1,4%	79,1	1,5%	76,2	1,4%	58,3	2,8%	2016	40,2	-7,5%	15,5	-9,9%	6,5	-8,5%

Fonte: Elaborazione su base dati ISTAT

Analizzando tuttavia il tasso di occupazione per fasce di età si può notare come siano i giovani ad esser stati maggiormente penalizzati dalla crisi: la ripresa occupazionale è stata trainata dalla popolazione più anziana (55-64 anni), mentre l'occupazione giovanile ha continuato a contrarsi nel tempo.

Roma chiaramente non fa eccezione, nel 2016 si osserva un leggero aumento degli occupati (+ 3.520) e una conseguente riduzione dei disoccupati (-13.550).

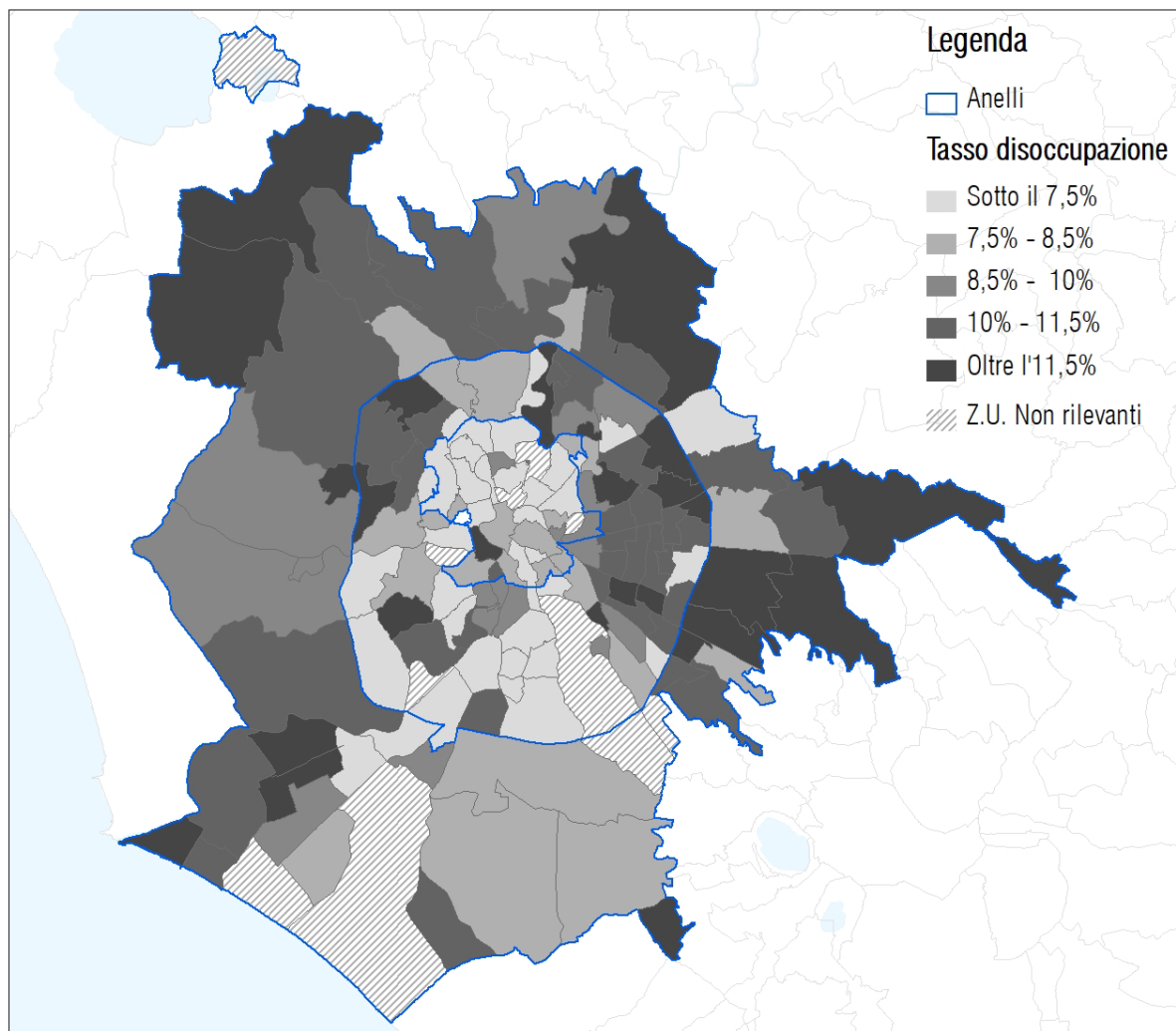
Tab. 15 - Dinamiche del mercato del lavoro a Roma (2004 - 2016)

Anno	Tasso Occ.	Tot. Occupati	Tasso Dis.	Tot. Disocc.
2004	62,32	1.079,90	7,13	82,94
2005	62,61	1.081,40	7,15	83,31
2006	62,92	1.077,91	6,82	78,86
2007	63,71	1.096,90	5,07	58,60
2008	64,43	1.108,20	6,52	77,33
2009	63,76	1.098,23	7,12	84,15
2010	63,56	1.109,69	7,80	93,90
2011	63,73	1.117,22	7,79	94,35
2012	64,49	1.143,35	8,78	110,11
2013	62,90	1.157,52	9,64	123,56
2014	64,49	1.220,07	9,47	127,65
2015	64,60	1.219,68	9,21	123,80
2016	65,13	1.223,20	8,27	110,25

Fonte: Elaborazione su base dati ISTAT

Per analizzare l'articolazione sul territorio degli indici e delle dinamiche in atto, anche in questo caso, è utile ricorrere ai dati forniti da ISTAT nell'“Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano” proposta in sede di audizione dinanzi alla Commissione.

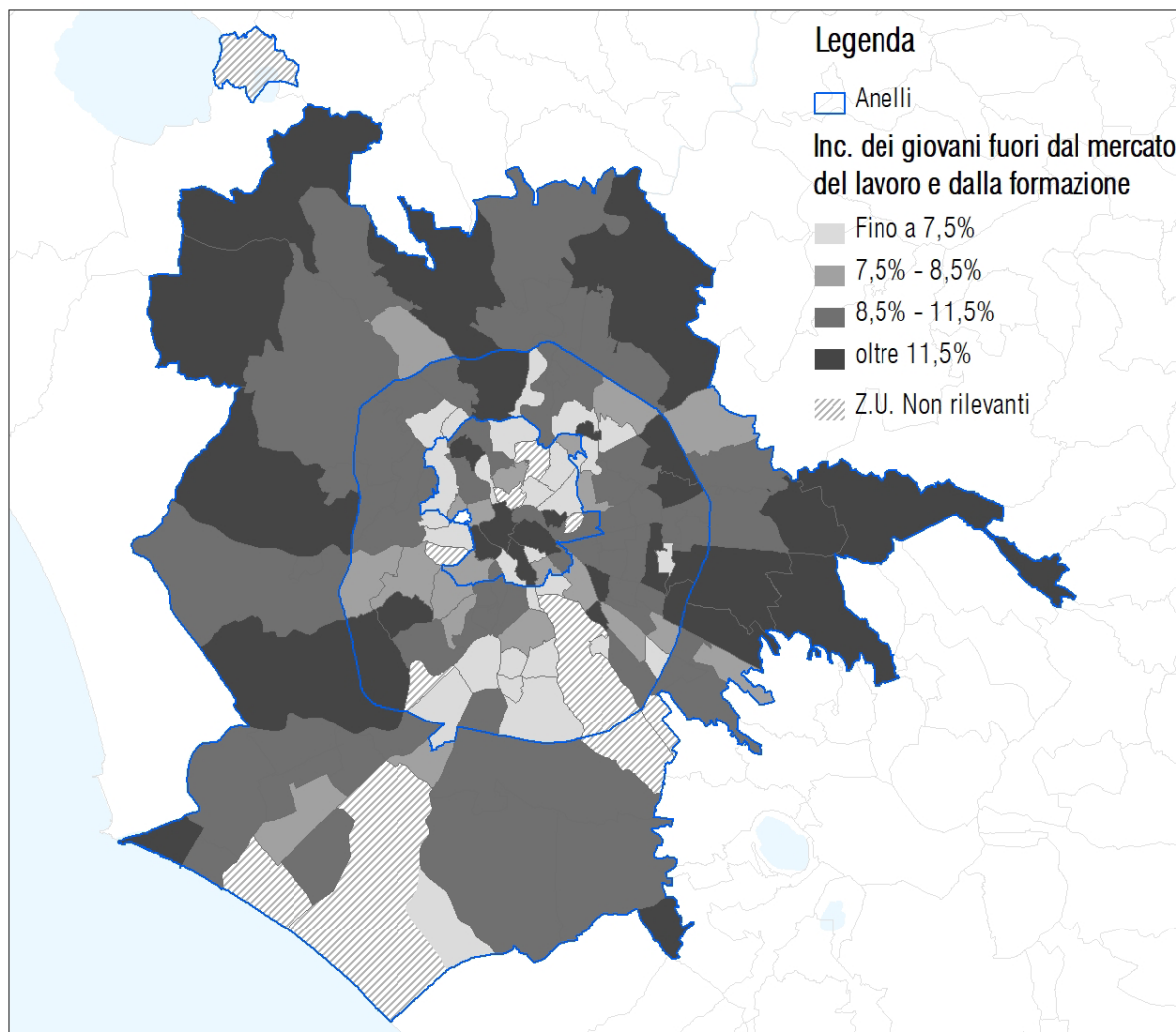
Fig.13 - Tasso di disoccupazione nel territorio di Roma Capitale (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da "Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano" proposta in sede di audizione

Il tasso di disoccupazione registrato nel 2011 mette in evidenza le criticità vissute in alcuni specifici ambiti periferici. In particolare appaiono in maniera evidente, ancora una volta, le difficoltà vissute dai quadranti nord ed est, dagli ambiti di Acilia, Ostia Nord e Corviale. Si tratta di aree in cui inevitabilmente si sommano ulteriori criticità. Elevati tassi di disoccupazione, la loro persistenza nel tempo, la mancanza di opportunità economiche e di costruzione di progetti assistenziali concreti, sono tutti fenomeni che, associati, contribuiscono all'impoverimento materiale e culturale della popolazione.

Fig.14 - Incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da "Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano" proposta in sede di audizione

In questo ambito, è stato analizzato il segmento di popolazione tra i 15 e i 29 anni, selezionando gli individui fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione, i NEET. Nel 2011, Roma aveva il 10,7 per cento della popolazione di quell'età in questa condizione. Territorialmente, i valori superiori al 13 per cento sono distribuiti in 19 zone urbanistiche. Tra queste, va ricordata anche la presenza di alcune zone del centro storico. In queste ultime è molto consistente la presenza di giovani immigrati al di fuori dei canali ordinari di formazione e lavoro. Nelle altre aree invece si sommano i problemi già rilevati dagli altri indicatori.

2.4. Contesto socio-economico

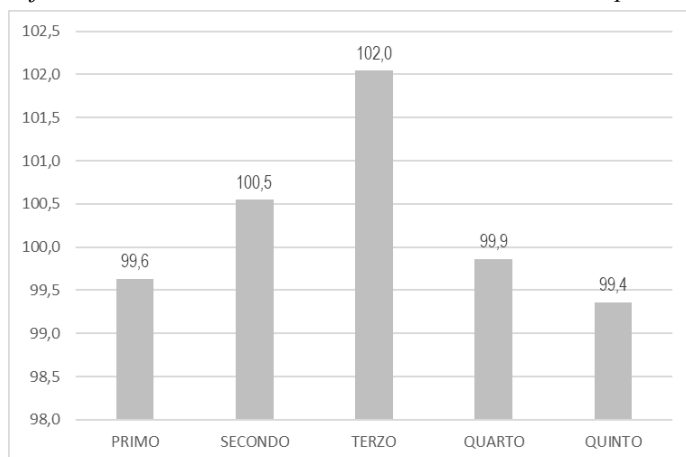
Come si è potuto verificare nei paragrafi precedenti nel territorio preso in esame, quello della Città metropolitana di Roma, le realtà periferiche presentano elementi di estrema complessità dovuti, in particolare, alla eterogeneità riscontrata negli aspetti demografici, economici e della struttura urbana. Realtà molto diverse, come si è detto, accomunate da sempre più evidenti criticità di tipo sociale, economico e culturale.

L'ISTAT, nel corso dell'audizione in Commissione, ha presentato un indicatore sintetico di "vulnerabilità sociale e materiale" utile a dare conto dell'esposizione di alcune fasce della popolazione a particolari situazioni di rischio, inteso come incertezza della propria condizione sociale ed economica. L'indice è costruito attraverso la combinazione di sette indicatori elementari che descrivono le principali dimensioni materiali e sociali della vulnerabilità:

- incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabetata senza titolo di studio;
- incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti;
- incidenza percentuale delle famiglie monogenitoriali giovani (età del genitore inferiore ai 35 anni) o adulte (età del genitore compresa fra 35 e 64 anni) sul totale delle famiglie;
- incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio assistenziale, a indicare la quota di famiglie composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultraottantenne;
- incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave, data dal rapporto percentuale tra la popolazione residente in abitazioni con superficie inferiore a 40 mq e più di 4 occupanti o in 40-59 mq e più di 5 occupanti o in 60-79 mq e più di 6 occupanti, e il totale della popolazione residente in abitazioni occupate;
- incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica;
- incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio economico, a indicare la quota di famiglie giovani o adulte con figli nei quali nessuno è occupato o è ritirato da lavoro;

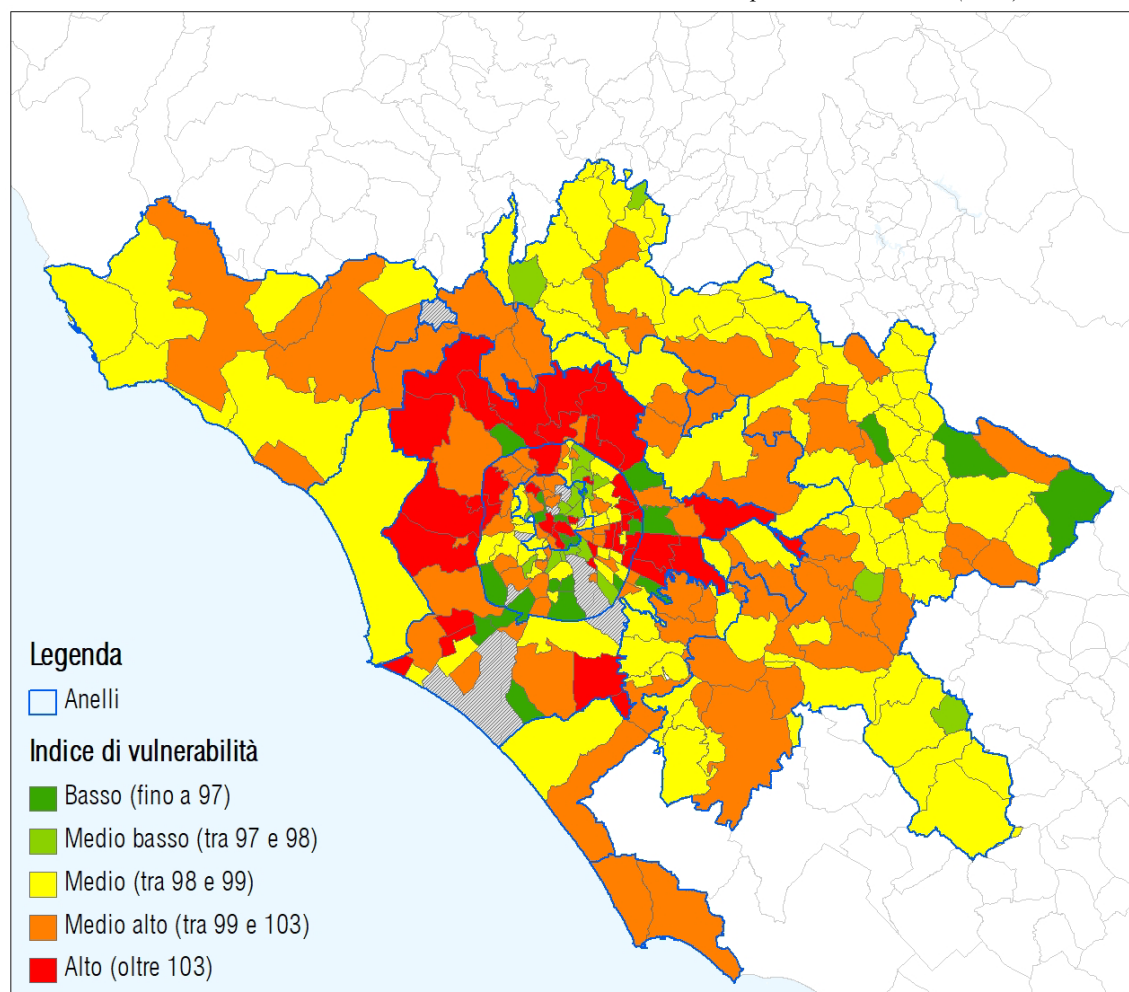
Analizzando il territorio per anelli e tenendo in considerazione i valori medi di Italia (99,3) e Lazio (99,6), si può osservare come l'indicatore tenda in media a salire progressivamente dal primo (valore medio 99,6) al terzo (102,0 il valore più alto) per poi ridiscendere dal quarto (99,9) fino al quinto dove si riscontra il valore più basso (99,4).

Graf. 13 - Vulnerabilità sociale e materiale, valori medi per anello (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da “Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano” proposta in sede di audizione e www.ottomilacensus.istat.it

Fig.15 - Vulnerabilità sociale e materiale nel territorio della Città Metropolitana di Roma (2011)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT da “Analisi relativa alle aree sub-comunali dei comuni di Roma e Milano” proposta in sede di audizione e www.ottomilacensus.istat.it

La figura 15 rappresenta cartograficamente i valori di vulnerabilità sociale e materiale calcolati da ISTAT per Comune nel caso del quinto - quarto anello e per zona urbanistica nel caso del terzo, secondo e primo anello.

Analizzando nel dettaglio il territorio di Roma Capitale è possibile cogliere da subito, come detto in precedenza, la preponderanza di zone ad alto rischio di vulnerabilità sociale e materiale ricadenti all'interno del terzo anello. Queste appaiono concentrate in maggioranza a nord (Cesano, La Storta, Santa Cornelia Prima Porta, Labaro, Tor San Giovanni e Bufalotta), in misura minore a est (Torre Angela, Giardinetti – Tor Vergata e San Vittorino) e ovest (Boccea, Casalotti e Pantano di Grano). A sud si riscontrano i casi di Ostia Nord (ben distinta da Ostia Sud), Acilia Nord e Sud, Porta Medaglia e Santa Palomba. Nel secondo anello le aree ad alto rischio risultano in particolare concentrate nel quadrante est dove i quartieri popolari (San Basilio, Tor Cervara, Rustica, Tor Sapienza, Alessandrina, Centocelle, Casetta Mistica,

Torre Maura, Quadraro e Tor Fiscale) si susseguono praticamente senza soluzione di continuità. Gli oltre 70.000 interventi sociali resi, nel 2016, sotto la regia della Sala Operativa Sociale del servizio di emergenza e pronto intervento assistenziale erogato a favore di circa 16.000 persone diverse, dal Dipartimento Politiche Sociali di Roma Capitale danno certamente contezza delle reali dimensioni del disagio sociale vissuto sul territorio.

2.5. Sicurezza

Il lavoro svolto dalla Commissione, con visite e audizioni, ha permesso di evidenziare nel territorio di Roma Capitale alcuni elementi che tracciano un profilo complesso sia sul piano della percezione di sicurezza sia sul piano delle situazioni di illegittimità riscontrate.

A fronte dei dati forniti dal Ministro dell'interno Marco Minniti nel corso della sua audizione, che indicano un quadro dell'andamento della delittuosità a livello nazionale caratterizzato da significative diminuzioni (si riducono in maniera significativa le rapine in banca, le rapine in uffici postali, l'usura, l'estorsione, la ricettazione, e i furti e le rapine in abitazione) nelle periferie romane il timore di subire un reato rimane elevato. Fatto che evidenzia da un lato la distanza che esiste tra insicurezza reale e insicurezza percepita in questi luoghi, fenomeno ascrivibile soprattutto alle condizioni di disagio vissute, e dall'altro alcune precise tematiche, riscontrate sia dai residenti sia dalle istituzioni, che nonostante l'impegno e gli interventi mirati proposti da queste continuano ad affliggere questi territori.

2.5.1 Geografie e modalità criminali

Roma non è una città in cui si riscontra un controllo significativo da parte di un'unica grande associazione mafiosa. Nella Capitale, secondo le risultanze delle indagini riportate nelle audizioni della Commissione, risultano presenti varie organizzazioni criminali, probabilmente inquadrabili nel reato di associazione mafiosa, che hanno una capacità di intimidazione tale da creare omertà e uno stato di soggezione nell'ambiente in cui operano. In alcuni casi, in particolare, è stata riscontrata la tendenza da parte di queste organizzazioni a impegnarsi in opere e azioni, assimilabili a un welfare parallelo, tali da riscuotere il consenso della popolazione dei territori.

Organizzazioni che, se si considera che a Roma ogni anno avvengono tra i venti e i trenta omicidi di cui circa diciotto in ambito familiare o del tutto occasionali, statistiche ben lontane da realtà dove il contrasto di interessi nelle attività illecite sfocia in atti di violenza significativi, vivono una sostanziale "pacifica convivenza", almeno fino ad oggi.

La zona dove il fenomeno descritto è più evidente è quella di Ostia, ma sono stati segnalati fenomeni analoghi sparsi in diversi territori delle periferie romane come ad esempio a San Basilio, a Tor Bella Monaca, a Primavalle o nella zona di Roma Sud dove è presente una ramificata organizzazione criminale.

Sul comprensorio di Ostia, in particolare, insistono e sono radicate più organizzazioni criminali di tipo complesso, alcune delle quali con caratteristiche di vere e proprie organizzazioni di stampo mafioso. Ostia, dal punto di vista delle dinamiche

criminali, è raffrontabile a molte nostre realtà meridionali in cui si osserva un radicamento di organizzazioni criminali che hanno un controllo territoriale e sociale del contesto in cui operano. Le attività di questi gruppi criminali avvengono attraverso l'utilizzo di forme violente come l'intimidazione attuata a mezzo di incendi e di danneggiamenti e hanno come obiettivo l'acquisizione di tutte le principali attività economiche del litorale e in particolare la gestione delle attività balneari. I vari gruppi che, su alcune porzioni del territorio lidense, esercitano questo potere, controllano anche la gestione degli immobili pubblici. La esercitano trafficando gli immobili, ossia vendendo gli immobili a nuovi inquilini ed estromettendo, anche con la violenza, i legittimi assegnatari o occupanti dall'immobile. Le indagini, come noto, hanno lasciato emergere inoltre fenomeni di contiguità e fenomeni di inquinamento mafioso o paramafioso dell'amministrazione.

2.5.2 Traffico degli stupefacenti

Uno dei temi principali della attività criminale a Roma è il traffico degli stupefacenti. In una piazza come quella di Roma, che ha notoriamente un livello della domanda e di offerta estremamente elevato, il fenomeno degli stupefacenti in tutto il territorio capitolino ha una struttura non omogenea. Si tratta di una struttura multilivello dato che la città è lo snodo attraverso cui passano alcuni dei grandi canali di importazioni di droga a livello internazionale.

Nel territorio della Capitale si riscontra così la presenza di soggetti della 'ndrangheta che hanno come unico scopo quello di gestire il grande traffico a livello internazionale, un livello intermedio attestato nei quartieri periferici che tratta le grosse partite di sostanza stupefacente destinate al consumo nella piazza di Roma e una rete diffusa, in cui lavorano gruppi fortemente strutturati e organizzati, che controllano una porzione di territorio e la adibiscono a luoghi per quest'attività criminale.

Un caso esemplificativo di questa stratificazione è quello del quartiere di Tor Bella Monaca nel VI Municipio, dove operano diversi gruppi criminali in un regime di rigida divisione del territorio. Queste organizzazioni appartengono o hanno contatti con i gruppi di 'ndrangheta e con i gruppi di camorristi, con i quali trattano le partite di sostanza stupefacente che approvvigionano le diverse piazze di spaccio che caratterizzano questo quartiere.

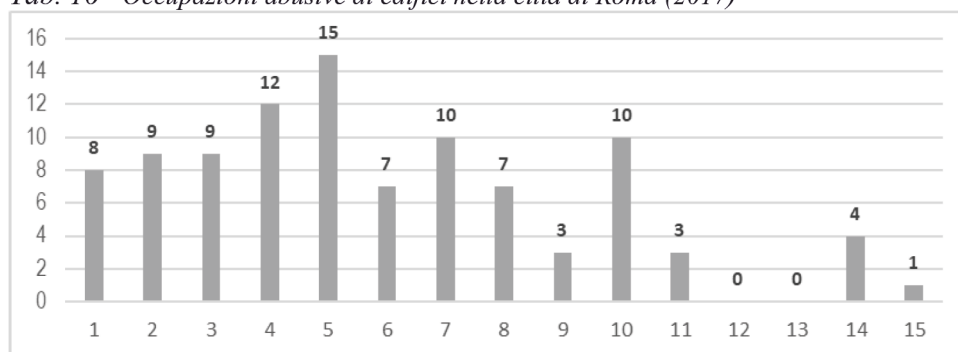
2.5.3 Occupazione illegale degli immobili

Uno dei fenomeni rilevanti del quadro di illegalità che caratterizzano gli ambiti periferici di Roma riguarda l'occupazione illegale di immobili pubblici e privati. Per dare un quadro del fenomeno riscontrato è utile distinguerlo in due tipologie: le occupazioni massive degli immobili, che riguardano contemporaneamente un intero edificio, interessando una pluralità di singole unità immobiliari e appartamenti; le occupazioni abusive di singole abitazioni, fenomeno riscontrabile principalmente negli alloggi di proprietà pubblica.

La prima tipologia riguarda edifici abbandonati, in maggioranza di proprietà privata, spesso fatiscenti, in condizioni tali da comprometterne la sicurezza e localizzati in ambienti degradati. Delle 98 occupazioni abusive censite nella Capitale, infatti, 79

ricadono in zone suburbane. Il fenomeno, che interessa complessivamente molte migliaia di persone in stato di indigenza, risulta avere in molti casi una gestione di tipo organizzato, riconducibile a movimenti politici per la casa, associazioni in cui c'è un forte tasso di connotazione politica. In alcune situazioni sono emersi elementi tali da far configurare una vera e propria associazione per delinquere finalizzata all'occupazione e alla gestione di questi immobili.

Tab. 16 - Occupazioni abusive di edifici nella città di Roma (2017)



Fonte: Elaborazione su dati Prefettura di Roma

Nel periodo compreso tra il 2015 e il 2016 sono stati eseguiti dalla Questura 28 interventi di cui 6 per scongiurare tentativi di occupazione e 22 concernenti operazioni di sgombero. Statistica che non tiene conto del recente sgombero dell'immobile di via Curtatone 3, di proprietà del Fondo Omega, occupato nel 2013 da circa 400 persone di cui molti richiedenti asilo. Lo sgombero del palazzo, in pieno centro, ha messo in luce la complessità per i soggetti istituzionali coinvolti, di coordinare l'azione di recupero dell'immobile con il diritto all'assistenza per le persone fragili che vi risiedevano e la necessità di governare le tensioni sociali.

La seconda tipologia interessa appartamenti e singole abitazioni per lo più di proprietà pubblica. Il fenomeno, nell'area della Città metropolitana di Roma, risulta avere una dimensione difficilmente comparabile per incidenza sul totale degli alloggi disponibili con le altre realtà.

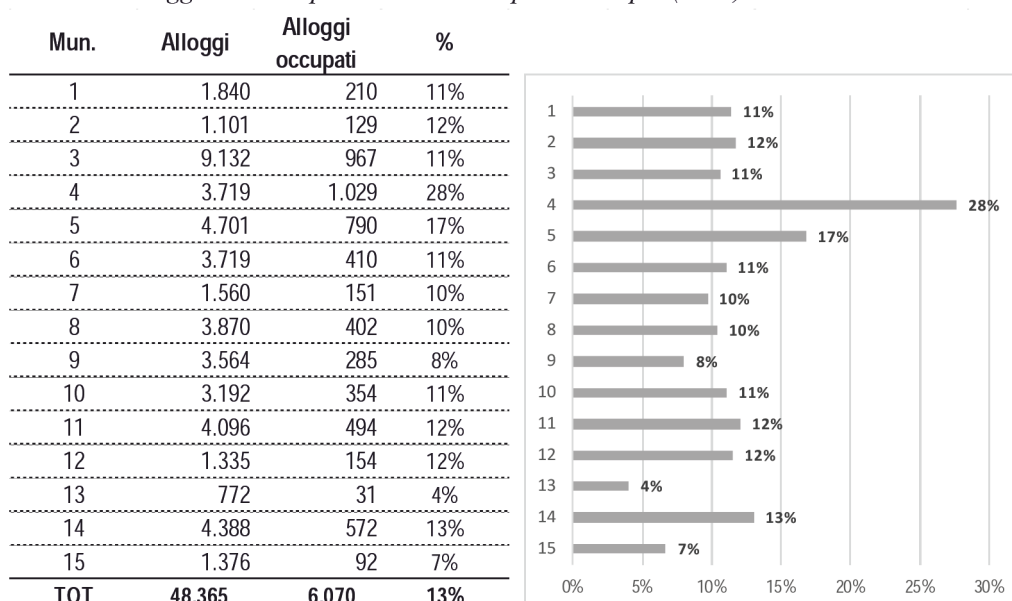
Tab. 17 - Alloggi occupati abusivamente per Città Metropolitana (2016)

Città Metropolitana	Alloggi	Alloggi occupati	%	All. liberati (ultimo anno)	Querele sporte da occupanti	Decreti di rilascio notificati
Torino	29.102	54	0,2%	2	52	2
Milano	60.429	3.792	6,3%	1.066	519	493
Genova	11.535	70	0,6%	26	18	9
Venezia	10.897	172	1,6%	20	13	19
Bologna	19.747	38	0,2%	50	40	40
Firenze	13.000	72	0,6%	4	-	58
Roma	58.095	7.011	12,1%	97	230	234
Bari	24.220	668	2,8%	6	-	233

Fonte: Elaborazione su dati Federcasa

Dei quasi 50.000 alloggi localizzati a Roma Capitale e gestiti dall'Ater oggi ne risultano occupati abusivamente oltre 6.000, il 12,5% del totale.

Tab. 18 - Alloggi Ater occupati abusivamente per Municipio (2016)



Fonte: Elaborazione su dati Ater

Questa ampia realtà è raramente il frutto di iniziative spontanee e rimanda all'esistenza di una gestione organizzata del fenomeno. È frequente infatti che gli assegnatari degli alloggi diventino soggetti protagonisti di un traffico di immobili vendendone o cedendone l'uso dietro un corrispettivo economico. Inoltre, come si è visto nei precedenti paragrafi, in alcuni territori specifici è emerso a seguito di indagini come la gestione delle occupazioni abusive sia nelle mani di organizzazioni operanti nella illegalità. Si tratta di interferenza da parte di vere e proprie organizzazioni criminali nella gestione delle occupazioni e di tutto ciò che ne consegue.

2.5.4 Roghi tossici

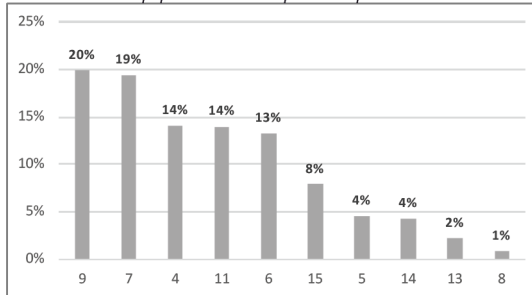
A fianco del sistema "ufficiale" di smaltimento rifiuti, con tutte le sue inefficienze, si è sviluppato negli ultimi anni un sistema parallelo di smaltimento, che ha avvelenato e continua ad avvelenare le periferie di Roma e di cui i campi Rom sono solo l'ultimo anello della catena.

I roghi tossici, infatti, si sviluppano spesso a margine degli insediamenti dei nomadi di varia provenienza ed etnia. La presenza dei rom nel territorio di Roma Capitale è variegata: ai sette campi autorizzati, detti villaggi della solidarietà, se ne aggiungono altri dodici tollerati e un centro di accoglienza per soli rom, abitati complessivamente da oltre 5.000 residenti.

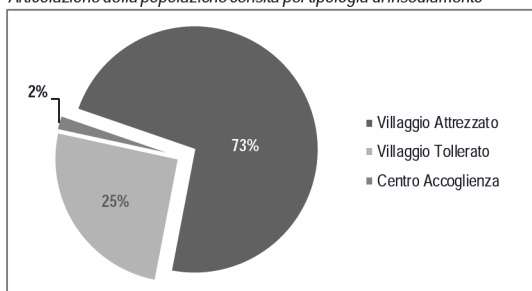
Tab. 19 - Censimento dei villaggi attrezzati, tollerati e dei centri di accoglienza (2017)

Mun.	Localizzazione	Tipologia	Pop.
4	Via Salvati 1 (campo bosniaco)	Villaggio Tollerato	400
4	Via Salvati 1 (campo serbo)	Villaggio Tollerato	150
4	Via Spellanzon - Via Smith	Villaggio Tollerato	100
4	Via D. Grisolia	Villaggio Tollerato	100
5	Via dei Gordiani	Villaggio Attrezzato	240
6	Via di Salone	Villaggio Attrezzato	607
6	Via Toraldo 120	Centro Accoglienza	100
7	Via di Ciampino (Barbuta)	Villaggio Attrezzato	586
7	Via dell'Arco di Travertino	Villaggio Tollerato	150
7	Via di Ciampino (Barbuta 2)	Villaggio Tollerato	200
7	Via Schiavonetti	Villaggio Tollerato	100
8	Via delle Sette Chiese	Villaggio Tollerato	nd
8	Via dell'Arcadia (ex Fiera di Roma)	Villaggio Tollerato	42
9	Via di Castel Romano	Villaggio Attrezzato	1.062
10	Via Ortolani - Lenormant	Villaggio Tollerato	nd
11	Via Luigi Candoni	Villaggio Attrezzato	747
13	Via della Monachina	Villaggio Tollerato	115
14	Via Cesare Lombroso	Villaggio Attrezzato	227
15	Camping River	Villaggio Attrezzato	420
15	Via del Foro Italico (tangenziale)	Villaggio Tollerato	nd
Totale			5.346

Articolazione della popolazione censita per Municipio



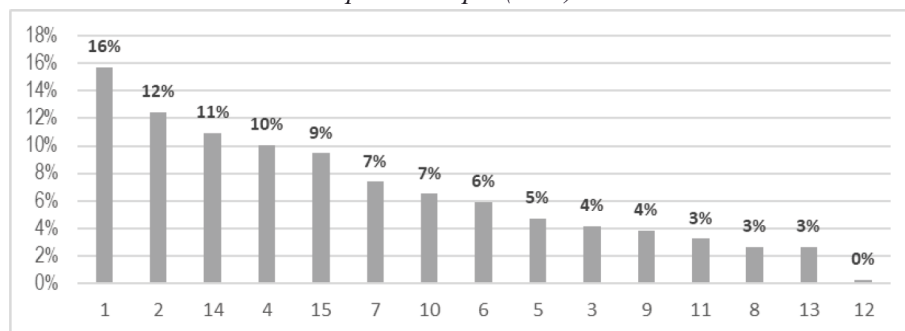
Articolazione della popolazione censita per tipologia di insediamento



Fonte: Elaborazione su dati "Relazione su sicurezza e stato di degrado delle Periferie" (Roma Capitale)

Oltre a questo dato è necessario considerare l'alto numero di insediamenti abusivi di diversa natura ed entità, oltre 300, che si distribuiscono sul territorio a macchia di leopardo e che ospitano circa 1.200 persone. Dati per loro natura ovviamente suscettibili di importanti variazioni ma che rendono l'idea della diffusione della problematica. Insediamenti che mostrano numerose criticità che per le loro caratteristiche, pulviscolari e diffusi gli insediamenti abusivi, sovraffollati e ai margini quelli regolari, sono di difficile gestione sia dal punto di vista dell'ordine pubblico sia per ciò che riguarda l'intervento sociale.

Tab. 20 - Insediamenti abusivi per Municipio (2017)



Fonte: Elaborazione su dati "Relazione su sicurezza e stato di degrado delle Periferie" (Roma Capitale)

Grazie al lavoro della task force congiunta tra polizia municipale, polizia provinciale, regione e forze di polizia, si è osservato che il fenomeno dei roghi tossici proviene da una complessa filiera di commercio di rottami. Sono state individuate le centrali in cui i rom reperiscono il materiale grezzo che viene poi scomposto per separare la parte da rivendere dal materiale di scarto, dato alle fiamme. Fuoco che in genere viene appiccato da minorenni, in quanto tali non imputabili.

A conferire i rifiuti nei campi Rom non sono solo gli abitanti dei campi ma anche persone esterne che smaltiscono i rifiuti illegalmente per evitarne i costi di discarica. Nel territorio di Roma sono state segnalate oltre 120 discariche abusive: cave dismesse, cantieri abbandonati, interi appezzamenti riempiti di materiali di risulta potenzialmente dannosi per l'ambiente e la salute dei residenti. Emblematici sono i casi dell'ex cava dell'Osa e quello delle discariche di Castelverde e Lunghezza.

3. LA PERIFERIA DI ORIGINE SPONTANEA: PROBLEMI E CRITICITÀ ATTUALI

L'abusivismo edilizio nella Capitale ha generato nel tempo una miriade di insediamenti con caratteristiche urbanistico-edilizie peculiari nei diversi ambiti territoriali e nelle diverse epoche in cui si sono formati. Il fenomeno ebbe origine negli anni Trenta e, a fasi alterne e con diversa intensità, si è sviluppato fino ai giorni nostri rappresentando in diverse fasi storiche una vera e propria modalità alternativa di accesso alla casa.

3.1 Le Zone F e le Zone O

Dall'adozione del Piano Regolatore Generale del 1962 i processi di espansione urbanistica di Roma sono stati fortemente condizionati dallo sviluppo della produzione edilizia abusiva. Accanto alla periferia pianificata si era formata nel tempo e al di fuori delle regole del Piano, una grande periferia diffusa. Con il Piano Regolatore Generale del 1962 vennero individuate le zone F di ristrutturazione urbanistica, 44 nuclei di origine principalmente abusiva sorti a partire dai trasferimenti operati in epoca fascista e sviluppatisi fino alla fine degli anni cinquanta. Il fenomeno dell'espansione abusiva della città, nonostante l'approvazione del nuovo Piano, non si arrestò al punto che si assistette, negli anni successivi, a un ulteriore ciclo di produzione edilizia abusiva che portò all'insediamento di nuovi quartieri ai margini delle zone F.

Nel 1978 si avviò così la cosiddetta perimetrazione dei nuclei sorti spontaneamente, definitivamente approvata nel 1983 con l'inserimento nel Piano Regolatore Generale delle Zone O di recupero urbanistico. Con la variante vennero individuati 74 nuclei di origine abusiva (ai quali, a più riprese, se ne aggiunsero altri 11 poi ridotti nel 1992, con la creazione del Comune di Fiumicino, a 76) da recuperare tramite un innovativo percorso partecipato di riqualificazione, un'alleanza organizzativa tra pubblico e privato, denominato autorecupero urbano. La variante aveva l'ambizione di recuperare i nuovi insediamenti che interessavano sia gli ambiti dove si erano consolidate le borgate dell'epoca precedente sia nuovi ambiti della città dove il fenomeno assumeva dimensioni e consistenze differenti. Vennero a configurarsi quindi

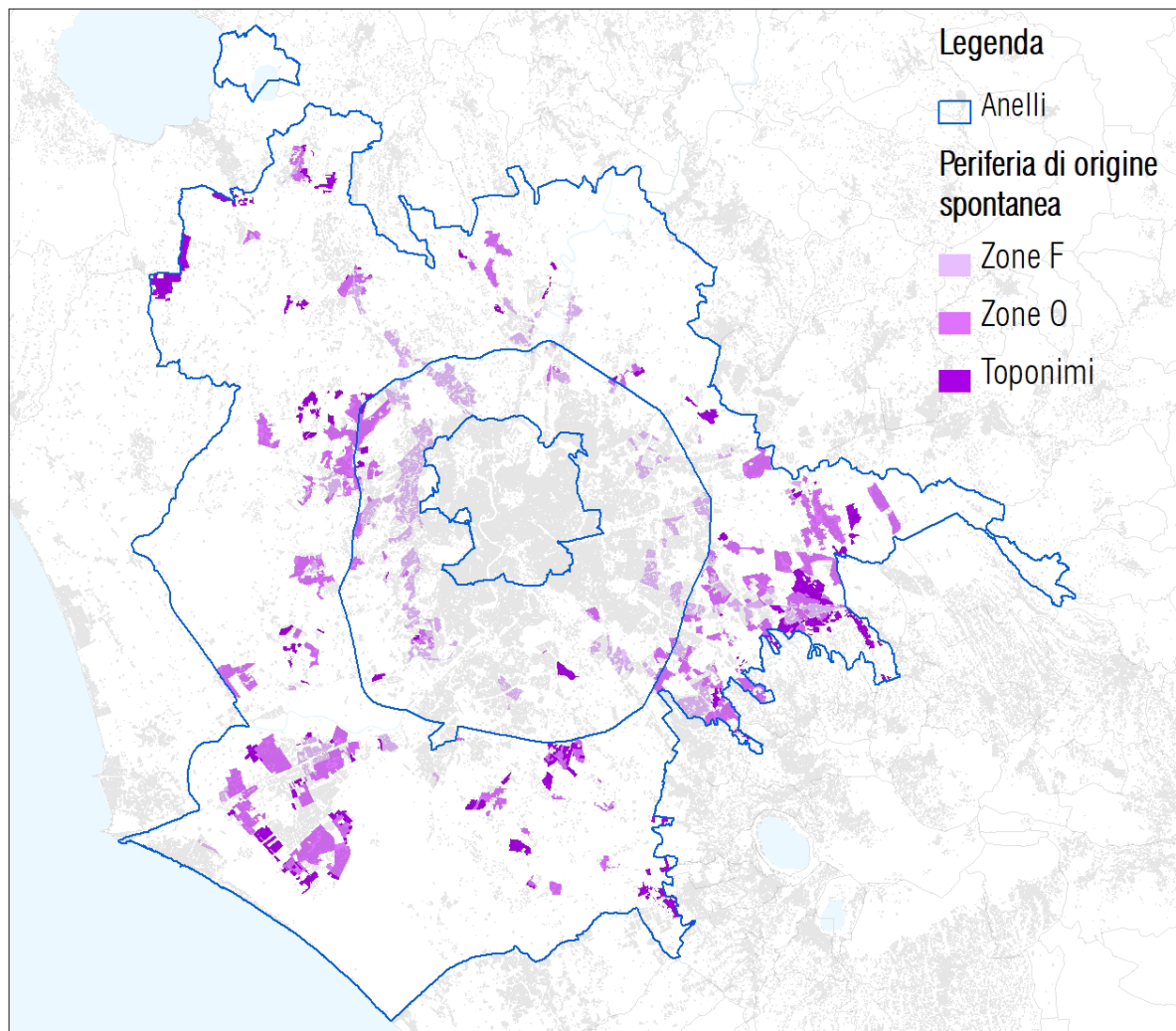
nuovi tessuti edilizi: accanto al borgo storico si ritrovavano, in aderenza, le borgate F e gli insediamenti prodotti dal nuovo Piano. In questo senso è opportuno citare l'esperienza tentata dall'amministrazione comunale nel 2000 quando, per favorire il recupero urbanistico e l'integrazione dei tessuti edilizi spontanei esistenti negli ambiti di Stagni di Ostia, Piana del Sole e Massimina - Villa Paradiso, ha proceduto all'elaborazione di piani di edilizia economica e popolare integrati alla variante di recupero urbanistico dei nuclei. A cavallo tra gli anni ottanta e novanta si verificò un ulteriore avanzamento della produzione edilizia abusiva che, per tipo di produzione e gamma di operatori intervenuti, si andò sempre più configurando come un vero e proprio settore parallelo dell'edilizia. La nuova produzione, non più esclusivamente motivata come nel passato dallo stato di necessità della popolazione immigrata, assunse nuove forme di intervento, in cui prevalse la logica speculativa.

3.2 I Toponimi

Dopo l'approvazione delle Zone O, nel 1983, si assistette così a un fenomeno di progressiva saturazione edilizia. Il fenomeno si concentrò, oltre che all'interno dei 20 nuclei esclusi dalla perimetrazione del 1978 e nelle aree a margine dei perimetri delle Zone O, in nuove lottizzazioni abusive. Il fenomeno interessava ormai tutti i settori della città con intensità e dimensioni tali che avevano prodotto conurbazioni con le espansioni di analoga matrice dei comuni limitrofi. Sebbene, rispetto al passato, l'entità dei frazionamenti illegittimi risultasse ridotta, permanevano quindi forme di abusivismo che facevano sedimentare quantità edilizie non trascurabili. Con la Variante Generale denominata "Piano delle Certezze" del 1997, l'amministrazione comunale intraprese un difficile e lungo percorso di recupero urbanistico di queste zone impostando come principali finalità la loro ristrutturazione urbanistica tendente alla ricucitura tra le zone sorte spontaneamente e il contesto circostante, il miglioramento della qualità urbana degli insediamenti e la realizzazione delle opere di urbanizzazione mancanti. Percorso di recupero che venne certificato nel Piano Regolatore Generale approvato nel 2008, diventando di fatto la terza manovra di recupero urbanistico della periferia, venuta dopo quella riguardante i 44 nuclei di Zona F (1962) e quella riguardante i 76 nuclei di Zona O (1983).

I "nuclei di edilizia *ex* abusiva da recuperare" individuati nel P.R.G. vigente sono oggi 71; di questi, a fronte di 44 piani di recupero presentati dalle associazioni di autorecupero, ne sono stati adottati 29 a cavallo tra il 2012 e il 2017 di cui 5 definitivamente approvati con delibera di Giunta della Regione Lazio. Complessivamente la loro superficie territoriale si estende per oltre 1.900 ettari, con una superficie edificata esistente di circa 2,3 milioni di metri quadri e sono abitati da quasi 60.000 abitanti. Con l'approvazione dei programmi di riqualificazione, oggi per molti alle battute finali dell'iter approvativo, la superficie edificabile ammonterà a circa 1 milione di metri quadri corrispondente a oltre 20.000 abitanti da insediare.

Fig.16 - Periferia di origine spontanea a Roma



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale

3.3 Problemi della periferia di origine spontanea

Quella che stiamo analizzando oggi si presenta come una periferia indistinta, senza qualità, realizzata con un modello insediativo rarefatto insostenibile per estensione, caratterizzata da carenza di servizi e di attività economiche, con scarsissima qualità urbanistica e urbana. Una sequenza di quartieri, piccole città autoreferenziali ormai molto cresciute dal punto di vista demografico. Qui convivono i vecchi proprietari della prima stagione e, insieme ai figli di questi, una gran parte di cittadini stranieri extracomunitari che rappresentano in alcune zone, come si è visto nei capitoli precedenti, più del 20% degli abitanti. La scarsità di servizi e funzioni, da una parte, e di attività economico-produttive, dunque di occasioni di lavoro, dall'altra, sono effetti direttamente riconducibili all'originaria assenza di pianificazione territoriale. Ma la mancata pianificazione urbanistica di quel periodo si legge anche nella sottovalutazione

dell'importanza degli spazi pubblici la cui carenza, consapevolmente o meno, ricade proprio sui residenti che si trovano privi o quasi di fondamentali luoghi di socializzazione. Accanto al costo ambientale ed economico che la collettività è chiamata a sostenere per compensare *ex post* le inefficienze organizzative prodotte dai processi di insediamento spontaneo e abusivo sul territorio, c'è quindi un costo sociale il cui prezzo viene pagato anzitutto da chi negli insediamenti *ex abusivi* vive.

Il recupero, la riqualificazione del territorio e il risanamento urbanistico della periferia di origine spontanea risulta ad oggi, sotto il profilo amministrativo e della pianificazione, sostanzialmente paralizzato. I piani particolareggiati di Zona O, ancora lontani dall'essere completamente attuati nelle loro previsioni, sono, tranne rare eccezioni, decaduti. Le proposte per il recupero dei toponimi faticano a completare il loro iter, se non per i 5 nuclei approvati. Anche i programmi Integrati, immaginati per riqualificare le Zone F del piano del 1962 risultano, tranne qualche interessante ma isolato caso, inattuati.

I 120 consorzi di autorecupero presenti a Roma lamentano poi difficoltà nel proseguire l'importante azione di recupero della periferia *ex abusiva* messa in atto nel tempo con le opere a scomputo, intendendo con questo termine la procedura introdotta dal comune nel 1995 di realizzazione delle opere di urbanizzazione eseguite "a scomputo" (totale o parziale) degli oneri concessori dovuti per nuove edificazioni, ampliamenti o a seguito di rilascio di condono edilizio. Le associazioni consortili costituite sulla base della delibera n. 107 del 1995 rappresentano uno dei principali strumenti di risanamento della periferia romana avendo apportato un fondamentale contributo e una straordinaria forza nel processo di scelta e realizzazione delle opere pubbliche coinvolgendo in un unico procedimento pubblica amministrazione e cittadini. Si contano oltre 300 opere pubbliche realizzate con questo metodo, servizi indispensabili per la periferia romana. Oggi i tempi per l'approvazione dei progetti, sebbene coperti finanziariamente (i consorzi stimano complessivamente tra i 50 e i 70 milioni di euro l'ammontare dei fondi finora raccolti e depositati), sono particolarmente lunghi e le procedure complesse al punto che si assiste addirittura a un vero e proprio stallo delle attività. Il nuovo codice degli appalti, inoltre, genera alcune criticità nella gestione delle risorse che i consorzi accantonano per realizzare le opere a scomputo. Affrontare seriamente e con spirito costruttivo le modifiche da apportare al mondo dei consorzi di autorecupero, alla luce del nuovo codice degli appalti non può, dunque, prescindere dal considerare il ruolo e le competenze dei soggetti coinvolti: i consorzi e i loro presidenti, il Comune di Roma attribuendo alla pubblica amministrazione il ruolo di gestione e controllo degli appalti.

Il tema della sicurezza idraulica è un'altra grande questione irrisolta di una parte della periferia romana, che riguarda direttamente la vita delle decine di migliaia di cittadini che vivono negli insediamenti dell'entroterra di Ostia, a Piana del Sole e Prima Porta per citare i casi più delicati. Queste aree sono sorte, non sempre spontaneamente, in aree di dissesto idrogeologico, sotto il livello del mare o nelle aree di bonifica e della rete di raccolta delle acque. Quartieri che ancora oggi pagano pesantemente una evidente fragilità infrastrutturale e l'assenza di adeguate politiche di controllo e di sicurezza. La realizzazione di questi ambiti, infatti, non è sempre stata seguita da adeguamenti delle strutture e infrastrutture abitative e del reticolo idrografico. Molte volte al contrario il reticolo idrografico minore, quello che contribuisce ad aumentare il

tempo di corrivazione eliminando i picchi di piena, è stato cancellato e ne è stata ridotta la sezione idraulica con tombature e attraversamenti. Ma, più in generale, è oramai la rete dei collettori fognari e di captazione e allontanamento delle acque meteoriche a essere insufficiente in tante aree urbanizzate. Ciò è dimostrato dai sempre più frequenti allagamenti che riguardano, da alcuni anni, anche parte della città consolidata.

Tra i tanti casi esaminati dalla Commissione appare emblematico quello che coinvolge i circa 3.500 abitanti delle zone di Due Colli e Colle Regillo, situati nel toponimo Valle della Borghesiana. Qui, da quasi cinquant'anni, è in atto un complesso e paradossale contenzioso tra cittadini che dichiarano di non aver riconosciuti i loro diritti di proprietà sugli immobili che hanno acquistato e l'attuale proprietà che li ritiene occupanti abusivi dei propri immobili. Una storia lunga e articolata, che oltre al senso di incertezza e di ingiustizia raccontato dai consorzi interessati nel corso delle audizioni, ha tra i principali effetti anche quello di bloccare il recupero urbanistico dell'intero nucleo di Valle della Borghesiana, composto da sette consorzi e associazioni consortili di cui cinque non coinvolti dalla questione delle proprietà contese ma urbanisticamente legati agli effetti della sua mancata soluzione.

Altra criticità riscontrata nel lavoro della Commissione riguarda la situazione del condono edilizio. Per sanare e regolarizzare il fenomeno di abusivismo descritto in precedenza, negli anni sono state promulgate tre leggi di condono edilizio: nel 1985, nel 1994 e l'ultima, nel 2003. A Roma, come si evince dalla tabella che segue, sono state nel tempo presentate oltre 600.000 domande di condono e, nonostante tutti i tentativi di potenziamento ed efficientamento messi in atto dall'amministrazione, di queste ad oggi ne risultano completate nel loro *iter* solo il 67%.

Tab. 21 - Stato delle pratiche di condono edilizio a Roma Capitale (2017)

Legge	Domande presentate	Generale		Consorzi		
		Sanatorie rilasciate	Sanatorie da rilasciare	Domande presentate	Sanatorie rilasciate	Sanatorie da rilasciare
47/1985 abusi ammessi fino al 31/12/1983	416.368	317.143	100.077	19.626	15.182	4.551
724/1994 abusi ammessi fino al 31/12/1993	96.316	67.775	28.250	12.253	8.469	3.760
326/2003 abusi ammessi fino al 31/12/2002	88.608	18.037	69.906	2.508	412	2.072
TOTALE	601.292	402.955	198.233	34.387	24.063	10.383

Fonte: Elaborazione su dati Ufficio Condono Edilizio (ottobre 2017)

Il dato ha una sua rilevanza anche se lo si osserva sotto il profilo delle domande presentate dai consorzi che, dopo trent'anni, risultano ancora non completate per quasi un terzo. Sono prevalsi discontinuità gestionale, segmentazione dei processi amministrativi e decisionali, ritardi nell'applicazione di sistemi innovativi, il tutto contrassegnato da episodi di corruzione e da inchieste dell'autorità giudiziaria ancora in corso e non in grado, al momento, di gettare una luce definitiva sulla storia recente e passata del condono edilizio romano. Il rischio che si corre è quello di non riuscire a completare il percorso di recupero messo in atto dall'amministrazione negli anni; solo la conclusione dell'operazione condono, infatti, potrà consentire di riavviare in maniera

ordinata una riqualificazione diffusa della città. L'ufficio condono, per sua natura e per la mole di domande da rilasciare, inoltre, potrebbe essere il primo contribuente di Roma Capitale. Per operare a pieno regime, tuttavia, necessita di un maggior numero di risorse umane competenti, quindi di investimenti sulla formazione del personale, e soprattutto di un cambiamento di visione che lo porti a essere considerato una risorsa imprescindibile dell'amministrazione capitolina per dare risposte concrete alla periferia ed ai consorzi che attraverso gli oneri concessori versati a seguito delle concessioni edilizie rilasciate realizzano opere pubbliche.

4. I QUARTIERI DI INIZIATIVA PUBBLICA: ORIGINE E PROBLEMI ATTUALI

Gli interventi di edilizia residenziale pubblica realizzati a Roma a partire dai primi del novecento e fino ad oggi si distinguono, con pregi e difetti, nel descritto panorama eterogeneo della periferia romana.

4.1 Le borgate ufficiali e gli insediamenti popolari dell'ICP

Nel periodo compreso tra l'avvento del fascismo e la seconda guerra mondiale Roma conobbe una fase di grandi trasformazioni urbanistiche. La città crebbe ben oltre i limiti del tessuto consolidato di allora con la realizzazione di nuovi quartieri periferici, vennero edificate le cosiddette borgate "ufficiali" e nuovi quartieri popolari.

A partire dagli anni venti vennero edificati gli insediamenti popolari intorno a piazza Verbano, a piazza Mazzini e due nuovi quartieri per edilizia popolare esterni alla città (Monte Sacro e Garbatella). La tendenza a realizzare insediamenti pubblici lontani dalla città produsse un fenomeno di espansione per "saldamenti" progressivi che caratterizzò gli interventi di natura economica e popolare affidati all'ICP durante il ventennio fascista. Secondo questa logica furono realizzate le borgate ufficiali, pensate per far fronte al fabbisogno abitativo degli sfollati del centro a seguito degli sventramenti e degli immigrati in cerca di occupazione e posizionate lungo le vie consolari a una distanza media di 10-12 chilometri dal centro.

Dal 1924 vennero edificati i nuclei di Acilia, S. Basilio, Gordiani, Prenestina costituiti da baracche senza qualità urbana ed edilizia, mentre a partire dal 1935, in attuazione del nuovo piano regolatore del 1931, sorsero i quartieri di case a Val Melaina, Tufello, Pietralata, Quarticciolo, Trullo, Primavalle e Tiburtino 3. Per la realizzazione dell'edilizia pubblica, l'amministrazione comunale provvide alla infrastrutturazione delle aree e all'allaccio con le reti esistenti, servendo nei fatti anche gli spazi liberi intermedi, che in seguito sarebbero stati occupati dai quartieri di iniziativa privata.

4.2 Il piano Ina-Casa

Con la fine della seconda guerra mondiale, il problema della ricostruzione e soprattutto l'esigenza di far fronte ai flussi migratori verso le grandi città, spinse il nuovo Stato repubblicano a mettere in campo un vasto programma di sviluppo del settore edilizio per rilanciare il tessuto economico-produttivo del paese e per migliorare gli *standard* di vita dei cittadini. Il primo programma unitario di edilizia residenziale

pubblica del dopoguerra prende il via nel 1949 con il piano Ina-Casa (noto anche come piano Fanfani) finalizzato alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica su tutto il territorio italiano con fondi principalmente privati gestiti da un'agenzia pubblica. A Roma, in particolare, furono realizzati circa 110.000 alloggi in aree localizzate lontano dalla città e al di fuori delle previsioni del Piano Regolatore. I nuovi quartieri (Tiburtino, Tuscolano, Valco San Paolo, Stella Polare, Ponte Mammolo e Torre Spaccata solo per citare i principali), di dimensione e densità abitativa consistente, vennero realizzati lungo le strade consolari della campagna romana e spesso nelle vicinanze delle borgate ufficiali.

4.3 Il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare di Roma

A conclusione del piano Fanfani con l'introduzione della legge 167 del 1962 si stabilì per la prima volta che il tema della costruzione degli alloggi popolari dovesse essere inquadrato all'interno di un programma di ampio respiro affidato alla competenza delle amministrazioni comunali e coerente con gli strumenti di pianificazione generale.

Il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare di Roma, il più grande d'Italia con i suoi 4.500 ettari, ha avuto un lungo percorso attuativo durato più di 40 anni. A voler riassumere, la storia dell'edilizia pubblica a Roma nel dopoguerra si articola sostanzialmente intorno a due grandi Piani di Edilizia Economica Popolare, alle loro varianti e alle loro integrazioni:

- il primo, messo a punto nel corso della redazione del PRG del 1962 e approvato nel 1964, prevedeva la realizzazione di 73 piani (64 quelli realmente attuati) per complessivi 474.000 abitanti;
- il secondo, approvato nel 1987, assorbiva il residuo della manovra precedente e veniva dimensionato rispetto a un fabbisogno di alloggi pari a circa 200.000 abitanti dislocati in altri 41 piani;
- la manovra di completamento del secondo PEEP varata dal Comune nel 2006 con l'individuazione di ulteriori 28 aree, in grado di ospitare oltre 22.000 abitanti;
- nel 2014 l'amministrazione ha deliberato il Piano Casa di Roma Capitale, dieci varianti dei Piani di Zona in cui era prevista una manovra di densificazione con l'incremento di alloggi (circa 1.200) di edilizia residenziale sociale attraverso l'utilizzo delle aree *extra-standard* e il cambio di destinazione d'uso dei comparti non residenziali non assegnati.

Quando, negli anni sessanta, venne concepito il I PEEP (Piano per l'Edilizia Economica e Popolare) la situazione abitativa romana era già particolarmente critica. Il problema della casa nella capitale non è mai stato un fenomeno transitorio, ma un elemento strutturale della crisi della città. Già nei primi del 900 gli abitanti che risiedevano nelle migliaia di baracche e nelle centinaia di alloggi informali erano stimati in quasi il 10% della popolazione totale. Il dato nel corso degli anni si sarebbe ulteriormente aggravato: nel censimento del '51 gli abitanti delle baracche erano stimati in oltre 100.000, in quello del '71 risultavano 200.000 ai quali se ne aggiungevano altrettanti che si costruirono case senza licenza edilizia in 130 borgate sparse nell'agro romano, dove mancavano acqua, fognature e

servizi. In questi luoghi si concentravano le fasce della popolazione socialmente più deboli ed esposte.

Il I PEEP fu ideato con obiettivi di grande rilevanza strategica, che affidavano agli interventi di edilizia pubblica un triplice ruolo: trainante della nuova espansione (orientata secondo le previsioni del PRG prevalentemente sulle direttrici est e sud), ristrutturazione della periferia vecchia e nuova, razionalizzazione del processo di formazione spontanea della città. In realtà si riuscì a cogliere solo il primo obiettivo enunciato, quello di svolgere un ruolo trainante nei confronti dell'espansione della città. I quartieri realizzati con questa manovra (Spinaceto, Laurentino, Casilino, Vigne Nuove, Tor Bella Monaca e Corviale i più rilevanti) assunsero la dimensione di vere e proprie città satellite comprensive di servizi e residenze realizzate in settori della città ancora poco urbanizzati. L'esperienza della 167 a Roma fu un'esperienza collettiva che coinvolse il settore pubblico e privato: di tutti gli interventi il 32% fu realizzato da operatori pubblici (Iacp e Comune), il 43% da cooperative e il 25% da imprese o privati in regime di edilizia agevolata o convenzionata. Il destino di molti quartieri di iniziativa pubblica fu tuttavia diverso da quello ipotizzato. La realizzazione dei primi quartieri 167 mostrò infatti con grande evidenza la difficoltà di coordinare le procedure e i flussi di finanziamento che consentissero di costruire insieme agli edifici residenziali anche tutte le attrezzature di servizio.

Nella primavera del 1983 l'amministrazione comunale commissionò al Censis un'indagine su 1.200 famiglie residenti in sei tra i quartieri più significativi realizzati nell'ambito del I PEEP: Vigne Nuove, Laurentino, Casilino, Tiburtino Sud, Grottaferretta e Spinaceto. Tra gli scopi dell'indagine c'era quello di definire i criteri per la progettazione di un nuovo PEEP poiché quello in vigore sarebbe scaduto nell'agosto del 1984. Da quella serie di interviste emersero alcuni dati significativi come quelli relativi alla chiara preferenza dei cittadini per i tipi edilizi di altezza medio-bassa, alla capacità di attrazione manifestata dal modello insediativo dei quartieri abusivi e alla mancanza di attrezzature, di servizi collettivi e di parchi e giardini, lamentata dall'82% degli intervistati. Sorprendentemente bassa (8,1%) fu la percentuale di coloro che dichiararono di voler andar via dal quartiere nel quale abitavano: un dato che oscillava tra il 31,4% di Vigne Nuove e il 10% di Spinaceto. Nessuno, invece, avrebbe voluto lasciare Grottaferretta.

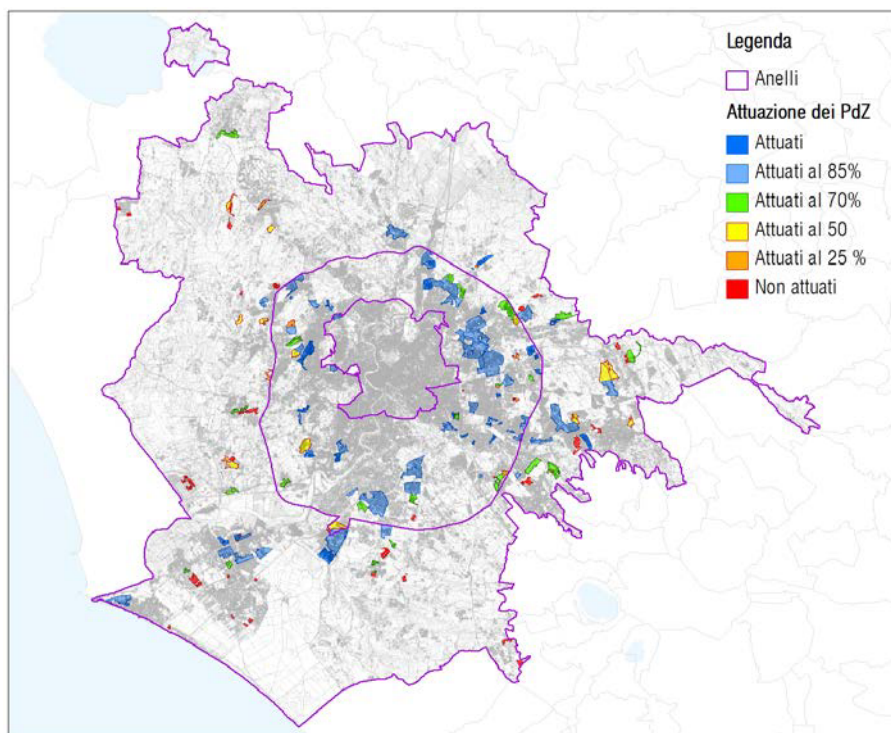
Fu anche in base ai risultati di quell'indagine che il II PEEP, messo a punto tra il 1983 e il 1985, approvato dalla Regione Lazio nel 1987 e poi aggiornato a varie riprese fino al 2006, fu costruito secondo criteri diversi da quello del 1964. Fu dimensionato per un totale di 300.000 stanze per altrettanti abitanti (156.000 come residuo del I PEEP e 144.000 nuove) e le dimensioni dei singoli interventi vennero drasticamente ridotte: non più quartieri con decine di migliaia di abitanti, ma insediamenti di piccole e medie dimensioni, immaginati come elementi di ricucitura tra le periferie e la città consolidata. Le aree individuate furono quindi di piccole dimensioni, diffuse nel territorio comunale, quasi tutte fuori del raccordo anulare, per lo più adiacenti a quartieri sorti abusivamente e pertanto lontane da reti di viabilità principale e rete ferroviaria. Questa impostazione fu possibile in ragione dell'avvenuto contenimento dell'emergenza, portando quindi l'edilizia pubblica a fare i conti con una nuova qualità dell'abitare.

Il II PEEP è stato quindi profondamente diverso dal precedente nelle dimensioni, nei principi ispiratori e soprattutto nell'attuazione. La differenza con la manovra del I PEEP va anche ricercata nel diverso approccio che l'amministrazione ha adottato nelle fasi e nei processi realizzativi. Il mutato quadro normativo in materia di espropri per finalità

pubbliche (è del 1980 la sentenza della corte costituzionale che dichiara illegittime le disposizioni delle leggi n. 865 del 1971 e n. 10 del 1971 nella parte in cui commisuravano al valore agricolo l'indennizzo per l'espropriazione di aree edificabili), il contestuale calo dei finanziamenti pubblici sull'edilizia economica e popolare (nel 1998 si esauriscono i finanziamenti provenienti dalle ritenute Gescal, fino a quel momento fonte finanziaria primaria per la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica) e l'impianto legislativo in materia non adeguato a cogliere la nuova filosofia messa in campo, condizionò l'attuazione del nuovo PEEP. Nuovi elementi che modificarono sostanzialmente il ruolo dei soggetti privati nell'edilizia economica e popolare sia nel reperimento delle aree sia con l'avvio di importanti esperienze nella realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo. A Roma è con il secondo PEEP che si cerca in quegli anni di dare risposta alla nuova esigenza di case in affitto, recependo le indicazioni nazionali e regionali. Questo avvenne, come ricordato in precedenza, in presenza di un quadro normativo obsoleto, con un'incidenza del costo delle aree significativo e, come si vedrà, con una generale difficoltà imprenditoriale a misurarsi con il tema dell'affitto. Tutte queste difficoltà produssero, andando avanti con l'attuazione, il progressivo abbassamento dello *standard* dei nuovi piani. Nonostante le difficoltà sperimentate nell'attuazione del piano, il II PEEP, ha permesso la realizzazione di esperienze positive (Tor Pagnotta, Osteria del Curato, Tor Vergata, Romanina).

Incrociando i perimetri dei comparti edificatori dei 154 Piani di Zona previsti con i dati della cartografia digitale CTRN si può verificare come una buona parte di questi, circa un terzo, risulti al 2005 ancora non attuata o in corso di completamento.

Fig.17 - Roma Capitale, percentuale di attuazione dei Piani di Zona (2005)



Fonte: Elaborazione su base dati Roma Capitale e cartografia CTRN Regione Lazio

4.4 Problematiche della periferia pianificata

La periferia pianificata, pubblica e privata, riferibile al I PEEP e alle grandi lottizzazioni private degli anni '80 presenta problematiche peculiari. In questo tipo di periferia le funzioni pubbliche ci sarebbero, ma la mancata manutenzione dovuta all'alto costo da sostenere genera degrado e disagio. Molte criticità che questo tipo di periferia si trova a vivere sono legate proprio dalla difficoltà che l'amministrazione dimostra nella manutenzione e nella gestione dei servizi e degli spazi pubblici. La perdita di identità che caratterizza alcuni spazi, impoveriti o addirittura svuotati della propria funzione pubblica, porta alla loro trasformazione in non-luoghi che spesso si prestano a divenire ritrovo di balordi, insediamenti informali o peggio ancora discariche abusive. Poi c'è il tema della qualità edilizia degli insediamenti, sia sotto il profilo manutentivo sia sotto il profilo del consumo energetico. Ne costituisce un esempio la vicenda dell'Ater di Roma che nella città è proprietaria di oltre 48.000 alloggi distribuiti in maniera non uniforme su tutto il territorio (il 45-50% risulta concentrato nel quadrante est) e nei quali risiedono tra i 150.000 e i 170.000 cittadini. Il 30% di questo patrimonio risulta realizzato prima del 1945, il 42% tra il 1945 e 1969 ed il 28% dopo il 1969 (dagli anni 90 non si realizzano nuovi alloggi in quantità importanti). Alloggi quindi particolarmente vetusti e bisognosi, anche per le tecniche costruttive impiegate, di importanti opere di manutenzione straordinaria (stimate in circa 110 milioni) che, sia per la condizione di difficoltà economica che sperimenta l'azienda (si è formato nel tempo un debito pregresso molto alto) sia per l'alto tasso di morosità degli inquilini (stimato intorno al 50% degli introiti annuali previsti), non riescono ad essere avviate. La concentrazione di degrado sociale riscontrata unita con quella di degrado fisico dovuto alla mancata manutenzione, alimenta la costituzione di ghetti che fungono da amplificatore delle criticità.

Nella periferia generata dalla manovra del II PEEP siamo in presenza di un quadro estremamente differenziato. Mentre alcuni interventi sono stati realizzati e, pur vivendo le criticità tipiche della periferia, hanno raggiunto uno stato di attuazione soddisfacente, altri sono stati caratterizzati da importanti problematiche.

Oggi alcuni dei piani di zona di questa manovra (Tor Cervara, Castel Verde, Monte Stallonara, Colle Fiorito Pian Saccoccia per citarne alcuni) appaiono come cantieri semi deserti punteggiati da interventi residenziali completati e non, dove le urbanizzazioni primarie e secondarie previste risultano in grande maggioranza non realizzate. In questi quartieri interrotti, costruiti ai margini della città e spesso non in continuità con questa, si vive quindi una condizione di grave disagio abitativo, ampliata da alcuni fenomeni fraudolenti di cui si dirà in seguito, le cui cause vanno ricercate nelle citate difficoltà sperimentate nell'attuazione della manovra, nella mancanza di programmazione e coordinamento nonché nella estrema complessità della normativa di dettaglio che ha prodotto una vasta gamma di situazioni non riconducibili a procedure *standard*. In alcuni piani la mancata realizzazione delle opere pubbliche è ascrivibile alla mancata realizzazione o, peggio, assegnazione delle volumetrie residenziali previste in origine dallo strumento urbanistico, fatto che inevitabilmente si ripercuote sul reperimento delle risorse necessarie.

Sono poi in atto dodici procedimenti della magistratura diretti a verificare eventuali omissioni o illeciti come: il mancato rispetto delle norme di legge, l'assenza

totale di verifica da parte dell'amministrazione pubblica degli operatori convenzionati, la mancata verifica dei requisiti degli assegnatari e il corretto utilizzo del contributo pubblico per la realizzazione dell'edilizia popolare. Alcuni immobili infatti sono stati affittati o posti in vendita senza scomputare dal prezzo dell'immobile l'importo equivalente al contributo pubblico, o gonfiando in maniera ingiustificabile i prezzi. A ciò si aggiunge il problema delle false cooperative. Gli acquirenti che hanno già versato delle quote o si trovano a pagare la rata di un mutuo già erogato, non hanno possibilità di uscire dalla cooperativa poiché risulta praticamente impossibile trovare un socio che subentri al loro posto. Di questi procedimenti, dieci hanno le indagini concluse. I reati contestati vanno dalla truffa aggravata all'omissione di atti d'ufficio, perché è stata ravvisata l'inerzia da parte di pubblici funzionari. Tali vicende sono sicuramente aggravate dal fatto che la natura del presunto reato si basa sulla strumentalizzazione della condizione di disagio sociale che molte persone vivono nella ricerca di una casa a prezzi sostenibili.

Dalle audizioni, così come dai comportamenti degli operatori convenzionati, emerge una non univoca coerenza delle norme (quanto meno della loro interpretazione) in materia di utilizzo del contributo pubblico, nonché del suo scomputo ai fini del calcolo della locazione.

5. RETI E SERVIZI

5.1 Il punto di partenza: l'osservazione dello stato attuale

Nei quartieri di Roma si lamenta la mancanza di infrastrutture a rete o di servizi, ma accade, a volte, che la presenza disordinata di questa tipologia di elementi (elettrdotto, rete ferroviaria, viabilità primaria o autostradale) costituisca un "attacco ambientale devastante" ai territori in cui troppo spesso si rileva "una qualità urbanistica e architettonica assolutamente inadeguata i cui effetti di lungo periodo sono chiaramente individuabili in una progressiva carenza di piazze e spazi pubblici, insufficienza delle infrastrutture e delle reti materiali e immateriali (da quelle per il trasporto pubblico che con la recente ristrutturazione delle linee è ulteriormente peggiorata a quelle telematiche) che mettono ancor più in evidenza la lontananza dal *centro*".

Ecco allora che il riferirsi al concetto di periferia (o di quartieri della periferia) secondo il modello della città otto-novecentesca, cioè come distanza dal *centro* risulta fuorviante e troppo generica, poiché la marginalità è data anche per ambiti urbani (magari limitati) prossimi geograficamente al centro ma segnati dalla carenza di infrastrutture a rete e servizi.

Per Roma, come si è visto, rimane il tema della grande periferia metropolitana nelle sue diverse articolazioni, che non deve essere considerata la palla al piede della Città ma, piuttosto, il luogo dove si concentrano le maggiori opportunità di sviluppo proprio per le peculiari caratteristiche (demografiche, economiche e ambientali) di queste aree di cerniera tra Roma e i Comuni limitrofi.

Il modello di sviluppo è l'altro elemento che definisce ambiti urbani periferici, "caratterizzato da attività imprenditoriali di piccola scala e in settori a basso valore aggiunto (dall'artigianato manifatturiero all'edilizia) non in grado di offrire particolari livelli occupazionali. Su questo punto l'Unione borgate sottolinea che "banche,

supermercati, farmacie e chiese sono presenze garantite un po' dappertutto nelle ex borgate. Ma le altre tipologie di servizi sono totalmente assenti. Non c'è commercio al dettaglio, mancano luoghi di consumo e di produzione culturale (cinema teatri biblioteche) mancano i servizi sanitari e la localizzazione dei commissariati e delle stazioni dei carabinieri" e pur rimanendo questi territori con indici di natalità significativi risulta "insufficiente la diffusione di servizi sociali per i bambini". Inoltre i ragazzi che studiano "per raggiungere un liceo o un istituto professionale impiegano 15 volte il tempo che serve ai loro compagni che abitano in centro".

La sicurezza percepita in questi ambiti urbani dai cittadini è bassa perché sono insufficienti i presidi di sicurezza, debole la rete sociale che aiuta la vita quotidiana delle comunità, limitata la presenza di funzioni (spesso definite di eccellenza) diverse dalla residenza che determinano qualità urbana e costituiscono opportunità di lavoro, svago e incontro sociale e culturale.

In generale, chi vive in ambiti urbani con una bassa qualità dei servizi (giovani o anziani) per compiere le attività quotidiane e rispondere alle necessità primarie deve sottoporsi a lunghi spostamenti con molte ore passate nel traffico.

In questo quadro fatto di problematicità (vecchie e nuove) e di grande incertezza amministrativa ed istituzionale anche le azioni più semplici rischiano di non decollare. Ciò riguarda ad esempio:

- i piani per la sicurezza idraulica che nella attuale confusione delle competenze dei diversi livelli istituzionali non garantiscono prevenzione e opere utili per evitare dannosi alluvioni i cui costi finiscono sempre con l'essere maggiori di quelli derivanti da attività preventive (Piana del sole, entroterra di Ostia, Prima Porta, Via Boccea-Rio Galena);
- la creazione di nuovi mercati del lavoro attraverso programmi di riqualificazione energetica degli edifici e dei territori (*smart city*) spesso sostenibili con fondi comunitari;
- i progetti intercomunali per far decollare i servizi di scala metropolitana prevista dalla pianificazione territoriale che potrebbero garantire nuova occupazione e lavoro evitando inutili rincorse imprenditoriali alla produzione di edifici residenziali;
- un piano per migliorare l'offerta e la qualità edilizia scolastica, superando l'attuale modello che vede la città storica come contenitore prevalente di queste funzioni e offrendo ai giovani percorsi formativi maggiormente rispondenti al mercato del lavoro;
- la costruzione di spazi di coworking in cui startupper e freelance, che condividono valori e fanno sinergia rendono disponibili i loro talenti per favorire lo sviluppo del territorio;
- la realizzazione dell'impiantistica necessaria alla chiusura del ciclo dei rifiuti, per dare alla città quelle condizioni minime per abbattere i costi della raccolta dei rifiuti urbani riconquistando livelli di pulizia e igienicità;

- un nuovo piano per il trasporto pubblico che permetta la riduzione degli sprechi e razionalizzi le risorse costruendo un modello centripeto che utilizzi al meglio le relazioni intercomunali.

Il vasto territorio interessato da queste dinamiche, disarticolato in un arcipelago di isole indipendenti, è anche il primo problema che sperimentano le istituzioni in termini di manutenzione e pianificazione dei servizi. La manutenzione di una rete viaria estesa all'inverosimile (5.500 km, una consistenza che non ha comparazione né con altre città italiane, né europee) e interessata dal traffico delle oltre 1,7 milioni di automobili registrate nella capitale (al quale si devono aggiungere i flussi pendolari provenienti dai comuni esterni) risulta complessa e onerosa, al punto di diventare inefficace in ampie porzioni di territorio con evidenti ricadute sulla qualità della vita di chi utilizza le strade. Così come la pianificazione della rete del trasporto pubblico di superficie, tra le più estese in Europa con i suoi circa 2.300 km, che inevitabilmente non riesce a servire tutte le zone periferiche in maniera efficace. La particolare diffusione dell'edificato, che caratterizza come abbiamo visto la città, è anche una delle principali difficoltà in materia di sicurezza e controllo del territorio. I presidi di sicurezza per il cittadino distribuiti sul territorio capitolino (circa 200 fra caserme dei Carabinieri, della Guardia di finanza e dei Vigili del fuoco, Commissariati di polizia e gruppi operativi della Polizia Locale di Roma Capitale) sebbene diffusi capillarmente si trovano a coprire aree di intervento notevoli: un commissariato o una compagnia dei Carabinieri può distare anche 10 chilometri dall'altra, trovandosi a servire territori di 100-150.000 abitanti, una città di medie dimensioni.

Inoltre, alla frammentazione del territorio si somma quella dei processi, delle procedure. Nella Città metropolitana di Roma Capitale secondo i dati tratti da "La scuola in Chiaro" (portale del Ministero dell'Istruzione) relativi all'anno scolastico 2014-2015 sono presenti 1.295 scuole primarie e secondarie di I e II grado la cui manutenzione è delegata ai Comuni (primarie e secondarie di I grado) e alla Città metropolitana (330 plessi di scuola secondaria di II grado).

Il risultato lo si legge dalle testimonianze raccolte dalla Commissione parlamentare: scarsa efficienza negli interventi di manutenzione, attori istituzionali diversi che duplicano azioni e atti amministrativi; inoltre da un decennio gli enti locali registrano la contrazione del personale e, in particolare, di quello con competenze tecniche. Allora bisogna operare un salto di scala e lavorare per realizzare una nuova organizzazione per la gestione dei servizi nella dimensione metropolitana o, comunque, in forma aggregata tra gli enti territoriali.

5.2 Dalla lettura degli elementi strutturali della Città alle nuove forme di gestione di servizi e infrastrutture

La Città metropolitana di Roma Capitale, è oggi una città contemporanea e complessa, che non corrisponde più alla sommatoria di singole unità organizzative e territoriali dalle quali è composta sotto il profilo amministrativo. Essa tende a caratterizzarsi come uno spazio definito dalle relazioni più che dalle dimensioni territoriali, in cui le determinanti sono la qualità dei processi, la natura dei soggetti e dei conflitti che vi si manifestano.

La crescita economica dopo l'incremento significativo registrato nei primi anni del duemila, ha subito una battuta di arresto nel 2008, registrando prima valori negativi poi, dal 2015 ad oggi, debolmente positivi (stando ai dati del PIL). Ma se il valore aggiunto realizzato nei primi anni del duemila non è andato completamente perduto nella crisi, la distanza dall'area metropolitana milanese comincia a diventare consistente in ragione della ripartenza diversa che si sta verificando tra le due aree metropolitane. Appaiono sempre più necessari nuovi investimenti in asset fondamentali ad alto valore aggiunto come la digitalizzazione dei processi produttivi della pubblica amministrazione, oltre che in manutenzione ed efficientamento dei patrimoni edilizi pubblici e privati, o dello spazio pubblico. In altre parole: bisogna innovare radicalmente. L'osservazione delle fenomenologie descritte nei paragrafi precedenti aiuta a comprendere lo stato delle cose e fornisce indicazioni sulla direzione da assumere.

Per rispondere alla sfida posta la Città deve stare in testa nell'innovazione digitale o, meglio, deve porsi l'obiettivo di divenire una *big data City*, una Città che per gestirsi e per supportare le scelte strategiche utilizza in modo pervasivo i *big data*, attraverso le sue strutture tecniche. Questo perché per recuperare i tanti *divide* che si registrano nella Città (mobilità, periferie, macchina amministrativa, connettività, sicurezza) è necessario fare un salto in avanti e provare a innovare, in maniera radicale, senza alcuna progressività, difficilmente realizzabile.

I comuni metropolitani e i quartieri possono essere sovrapposti a una rete ideale, un grafo, che attraverso l'insieme di nodi collegati, in maniera orientata o non, consente di ricevere e distribuire dati e servizi. La rete ideale copre la domanda di collegamento digitale che la Città chiede, consente velocità di connessione (non solo mobilità) oggi non disponibile.

Inoltre, si potrà innervare la rete ideale con sensori ambientali diffusi nei quartieri della Città, in grado di rilevare le condizioni climatiche (temperatura, pioggia, vento) la qualità dell'aria, dell'illuminazione, i decibel prodotti dai rumori, fino ai dati diffusi dagli *smartphone*, (*array of things*, il sistema delle cose), ma attenzione non le centrali già presenti in talune parti della città dove per esempio con una rilevazione fatta vicino alla stazione Tiburtina si decide di chiudere al traffico tutto il Tiburtino, creando un disservizio diffuso, mentre la zona da considerare potrebbe essere molto più circoscritta. Con questi sensori sarà possibile pianificare e regolamentare interventi sulla qualità dell'aria, o sulle emergenze climatiche e di decongestionamento del traffico, intervenendo su semafori e parchimetri intelligenti. Anche questa tipologia di dati devono entrare nella disponibilità dei cittadini, i quali li potranno consultare, scaricare, confrontare tramite apposite app su dispositivi mobili.

La conoscenza degli andamenti demografici dei quartieri aiuta la pianificazione dell'offerta di servizi culturali, sociali, commerciali o della mobilità. I dati demografici vengono messi a disposizione dei cittadini anche grazie ad app che aiutano a conoscere la zona dove ci si trova, a capirne le disfunzioni e a contribuire a migliorarle.

Le istituzioni locali, adeguatamente riorganizzate, nella capacità di indirizzo e di esecuzione tecnico amministrativa, devono imparare a utilizzare, illustrare e diffondere l'impiego dei dati, anche con la collaborazione attiva dei cittadini, che possono poi accedere agli archivi pubblici, una volta prodotte le opportune elaborazioni. Il fenomeno degli open data non può essere ridotto a una mera messa online di qualche foglio excel,

è molto di più, infatti in Italia il legislatore con il decreto sulla trasparenza (decreto legislativo n. 33 del 2013) ha sottolineato con forza come le pubbliche amministrazioni debbano restituire alla comunità il patrimonio di dati e informazioni dei quali sono in possesso, ma gli open data non sono un punto di arrivo, ma semplicemente uno strumento di innovazione per creare concrete forme di partecipazione dei cittadini alla vita della comunità di cui sono parte. La conoscenza dei dati risulta anche un potente strumento anticorruzione e di controllo sociale.

La stessa Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) nel Rapporto sullo stato di valorizzazione del patrimonio pubblico evidenzia come per i dati open “in termini di qualità e di riutilizzo/valore economico la situazione italiana sia molto frammentata con poche realtà virtuose e tante ancora molto lontane dal raggiungimento di tali obiettivi”.

I dati disponibili e i servizi possono descrivere lo stato della qualità dell'aria, di efficienza energetica degli edifici, di sicurezza alimentare, degli interventi di derattizzazione, della raccolta differenziata intelligente, dei trasporti pubblici in cui siano digitalizzati gli spostamenti, del *bikesharing* opportunamente pianificato, del catasto urbano; lavorando su una quantità di informazioni in evoluzione costante da immagazzinare, mettere in *storage*, analizzare, elaborare, per dare vita a modelli previsionali che contribuiscano a rendere la città “*smart*” e avanzata.

5.3 I riferimenti da assumere nella ricerca di servizi e infrastrutture più efficienti

Sul terreno dell'innovazione sono tanti gli esempi di azioni programmatiche che disegnano una mappa dell'efficienza da realizzare, che li rende parte integrante della progettazione e realizzazione di città intelligenti.

Con la concentrazione della popolazione nelle aree urbane e l'avvento di big data e dell'internet degli oggetti, le Città devono diventare più connesse. Il monitoraggio dello spazio pubblico, dei diversi fenomeni o degli elementi che lo definiscono (dai lampioni ai bidoni della spazzatura, alle condizioni della strada e del consumo energetico) può avvenire attraverso milioni di sensori, in parte già presenti, ma che nel prossimo futuro si moltiplicheranno fino a consentire il controllo diffuso del territorio.

Le città intelligenti ci permetteranno di fare un uso più efficiente delle risorse disponibili, abbassando il consumo di energia. L'uso efficiente delle risorse diventa un fattore fondamentale nella gestione quotidiana della città. Ad esempio, il *crowd control* è un settore dove i *big data* sono già in uso con successo.

Ovverosia ogni volta che una massa di persone molto grande si riunisce in un determinato luogo, c'è un bisogno non pianificato di servizi in quella zona. Questo include soddisfare le esigenze della folla (cibi, bevande) e di garantire la loro sicurezza (i soccorritori, polizia).

I *big data* interagiscono con le infrastrutture della città e molto altro. Los Angeles sostituisce i lampioni con nuovi LED per avere maggiore illuminazione e un sistema interconnesso che informerà dello stato di ogni lampadina e a fronte di malfunzionamenti, si interviene prontamente: l'obiettivo è di avere luci che cambiano colore o lampeggiano per avvisare i cittadini di condizioni che mutano. Per conservare l'acqua, Los Angeles sta usando informazioni raccolte e analizzate per sostituire nelle diverse parti di città le essenze vegetali non native con flora nativa e resistente alla

sicci . Shanghai nel Museo di storia naturale ospita al suo interno anche un centro di analisi dei *big data* per controllare il movimento della folla.

All'efficienza energetica   possibile collegare anche il progetto di raccolta differenziata (da eseguire in relazione alle peculiarit  dei quartieri e alla morfologia urbana). Infatti in alcuni il porta a porta pu  realizzarsi con l'etichettatura dei sacchetti e la consegna nei cassonetti tramite schede magnetiche individuali, in strada la raccolta si pu  realizzare tramite cassonetti con compattatore incorporato alimentato a energia solare; questi ultimi consentono di risparmiare e contenere fino a cinque volte la quantit  di rifiuti dei normali depositi, disponendo di un sistema di allerta computerizzata che avverte la centrale quando sono pieni.

Ma la raccolta differenziata, applicando i principi dell'economia circolare, presuppone il trattamento dei rifiuti per il recupero di materia da utilizzare, nuovamente, nella produzione. Infatti attraverso l'applicazione di tecnologie avanzate si possono individuare soluzioni che permettano di contenere (fin quasi ad azzerarla) la quantit  di rifiuti da conferire a discarica, nel pieno rispetto delle direttive europee.

La digestione anaerobica dei rifiuti costituisce un settore di particolare interesse riguardo al trattamento della frazione organica da raccolta differenziata. In alcuni impianti, il processo di digestione anaerobica   connesso e funzionale a una successiva fase di trattamento aerobico per la produzione di compost di qualit .

Anche in questo caso bisogna superare l'aspetto settoriale che porta a trattare i rifiuti come fatto a s  stante, scollegato dai fenomeni che riguardano la citt , impostando progetti utili al funzionamento del sistema metropolitano.

Il processo di digestione anaerobica dei rifiuti potrebbe mettere insieme il trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU), dei fanghi provenienti dagli impianti di depurazione, dei residui delle lavorazioni agro-alimentari. La frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU) ha un alto indice di fermentescibilit , ossia un alto potenziale di produzione di biometano per tonnellata trattata.

Il biometano prodotto potrebbe alimentare la flotta dei bus (ATAC e COTRAL), dei mezzi di AMA oltre che i veicoli delle amministrazioni locali, attraverso la conversione delle alimentazioni dei motori attuali, intervenendo sui costi di fornitura e le emissioni in atmosfera.

Gli impianti, opportunamente integrati nella parte tecnologica, potrebbero trattare anche la materia residua da sfalci e potature dando luogo, unitamente al residuo dalla produzione di biometano, alla formazione di un compost di qualit . In questo modo anche la gestione degli spazi verdi sarebbe parte di un ciclo produttivo con un puntuale interesse alla esecuzione di sfalci e potature. Infatti oltre al costo diretto degli interventi il vero problema, oggi,   il conferimento della materia residua di tali interventi di manutenzione dello spazio urbano.

Problemi comuni della gestione di grandi metropoli, come la derattizzazione o la pulizia delle caditoie stradali, si affrontano con l'applicazione di sistemi di monitoraggio, di prevenzione e disinfestazione mirata, che utilizzano le tecnologie idonee a ricevere le segnalazioni di criticit , o eventi che prevedibilmente provocheranno la diffusione dei ratti (traslochi, demolizioni, scarichi di rifiuti ingombranti). In questi casi risulta fondamentale la collaborazione (sistemica) dei cittadini o dei condomini nella costruzione e nel mantenimento del database cittadino,

con la capacità di interagire in modalità digitale anche su problemi comuni - buche stradali, auto abbandonate, stato dell'illuminazione stradale, violazioni di domicilio, presenza di graffiti – in modo da permettere una mappatura e la possibilità di programmare interventi organici e puntuali.

Anche la lotta al crimine riceve un aiuto importante dalla gestione dei dati. A Memphis, in Tennessee, da quando la polizia ha adottato pratiche di *analytics* – si chiamano così le elaborazioni fatte con un obiettivo preciso sulle grosse quantità di dati, i crimini si sono ridotti del 24%. Questo non si è ottenuto aumentando il numero di poliziotti presenti nel territorio, ma analizzando dati quali le frequenze dei crimini, i luoghi e gli orari in cui venivano commessi, le variabili quali il tempo atmosferico, i periodi di vacanze o quelli degli eventi estemporanei, è stato possibile anticipare le probabilità di avere un crimine, e quindi prevenire e contrastare la criminalità in modo più efficace.

5.4 Alcune evidenze che impattano struttura urbana e comunità

Anche nella predisposizione dei piani per l'inclusione delle popolazioni Rom Sinti e Caminanti il punto di partenza è la disponibilità dei dati (censimento realizzato dalla Polizia municipale), quale elemento fondamentale per il monitoraggio dell'impatto degli interventi previsti nel Piano di Indirizzi approvato dalla Giunta capitolina. Si tratta di far entrare le 4.503 persone attualmente ospitate nei villaggi attrezzati nelle politiche per l'emergenza abitativa “con l'eliminazione della situazione di ghettizzazione abitativa e sociale. Il sistema dei campi crea disagi sia per chi ci vive che alle popolazioni residenti nelle zone limitrofe, situazione comune alle diverse forme di emarginazione abitativa. Per questo, il superamento dei campi ha come finalità il garantire migliori condizioni di vita per tutti. (...) Come evidenziano anche le migliori prassi realizzate dalle città europee (...) è opportuno includere Rom Sinti e Caminanti nelle politiche e nelle azioni generali, piuttosto che destinare loro politiche "speciali", espressamente dedicate loro, attivando altresì azioni di discriminazione positiva che aiutino a creare dei ponti tra Rom Sinti e Caminanti ed i servizi e le prestazioni disponibili, anche per loro. Per questo, anche per il sostegno all'abitare, le azioni saranno inserite nel quadro del più generale intervento di Roma Capitale sul tema, dall'Edilizia residenziale pubblica al Piano per l'emergenza abitativa per i nuclei più fragili”.

Analogamente al fine di favorire forme di occupazione per Rom Sinti e Caminanti “Nella stessa Strategia nazionale si evidenzia come, negli anni, non siano state realizzate azioni significative a favore dell'inserimento lavorativo delle persone Rom Sinti e Caminanti al di fuori delle attività da loro tradizionalmente svolte. Nel dare centralità del pieno accesso a tutte le opportunità presenti nel mercato del lavoro, va evidenziato come nella stessa Strategia vengano individuati come obiettivi: la promozione della formazione finalizzata all'inserimento nel mercato del lavoro e alla creazione d'impresa; la promozione di strumenti, modalità e dispositivi per la regolarizzazione del lavoro irregolare o precario e lo sviluppo Imprenditoriale di lavoro autonomo; sviluppare percorsi di accompagnamento individualizzato al mercato del lavoro per le donne rom e sostenere l'accesso dei Rom Sinti e Caminanti under 35 al

sistema di opportunità e agevolazioni previste per l'imprenditoria giovanile e l'occupazione giovanile di genere”.

La sicurezza percepita dai cittadini è la preoccupazione posta dal documento del Ministero dell'Interno per il quale “Emerge, prepotentemente, la necessità di assicurare il diritto alla sicurezza non soltanto in relazione ai fenomeni di criminalità organizzata ma anche in rapporto a manifestazioni di criminalità diffusa e di illegalità, essendosi rilevata - specialmente nel contesto urbano e nelle aree metropolitane - una diretta correlazione tra disagio sociale, degrado dei comportamenti e fenomeni di maggiore pericolosità ed allarme, che minacciano, in particolare, le fasce vulnerabili della popolazione (anziani, donne e minori)”. Con questo presupposto bisogna superare la “concezione del controllo del territorio incentrata sulla mera attività di pattugliamento effettuata dalle Forze di polizia, privilegiando, invece, una visione strategica che si ponga, quale obiettivo, l'individuazione di iniziative idonee ad assicurare un territorio sotto controllo. In tale ottica - ed in considerazione dell'esigenza di rafforzare le forme in cui si esplica la sicurezza integrata - appare necessario utilizzare ogni organismo operante sul territorio sollecitandone la massima collaborazione al fine di intervenire, in misura efficace, nella rimozione di ogni elemento potenzialmente presupposto di fenomeni di turbativa alla sicurezza pubblica e di criminalità. Ciò stante, per corrispondere - anche in termini di qualità percepita - alla domanda di sicurezza, si rivela indispensabile l'azione congiunta di più livelli di governo delle iniziative da intraprendere, con un rafforzamento della collaborazione tra amministrazioni centrali, istituzioni locali società civile che, nel rispetto delle relative competenze, responsabilità e ruoli, dia vita, sul territorio, ad un processo di partecipazione alla gestione della sicurezza, nel convincimento che la materia richieda misure - di prevenzione, di controllo e di repressione - diversificate, a seconda dei differenti contesti di riferimento. A tal fine, il ricorso ad accordi territoriali di sicurezza integrata potrà consentire di attuare con maggiore efficacia i piani di implementazione del controllo del territorio e del contrasto della criminalità, con il contestuale recupero di risorse”.

5.5 La gestione dello spazio pubblico

La gestione dello spazio pubblico resta una preminente responsabilità delle amministrazioni locali, per essere esercitato con successo, questo ruolo ha bisogno della attiva collaborazione dei cittadini, delle associazioni che questi fanno mettere costantemente in campo, di attori privati.

Tutti i cittadini sono fruitori dello spazio pubblico e tutti hanno diritto di accedervi e usarlo in piena libertà nel rispetto delle regole della convivenza civile. Nella città sempre più complessa e diversa, ciò richiede processi democratici, dialogo e attenzione alla diversità. La fruizione degli spazi pubblici è un ingrediente fondamentale per la determinazione di indicatori di qualità degli stessi e del livello di vita dei cittadini.

Il godimento dello spazio pubblico comporta il diritto a usufruire di spazi pubblici adeguati, il dovere di concorrere a questo obiettivo attraverso modalità liberamente scelte, che possono variare dalla semplice assunzione di comportamenti

responsabili a livello individuale e collettivo fino al coinvolgimento in iniziative di cittadinanza attiva.

Spesso in carenza di azione del sistema pubblico sono le associazioni a svolgere un ruolo di supplenza nella gestione dello spazio pubblico (cura del verde, presenza davanti alle scuole, realizzazione di opere da *standard* urbanistici). In presenza di limitate risorse pubbliche, si possono favorire opportunità per la nascita di piccola imprenditoria locale e di lavoro.

L'innovazione, le nuove tecnologie insieme con l'immensa risorsa sociale rappresentata dall'associazionismo dei cittadini consentono di aprire orizzonti diversi e di immaginare nuove opportunità nella gestione dei beni comuni.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'indagine condotta sul campo dalla Commissione ha fatto emergere la necessità di un coordinato intervento delle massime istituzioni nazionali sul caso della Capitale e sulle condizioni di vita dei quartieri e delle periferie, sia per quanto riguarda la sicurezza, le azioni di contrasto alla povertà, le politiche di carattere sociale, sia per quanto riguarda gli interventi sulle trasformazioni urbane, la manutenzione della città, l'efficienza dei servizi pubblici (con particolare riguardo al tema dei rifiuti e dei trasporti) e il rilancio dell'economia in una città che rappresenta una parte cospicua del PIL italiano (oltre 130 miliardi, pari al 9,6% del valore aggiunto complessivo nazionale).

Del resto i documenti ufficiali depositati durante le audizioni, in primo luogo da parte degli uffici di Roma Capitale (audizione Sindaca Raggi e giunta del 11 luglio – relazione Roma Capitale del 21 novembre) tornano frequentemente sul tema della necessità di affrontare i più urgenti problemi della città e le stesse prospettive di rilancio della Capitale in un'ottica di politiche nazionali e nel quadro di un rafforzamento di poteri amministrativi, prerogative istituzionali e maggiori risorse per una realtà metropolitana che, come ampiamente descritto nelle pagine della presente monografia, rappresenta la più grande città europea per estensione territoriale inserita in una area metropolitana sempre più integrata con i centri dell'*hinterland* del territorio provinciale e con una morfologia assai dispersiva per i caratteri insediativi disomogenei e sparsi ereditati nel corso dello sviluppo moderno del suo territorio; caratteristiche che contribuiscono a rendere assai onerosa e complessa l'azione di governo del territorio e la coesione sociale soprattutto nei quartieri di periferia e in quelle parti comunque maggiormente esposte agli effetti negativi che oggi caratterizzano trasversalmente le grandi aree urbane, come descritto nell'introduzione generale del rapporto.

Si può affermare esistere oggi un nuovo profilo della “questione romana” intesa come una delle questioni ricorrenti della storia d'Italia e nella quale le antiche contraddizioni derivanti da un rapporto non sempre virtuoso con lo Stato nazionale, mai del tutto risolte e che ancora incidono profondamente, si sommano alle problematiche derivanti dalla condizione di una grande metropoli mondiale in presa diretta con il mondo, con l'Europa e con la globalizzazione.

La recente costituzione di un “Tavolo per Roma” e che vede convergere, intorno a un programma comune di azioni e di interventi coordinati, lo sforzo dello Stato

centrale, della Regione Lazio e di Roma Capitale per dare una spinta alla ripresa economica e all'individuazione di obiettivi mirati (e di conseguenti importanti risorse), rappresenta un segnale assai positivo che, al di là delle singole appartenenze politiche, può ricostruire fiducia verso le istituzioni da parte dei cittadini, delle famiglie e delle imprese e rigenerare il tessuto civile, oggi segnato da grave disagio e sfiducia anche in conseguenza della negativa immagine attribuita in generale alla città a seguito delle recenti inchieste giudiziarie sulla corruzione e le azioni di associazioni a delinquere anche di stampo mafioso.

Occorre assolutamente invertire la rotta e il lavoro svolto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla sicurezza e sullo stato di degrado delle città italiane delle loro periferie può contribuire, per quanto riguarda anche la situazione della Capitale, a rafforzare, con il ruolo del Parlamento, l'impegno comune per aprire una nuova stagione di crescita, sicurezza e coesione sociale.

A tal fine si elencano di seguito alcuni dei nodi essenziali emersi nel lavoro di indagine della Commissione e che si propone di porre al centro del lavoro del Parlamento, del Governo e degli enti territoriali della Capitale d'Italia.

Tali punti si articolano su livelli diversi: alcuni di carattere generale o per così dire "strategico" e connessi a scelte di fondo sui poteri, le risorse e le vocazioni dell'area metropolitana e territoriale romana, altre più legate a emergenze ravvicinate e immediate ma non per questo risolvibili con ricette altrettanto immediate o semplici, quanto con misure specifiche o puntuali che, considerando la scala e la struttura dei problemi, sempre assumono caratteristiche complesse e non semplificabili in slogan e titoli di facile presa.

Occorre infatti rifuggire dalla tentazione, sempre in agguato, di scartare la durezza della realtà e delle sue complessità con fughe retoriche (che sovente derivano dalla pressione che i problemi e la loro gravità esercitano sulla politica e sulle istituzioni) e percorrere la strada del realismo dei tempi e delle soluzioni.

Un organismo parlamentare, quale quello della presente Commissione, può, in questo senso, indicare alcune linee di intervento e segnalare le questioni più significative emerse.

Non può credibilmente spingersi nel dettaglio più intimo delle soluzioni che spettano alle autorità di governo nazionale e locale democraticamente elette, vista la presenza di forze politiche con orientamenti politici e ideali divergenti.

Con questo approccio e con lo spirito di cercare e trovare i massimi punti di convergenza e condivisione si indicano dunque per punti le seguenti questioni.

6.1 Una nuova governance metropolitana

Per le caratteristiche morfologiche che l'area territoriale romana è venuta assumendo nel corso degli ultimi decenni, caratterizzata da una crescente integrazione del territorio metropolitano e provinciale (ampiamente descritto in apertura della presente monografia) appare urgente e indilazionabile una riforma strutturale della forma di governo del territorio metropolitano che superi l'attuale stratificazione tra Città metropolitana, Comune di Roma e Comuni dell'*hinterland* e municipi interni al Comune di Roma.

La recente introduzione, anche a Roma, della Città metropolitana con il la legge n. 56 del 2014 in luogo della Provincia, ha senza dubbio aperto un processo nuovo, teso a una maggiore integrazione di funzioni e di azione tra i vari comuni del territorio metropolitano ma non sembra aver risolto l'esigenza di una diversa e più efficace organizzazione dei compiti e dei poteri tra l'istituzione di area vasta (con funzioni strategiche e di programmazione) e quelle di maggiore prossimità territoriale come i municipi (con compiti di gestione dei servizi e della manutenzione). Né, del resto, appare convincente il livello di coordinamento tra i diversi comuni del territorio *ex* provinciale, soprattutto in presenza di un sistema di rappresentanza di secondo livello e non eletto direttamente dai cittadini.

Ne risulta un quadro eccessivamente frammentato e stratificato che non consente a nessuno dei soggetti istituzionali esistenti e previsti dall'ordinamento vigente di ottemperare con sufficienti risultati ai suoi compiti di coordinamento territoriale (Città metropolitana), amministrazione (Roma Capitale), decentramento (Municipi).

L'integrazione territoriale con il contestuale aumento di domanda sia di indirizzi di governo strategico sia di prossimità da parte delle comunità, dei soggetti economici e professionali, impone scelte urgenti tese a strutturare una nuova forma del potere democratico che governi i processi in atto e abbia poteri e risorse adeguate per darvi risposta.

Tutto ciò è emerso con forza dalle verifiche sul campo della Commissione e dalle testimonianze rese da numerose realtà associative e istituzionali che quasi sempre hanno segnalato le difficoltà nel gestire in modo integrato questioni come la mobilità, il ciclo dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico, le reti di viabilità, la localizzazione delle funzioni strategiche per la logistica, la grande distribuzione commerciale, l'intermodalità metropolitana tra trasporto aereo, ferroviario e portualità e al tempo stesso la gestione dei servizi alla persona e la manutenzione urbana nei singoli quartieri.

La Commissione intende quindi segnalare al Parlamento la necessità di affrontare la "questione romana" come una grande "questione nazionale" e persino europea (in considerazione delle particolari caratteristiche di Roma Capitale e del suo significato mondiale anche in relazione al suo essere Capitale di due entità statali che insistono sul suo territorio in modo diffuso) e ad adottare, magari nel quadro di una più generale evoluzione dell'ordinamento degli enti locali regionali e metropolitani su tutto il territorio nazionale, misure tese a dare risposte conseguenti al processo di metropolizzazione e di integrazione territoriale, se necessario anche con modifiche costituzionali.

6.2 Il nodo delle risorse

Altro aspetto di carattere "strategico", emerso soprattutto dalle documentazioni depositate dalle autorità di Roma Capitale e che pesa notevolmente sugli equilibri della periferia, sul livello e la qualità dei servizi, sulla sicurezza, sulla manutenzione e trasformazione urbana e sulla disponibilità stessa di adeguati mezzi e risorse umane della struttura amministrativa, riguarda le risorse finanziarie.

Su questo punto si registra il costante richiamo del Sindaco di Roma e degli amministratori capitolini, di fatto in relazione a tutti i campi e i settori dell'azione amministrativa. Nella sua audizione in Commissione (seduta dell'11 luglio 2017) la

Sindaca Raggi ha sostenuto essere necessari per intervenire profondamente nel risanamento delle periferie della Capitale, 1,8 miliardi di euro l'anno di fondi extra. La stessa amministrazione di Roma Capitale non ha però reso chiaro, almeno in sede di audizione, la modalità di calcolo di tale cifra e la relazione con quali settori e temi specifici. Né si è potuto dedurre, dalla stessa fonte, in quale direzione e in quanti anni potrebbero essere impiegati tali fondi.

Non esiste, all'apparenza, un piano di azione pluriennale che partendo dalla condivisibile e incontrovertibile necessità di capitalizzare il sistema urbano (sia con risorse pubbliche con risorse private) definisca tempi, obiettivi e progetti per un'azione in profondità capace di riequilibrare le realtà di maggiore disagio presenti in città e nelle periferie.

Nemmeno la relazione pervenuta alla Commissione in data 21 novembre 2017, a integrazione dei dati e degli elementi forniti in audizione, sembra risolvere adeguatamente questo decisivo aspetto, limitandosi, di fatto, a una mera elencazione di esigenze generali, all'auspicio di risorse maggiori ma senza che emerga una selezione di priorità, una declinazione di ambiti territoriali o degli indici analitici di disagio sia in relazione ai problemi che ai vari quartieri.

Si auspica che in sede di svolgimento delle attività del "Tavolo per Roma" tale carenza possa essere colmata anche grazie a un più chiaro quadro delle risorse già disponibili ma non utilizzate o bloccate e ad altri ulteriori disponibilità.

Resta, tuttavia, incontestabile il fatto che la Capitale appare, oggi, una città gravata da uno schiacciante peso finanziario, dovuto in primo luogo al debito pregresso maturato negli anni, che le impedisce di risollevarsi e che comprime oltre ogni limite il volume delle risorse destinate a investimenti in conto capitale.

Prima della crisi del 2008 gli investimenti pubblici locali avevano raggiunto a Roma livelli simili a quelli che oggi vediamo a Londra, Parigi o Stoccolma. Fra il 2001 e il 2006 le risorse per investimenti mobilitate dal bilancio comunale sono state di 6,4 miliardi, un po' più di un miliardo l'anno. Oggi invece si assiste a una compressione notevole degli investimenti pubblici, che raggiungono a fatica un terzo o un quarto degli investimenti raggiunti dalle altre capitali europee.

Si tratta di un dato abbastanza comune, nei suoi tratti generali, a quello della maggior parte delle città italiane che hanno visto calare sensibilmente gli investimenti e crescere la spesa corrente soprattutto per gli effetti del "fiscal compact" e delle politiche europee di contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, nel caso di Roma, sia per la dimensione e complessità della città, che tutto amplifica e moltiplica, sia per la specifica condizione debitoria in corso di risanamento attraverso le specifiche attività e uffici statali previsti dalla legge n. 133 del 2008, lo stato di depressione degli investimenti ha assunto un carattere particolarmente grave e allarmante per le conseguenze sullo stato manutentivo e dei servizi.

Vale la pena soffermarsi brevemente sul tema del debito pregresso di Roma Capitale che non può essere eluso per un quadro completo della riflessione sul nodo delle risorse.

Sulla base delle decisioni assunte nel 2008 l'estinzione della massa debitoria pregressa, la cui entità non appare ancora stimata con certezza, viene traguadata nell'orizzonte massimo dell'anno 2048, sulla base di una dotazione annua di 500 milioni di euro, di cui 300 provenienti da un fondo nazionale dedicato del MEF e 200 da

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

normale nella nostra quotidianità. (I) ragazzi, gli stessi che sono dispersi nelle scuole, qualcosa di buono ce l'hanno e di questo qualcosa di buono molto spesso si appropria la criminalità prima di noi. La pratica laboratoriale, quindi, diventa quell'aggancio fatto a scuola. La scuola si deve riappropriare del valore delle persone, delle competenze, dei saperi taciti. C'è sempre una separazione netta tra cognitivo, manuale, emotivo. Noi dobbiamo aiutare a riconnettere”.

Sempre sulla scuola si sofferma VINCENZO VARRIALE, dirigente scolastico dell'Istituto Angiulli citando un esperimento voluto fortemente lo scorso anno dal Ministro Giannini: La scuola al centro. “La scuola al centro ha visto molte delle nostre scuole aperte nei periodi in cui solitamente le scuole sono chiuse. L'operazione non è stata probabilmente di grande successo in termini numerici, perché abbiamo avuto l'autorizzazione a tenere aperte le scuole a fine giugno, quindi ovviamente bisognava un percorso che fosse allettante e avesse un appiglio su questi bambini, che altrimenti preferiscono andare al mare. Tuttavia, è tutto occasionale, quindi quello che chiediamo sono interventi mirati, programmati, che nelle nostre aree significano soprattutto interventi di supporto alla genitorialità”.

DAVIDE MAROTTA, Comitato Ospedale San Gennaro, ha evidenziato l'insufficiente livello sanitario “La cosa impensabile è che viene negato un altro diritto alla popolazione, quello di curarsi. Nel nostro quartiere c'era un ospedale, che negli anni ospitava circa 900 posti letto. Abbiamo fatto interrogazioni parlamentari, siamo andati alla regione. L'unica parte istituzionale che ci ha dato una mano è stata la circoscrizione, ma purtroppo non ha forza”.

Sulla necessità di interventi poderosi insiste GIANLUCA TORELLI, Movimento anticamorra “Un popolo in cammino”: “La nostra è una rete composta da circa una trentina di realtà della Sanità e di tutta la città. Ci sono dentro associazioni e parrocchie. Durante questo anno e mezzo abbiamo incontrato le istituzioni e il prefetto e spesso ci siamo confrontati proprio con questa sfasatura di tempi. Per esempio, noi dicevamo: «Attivate le telecamere, che è la prima cosa tangibile e concreta che potete fare per provare a porre un argine alla violenza della camorra». La risposta che ci veniva dall'altra parte era: «Sì, devono arrivare i fondi comunitari. C'è il bando approvato, fra sei mesi, fra un anno, fra due anni...». Questi non sono i tempi con cui vivono le persone e su cui viaggia la città perché, mentre passavano quei tempi, sei mesi, un anno o due anni, ci sono stati altri morti per le strade. La prima volta che andammo a chiedere l'attivazione delle telecamere, non di metterne di nuove, ma semplicemente di accendere quelli esistenti (...) Ci sono alcune cose urgenti, che andrebbero fatte proprio subito. Come ho detto, l'attivazione della videosorveglianza sarebbe un primo provvedimento urgente da attuare. Un'altra è rafforzare il presidio ordinario delle forze dell'ordine. Non chiediamo la militarizzazione. Si è visto che i militari per le strade non riescono a incidere sul fenomeno della criminalità. Ci sarebbe bisogno di maggiori risorse per l'intelligence e per il presidio ordinario del territorio da parte delle forze dell'ordine. Ci sono poi due temi già menzionati da molti: la scuola e il lavoro. Sono due temi molto collegati. Come sapete, la dispersione scolastica in questa città raggiunge picchi record in Europa, ma li raggiunge negli ultimi due anni dell'età dell'obbligo. Fino ad allora abbiamo numeri che sono sovrapponibili alle medie sia italiane che europee. Questo vuol dire che quei ragazzi smettono di andare a scuola perché pensano che è inutile andarci. Smettono di andarci quando cominciano a vedere

che chi studia del titolo di studio non se ne fa niente e provano a cercarsi dei lavoretti. La risposta a questa cosa va data su entrambi i fronti. Da un lato, come vi abbiamo già detto, bisogna aprire le scuole al pomeriggio. Inoltre, serve un investimento straordinario sul lavoro, in particolare per i giovani. Non devo stare qui a darvi cifre che voi già conoscete. Noi in alcuni quartieri abbiamo una disoccupazione giovanile che supera il 70 per cento, che è un dato raccapricciante. Fino a quando resterà in piedi questo dato, non ha senso parlare di recupero della dispersione, non ha senso parlare di niente, perché quello è il dato che alimenta le camorre. (...) Qui incontrate tanti soggetti e tante associazioni che provano a dare delle risposte, ma lo fanno in solitudine, lo fanno in assenza di strumenti, fino a quando non arriverà da parte della politica nazionale e del Governo centrale quello che abbiamo chiamato spesso in modo improprio un «Piano Marshall» per il lavoro al Sud. C'è bisogno di progetti di rigenerazione urbana, di progetti di agricoltura sociale, di utilizzare le tante risorse inespresse che ci sono in questo territorio. Bisogna creare opportunità di lavoro nuovo per i giovani, perché, se si fa questo, allora si riesce a ridare dignità a questo quartiere e a tutta la città”.

GINO MONTELEONE, Movimento anticamorra “Un popolo in cammino” aggiunge “le forze dell’ordine e il Governo non sanno darci quella sicurezza che meritiamo nell’ordinario. Pertanto vogliamo quello che in tutte le città e in quartieri borghesi della nostra città c’è: sicurezza, vigili urbani, forze dell’ordine che non si limitino a fermare chi guida, giustamente, perché non ha il casco o non ha la cintura di sicurezza (perché questo è l’ordinario), ma provveda anche a eliminare questi criminali”.

Altra questione è quella sollevata da ALDO LORIS ROSSI, urbanista: “Il quartiere Sanità è in una sacca tra Capodimonte e Sant’Elmo. Se succede una catastrofe sismica, non si può fuggire da nessuna parte, solo da via Foria. c’è ancora una possibilità urbanistica di poter realizzare zone verdi, attraversamenti e servizi nella parte bassa di questo cratere”.

Sulla necessità di una maggiore coesione e una maggiore collaborazione tra i vari livelli istituzionali insiste anche LELLO D’AMBROSIO, Associazione Borgo Vergini Sanità: “gli sforzi che si possono fare a livello locale, con tutti i limiti che ci sono, non sono sufficienti ad affrontare le problematiche”. In particolare vengono indicate “un maggiore coordinamento tra le forze dell’ordine e la questione delle telecamere, che è assolutamente prioritaria. Questo – aggiunge D’AMBROSIO - era un quartiere che prima si basava tantissimo sull’artigianato, in particolare sulla lavorazione del pellame. Adesso ci sono due colonne che potrebbero portare avanti il tutto, che sono il commercio e la cultura. È evidente che, con tutti gli sforzi che si possono fare, se non c’è il terzo comparto, che è quello della sicurezza, della normalità, anche questo viene meno”.

Sul bisogno di fare “squadra” si sofferma LUIGI MARSANO, Rete Sanità: “La Rete del rione Sanità è un coordinamento delle tante associazioni che agiscono sul territorio, che mette insieme le scuole, le parrocchie, le associazioni, i cittadini singoli. A noi piace ricordare attività positive, ad esempio il fatto di aver attirato il micro-credito alla Sanità in collaborazione con la Banca Etica, il fatto di aver aperto il parco San Gennaro, che era chiuso, il fatto di aver stimolato l’apertura del cimitero delle Fontanelle. Non abbiamo fatto noi queste cose, ma come rete le abbiamo stimulate. Ciò

vale anche per la battaglia sull'ospedale San Gennaro. È chiaro che si è messo in piedi un movimento popolare che ha smosso le cose. Ci sono anche delle esperienze negative, come la chiusura del cinema Felix, le battaglie perse, la mancanza di presidi culturali alla Sanità. Dopo le tante attività che si fanno, le notti bianche, le tante attività culturali che cerchiamo con tanto sforzo di organizzare, la rete educativa territoriale con le scuole, il doposcuola, la scuola con i migranti e una serie di iniziative, alla fine basta una sparatoria e il quartiere rientra nel terrore”.

Infine FRANCESCO D'ALÒ, consigliere della III municipalità, riprende il tema della sicurezza “Il fenomeno della camorra, la mafia campana, si caratterizza per una manovalanza giovanile che si sente realizzata per poche decine o centinaia di euro alla settimana, rischiando la propria vita tutti i giorni o tanti anni di carcere. La situazione è critica, ma sicuramente la strada giusta non è la militarizzazione che funge da arredo urbano, priva di poteri operativi, sprecando risorse, mentre poi si vanno a tagliare alcuni servizi essenziali come i diritti del cittadino. Come dare una svolta a questa situazione? La repressione è uno strumento utile, insieme alla macchina giudiziaria, ma non risolve il fenomeno cancerogeno radicato sui territori. L'altro strumento essenziale è la prevenzione: su quest'ultimo bisogna investire, secondo me. La prevenzione è intesa da due punti di vista: lavoro, formazione sociale ed educazione sociale sono tra gli elementi essenziali. Save the Children indica il nostro territorio con la più alta dispersione scolastica. Questo è un campanello d'allarme sociale deficitario. Oltre alla prevenzione sociale, c'è la prevenzione di sorveglianza, ovvero forze dell'ordine sul territorio, più uomini per la sicurezza, volti a fronteggiare i fenomeni criminosi che si verificano con una presenza quasi giornaliera”.

3. SCAMPRIA: LA PERIFERIA NELLA PERIFERIA

Anche per SCAMPRIA si riportano, in sintesi, il “quadro situazionale” emerso nel corso delle audizioni.

Antonio Memoli, in rappresentanza del comitato «Vele di Scampia», ha evidenziato “una sensazione di scollamento” tra il Governo e i territori, tra le analisi dei problemi e le cose poi realmente realizzate.

“Nel 2014 – ha detto Memoli -, il comune di Napoli ha fatto redigere dall'università, dal dipartimento di pianificazione, un piano di fattibilità che ha individuato il contesto generale della situazione delle Vele e di Scampia. È un piano nel quale vengono indicati interventi sulle Vele e viene indicato, cosa che stiamo dicendo da trent'anni, in che misura Scampia deve passare da luogo di periferia marginale a luogo funzionale alla città metropolitana. L'allora Governo Renzi ha deliberato un piano delle periferie, con cui si sono stanziati 500 milioni a livello nazionale. Questo piano chiedeva che le città, in particolare le città metropolitane, producessero delle progettazioni preliminari nelle quali venissero indicate le problematiche delle periferie. A questo fine, il comitato, quindi ancora una volta con l'attività che partiva dal basso, da dentro le Vele, ha fatto produrre all'amministrazione De Magistris un documento – «Restart Scampia» -, in cui sono stati chiesti finanziamenti. Per questo progetto, il «Restart Scampia», sono stati finanziati 18 milioni, che servono per l'abbattimento di altre tre vele – le prime tre sono state abbattute tra il 1999 e il 2003 – per la ristrutturazione di una vela, la B, la più lunga”.

Una esperienza, quindi, di progettazione dal basso che arriva a finanziamento e anche a realizzazione.

Il territorio di Scampia, del resto, è apparso ricco di iniziative di cittadinanza attiva. Sergio Sala, del Centro Hurtado, ha raccontato l'esperienza di questo centro socioculturale della comunità dei padri gesuiti, sul territorio dall'inizio degli anni Ottanta. "Serviamo il territorio in vari modi – ha detto Sala -. Anzitutto, vogliamo dimostrare che si può vivere insieme. La gente dei parchi può vivere con la gente dei lotti, la gente del centro della città può vivere con la gente della periferia, tutti possiamo vivere con i rom presenti nel quartiere. In secondo luogo, si può lavorare nella legalità. Abbiamo una cooperativa che dà lavoro a una dozzina di persone, che produce oggetti, che vende, artigiani del luogo che lavorano nella legalità con le proprie mani. In terzo luogo, con le nostre attività culturali e pastorali vogliamo scoprire la scintilla, la vocazione, i talenti che il Signore ha messo nei nostri giovani. Vogliamo far emergere le loro potenzialità e indirizzarli al mondo del lavoro.

"Anche Scampia – ha rilevato Sala - ha un centro e una periferia. Padre Pizzuti, che fa parte della nostra comunità, tempo fa ha scritto un articolo, descrivendo Scampia in tre cerchi concentrici: noi siamo nel centro. Siamo nell'auditorium, il centro di Scampia. C'è la municipalità, la Polizia, i servizi sociali, il centro Hurtado, la cooperativa L'uomo e il legno, Maddaloni, Chikù, c'è il centro di Scampia. Poi c'è un secondo cerchio, fatto sostanzialmente da case, e poi c'è la periferia di Scampia, fatta dai campi rom e dal carcere. Per noi, la periferia della periferia è non dico ancora più importante, ma è importante tanto quanto il resto di Scampia".

Anche da Rosario Esposito La Rossa, dell'associazione Vodisca, animatore sociale tra i più attivi del territorio dell'area a nord di Napoli, sono arrivati utilissimi spunti di analisi e riflessione. "Abito qui a Scampia – ha detto Esposito La Rossa - da quando sono nato e penso che mai momento storico sia stato più forte, più positivo di quello attuale per questo quartiere. Dieci anni fa, c'erano piazze di spaccio ogni 250 metri. Oggi sono diminuite in modo impressionante e sono state sostituite da realtà innovative. Chikù, Maddaloni, il centro Hurtado, le cooperative La Roccia, L'uomo e il legno, Arci Scampia. (...) Mi sento orgoglioso di vivere questo momento storico. Le realtà sono strapropositive anche dal punto di vista degli esperimenti fatti in questo quartiere. Sono convinto che tra dieci anni parleremo di Scampia come di un modello di sperimentazione sociale a livello italiano, con esperienze come quella di Chikù, di integrazione reale tra donne rom e donne napoletane. Qui sopra c'è il primo ristorante italo-rom d'Italia, dove si mangiano la pizza frita e le pietanze rom insieme, fatte da donne rom e donne napoletane. La scuola calcio Arci Scampia prima era una stanza, un buco. Oggi si allenano 400 ragazzi. Questo quartiere, oltre a quelle fatte in passato, sta continuando a fare lotte. Il 50 per cento della popolazione ha meno di 25 anni. Siamo il centro della città metropolitana, perché siamo tra il centro della città fisica e Aversa, Melito. È il quartiere più verde della città".

"C'è però un rischio – ha anche avvertito Rosario Esposito La Rossa -, che stiamo vivendo soprattutto nell'area che riguarda il parco Corto Maltese, via Fratelli Cervi, e cioè che la gente dica che era meglio prima. Eliminata la criminalità organizzata, ora sta arrivando la microcriminalità. Non siamo più controllati dalla criminalità organizzata, ma oggi siamo vittime di furti continui. C'è bisogno di un intervento dello Stato. Siamo in molti a rischiare di dire che era meglio prima. (...) Per

me, sono tre i nodi cruciali di questo posto: i luoghi, il lavoro e il completamento di alcuni spazi. Sui luoghi, questo quartiere ha un sacco di spazio vuoto. Non penso che in Italia esista un quartiere col numero di associazioni di questo posto: 200 solo in una fetta della municipalità. È anche vero che gran parte delle associazioni che conosco non ha sede, elemosina spazi, li deve occupare, mentre ci sono spazi vuoti che potrebbero essere utilizzati. La politica non va alla stessa velocità delle associazioni, che sono più veloci, fanno cose molto prima della politica. Chiediamo allora alla politica di velocizzare. Sul lavoro, avverto la reazione dell'«era meglio prima» anche nei giovani. Molti di questi prima facevano parte della criminalità organizzata, e oggi magari vivono una battuta d'arresto: se non rispondiamo anche economicamente, credo che veramente ci sia il rischio che si dica che era meglio prima. Quanto al completamento, questa è una fase cruciale. Prima si parlava sempre dell'abbattimento delle Vele, ma oggi, grazie al comitato, alle realtà che tutti i giorni collaborano con loro, sono arrivati i fondi: completamento della metropolitana, completamento dell'Università. Anziché a comprare la droga, qua si verrà un giorno a studiare ma quando? Sono anni che quest'università è lì, la vediamo, e non si completa mai.

Penso che siano proprio nodi che dobbiamo prendere a cuore. Napoli è la città con la metropolitana più bella d'Italia. Fatevi un giro alla metropolitana di Scampia e vi renderete conto di che cos'è la periferia”.

Anche da *Ciro Corona*, dell'associazione (R)esistenza anticamorra e cooperativa (R)esistenza, sono arrivate analisi e proposte. “Oggi – ha detto in audizione - questo non è più il quartiere della camorra, fortunatamente. Non significa che non c'è più la camorra. Significa che oggi non è più il modello vincente su questi territori, ma non è nemmeno ancora il quartiere dello Stato. Me lo si lasci passare. C'è ancora tanto da fare, da costruire. Stiamo provando a raccontare questo quartiere, un'esperienza forse unica in Europa, il più grande laboratorio sociale d'Europa. Oggi, Scampia è un bene comune. Basta sfogliare la cronaca, quella positiva, quella che non racconta sciocchezze, per vedere che cosa è oggi Scampia, che cos'è diventata. Abbiamo però delle scommesse che possiamo fare insieme se vogliamo. Abbiamo il 75 per cento di disoccupazione giovanile, e questo è un problema serio. Visto che abbiamo questo patrimonio, che è quello dell'associazionismo, abbiamo forse qualcosa da dare a questo territorio, dal momento che fino a oggi le associazioni hanno dato. Abbiamo spazi abbandonati che potrebbero essere patrimonio di questo territorio, delle associazioni e delle realtà di questo territorio. Parlo di patrimonio perché in questi anni abbiamo imparato a creare sviluppo, lavoro, attraverso i beni comuni, attraverso i beni confiscati, a Napoli, ma a Scampia in modo particolare attraverso i beni comuni, riscattando i territori e le persone che in passato non hanno avuto la possibilità di scegliere che vita fare, hanno sbagliato e oggi provano a riscrivere la propria storia e la storia del territorio.

“C'è però una scommessa da fare - ha continuato *Corona* -. Abbiamo imparato in questi anni a non chiedere soldi alle istituzioni, a non avere finanziamenti diretti, l'assistenzialismo che ha distrutto il Mezzogiorno d'Italia, ma dobbiamo fare un percorso insieme. Se ci sono beni abbandonati e le istituzioni non rispondono, se quei beni possono diventare luogo di sviluppo, soprattutto presidi di antimafia sociale, e non vengono consegnati, abbiamo un problema serio, concreto. Al di là della metropolitana e dell'università, abbiamo spazi immensi abbandonati, richieste di associazioni per sfruttarli che non vanno avanti. Abbiamo recuperato una struttura pubblica che per sei

anni era stata nelle mani della camorra, un ex istituto scolastico. Ci avevano fatto prima un deposito di armi, poi era una diventata una scuola del buco. L'abbiamo ristrutturata senza fondi pubblici, andandoci a "prostituire" in giro per l'Italia per trovare, tramite le fondazioni, i fondi. Oggi, ci sono 13 realtà, l'Officina delle culture «Gelsomina Verde», e alcune sono qua dentro. Abbiamo trovato un'altra fondazione che vuole ristrutturarci l'ultima ala della scuola, è pronta a mettere soldi, a investire lì dentro, e ci manca il via libera del comune. Stiamo rischiando di perdere 100.000 euro su questo territorio, che significano sviluppo, attività sociali, restituire dignità a questi posti, e mancano le istituzioni. Finalmente, oggi questo comune assegna i beni confiscati, i beni comuni, c'è un dialogo, ma la strada da fare è ancora lunga e, purtroppo, ci fermiamo ai confini comunali, nemmeno regionali. C'è bisogno di costruire un ponte che vada oltre, anche perché Scampia, grazie a questo movimento che tiene insieme associazioni, cooperative, istituzioni, forze dell'ordine, è riuscita a chiudere le piazze di spaccio, ma non ci siamo mai posti il problema di che cosa abbiamo fatto in questi ultimi dieci anni le centinaia e centinaia di famiglie che mangiavano grazie alla droga. C'è un'emergenza nazionale, ma quella della disoccupazione in questi territori è ancora più forte: se non agiamo, ritorna la camorra. Non illudiamoci che le piazze di spaccio se ne siano andate via definitivamente. Potrebbero tornare e troverebbero ancora terreno fertile. Servono quindi risposte concrete, non soldi, ma costruire insieme un percorso di riqualificazione del territorio".

Anche da Gianni Maddaloni, animatore da anni di una palestra, padre di Pino, campione olimpico, è venuta una testimonianza utilissima per capire Scampia e le periferie napoletane. "Ho abitato nelle Vele per dieci anni – ha detto Maddaloni-, ho fatto crescere il campione olimpico nelle Vele. Ero un federiciano, sono stato un uomo fortunato, ho cominciato a lavorare a 18 anni. Avrei potuto andarmene a Giugliano, a Marano, e tenermi lontano, ma sono rimasto tra la mia gente. (...) Abbiamo l'università: bisognava prima mettere a lavorare i ragazzi di questo quartiere all'università. Bisogna dare più strumenti alla municipalità, che conosce il problema del quartiere. Oggi la droga non c'è più. Ma sta per scatenarsi qualcosa di orrendo qui. Qui tra poco ci saranno le rapine. La droga – è un paradosso – prima era un circuito di lavoro per certi ragazzini".

Emergono, quindi, i tanti volti del problema. Da una parte, voglia di fare, tanto attivismo sociale, molta militanza, idee, creatività sebbene in una situazione di carenza di spazi, di difficoltà economiche; contemporaneamente azione di polizia, smantellamento dello spaccio, dei clan. Ma poi? Resta aperta la grande questione sociale, quella del lavoro e dello sviluppo. Senza lavoro, quale destino costruisce la legalità per migliaia di ragazzi che rischiano – dicono tutte le associazioni – di tornare nelle mani dei clan per mancanza di alternative? In questo senso, la periferia napoletana, pur nella rete vivissima di associazioni, resta terra di nessuna opportunità reale perché tutto rischia di fermarsi nella mancanza di lavoro e di una economia vera di sviluppo.

"Noi ci curiamo dei bambini – ha detto Vincenzo Monfregola, del Centro Insieme Onlus -, il nostro compito è la prevenzione scolastica, incanalare i bambini verso quello che rappresenta la legalità e un futuro migliore rispetto a quello che Scampia ha raccontato loro fino a oggi. Ci diamo l'obiettivo anche di portare i loro occhi oltre quelle mura grigie che raccontano il quartiere, quindi di far conoscere loro le possibilità che ogni persona può avere per sé stessa, indipendentemente dal luogo di

appartenenza. Può sembrare un'utopia, perché si può dire che Scampia ormai è conosciuta a livello mondiale per quello che è successo. (...) Noi faticiamo tutti i giorni per inventarci un mondo diverso da quello che è subito fuori la porta del doposcuola, ma i bambini crescono e bisogna dare loro la possibilità di vivere una vita normale. A Scampia – parlo della fetta delle Vele – c'è poco di normale. Io do un limite immenso alla parola «normalità» – chi può dire che cosa sia? – ma lì veramente siamo ai confini con l'assenza della dignità, tolta, strappata alle persone che ci abitano. Sono cresciuto in una delle Vele. Avevo tre anni, oggi ne ho 40, e il percorso è solo degenerato. Penso che ognuno di noi sia abbastanza onesto con sé stesso per fare i conti con la coscienza, al di là del colore politico. Ci sono persone che tutti i giorni lottano per la dignità. Penso che sia doveroso, da parte di tutti noi, riconoscere loro quello che è di diritto fondamentale per l'esistenza”.

Da *Ciro Froncillo*, dell'Associazione volontari guanelliani (AVoG) è arrivato un richiamo ai temi della cura del territorio e alla creazione di lavoro. “Il concetto di periferia – ha detto - è tutto da chiarire. Per me è un cavallo di Troia, all'interno del quale ci sono tutti i disagi e le questioni locali per evitare che si possa intervenire in maniera mirata e produttiva e si possa far emergere la dignità dei lavoratori e delle persone. Ritengo che sia importante stabilire quale sia il livello di disagio totale che esiste nelle periferie. Manca il lavoro. Non c'è una difficoltà solo soggettiva e personale. Qui sono in pericolo la libertà e la democrazia, perché sta per scoppiare un sistema”.

“Se faccio tre passi, 3 chilometri, prendo la metropolitana e mi sposto già solo al Rione alto, vedo che tra il Rione alto e Scampia c'è un abisso – ha riflettuto *Vincenzo Martelli*, dell'associazione I volontari per Napoli, ex un ex abitante delle Vele -. Stiamo parlando di 3 chilometri. Abbiamo la più brutta metropolitana d'Europa, però abbiamo anche la più bella metropolitana d'Europa, la fermata di via Toledo. Queste contraddizioni non vanno bene. (...) Ho 55 anni e abito da cinquant'anni in questo quartiere. Non ci abito da ieri. Vi potrei raccontare dalla prima pietra a come sono state fatte le fogne, ma è inutile. Qui c'è l'inferno. Avevamo – fortunatamente, non c'è più – il più grosso spaccio d'Europa, la più brutta metropolitana. Qua non abbiamo niente, ci sono solo le associazioni che si danno da fare. Togliamoci noi di mezzo e se domani mattina le associazioni scompaiono, non ci sarà niente, saremo nel deserto”.

Cira Celotto, dell'Associazione Le ali di Scampia, ha ricordato anche l'impegno delle donne. “Il mio intento – ha detto - era quello di creare un luogo dove mamme e mogli, che da tanto erano chiuse in casa a fare solo le mamme a tempo pieno, trovassero un'ora da dedicare a sé stesse, con un laboratorio sportivo in cui socializzare, fare dell'attività fisica: sembra che piaccia. Ogni giorno, anche se non riescono nelle attività, molte donne mi chiedono di restare anche per il semplice motivo di stare un'ora insieme alle persone. Questa piccola cosa mi riempie il cuore ogni giorno”.

A nome dell'Assemblea popolare, è stata ascoltata in audizione *Maria De Marco*. “L'Assemblea popolare – ha detto - è un luogo in cui le associazioni, i cittadini, i comitati si incontrano per avere una visione globale di questi quartieri, per non lasciare fuori nessun aspetto. La ricchezza di quest'esperienza è proprio il confronto delle visioni, delle esperienze, che si mettono insieme per coprire quelle aree che gli stereotipi lasciano scoperte. Questo è luogo di elaborazione, che partecipa a processi di emancipazione, ma che ha l'ambizione di ragionarne. (...) Napoli ha il dovere di farsi

carico di un quartiere della propria città, altrimenti non si comprende, si continuano a fare errori. Questa è una città e questo quartiere e questi quartieri sono parte di questa città. È impensabile che Napoli abbia una metropolitana che al centro ha l'arte e qui non abbia la stazione. Dobbiamo lavorare perché ci sia il ritrovarsi in un'unica identità, con la ricchezza e le caratterizzazioni di questo territorio”.

“Sono presidente di un'associazione che fino a quattro anni fa faceva tennis a Scampia – ha detto Mirko Capuano, dell'associazione Tennis Scampia -, l'unica realtà che si occupava di questo sport a Scampia, ferma da quattro anni. Mi sento, se mi consentite, di rappresentare un po' tutte quelle associazioni che non hanno avuto voce o che magari non hanno ancora voce perché non hanno strutture adeguate, spazi adeguati, per svolgere la loro attività. Sono quattro anni che siamo fermi, appunto perché non abbiamo i mezzi, le strutture, gli spazi per operare. L'attività è partita nel 2003. Nel tempo, siamo riusciti a realizzare, grazie all'intervento di tutti i volontari, un'attività rivolta esclusivamente ai bambini... Quella che abbiamo svolto per anni, dal 2003 fino al 2012, è stata solo un'attività sociale rivolta ai bambini. Nel tempo, abbiamo avuto le nostre piccole soddisfazioni. Scampia è stata riconosciuta soprattutto come luogo in cui nascevano tantissimi talenti. Sono cose bellissime che siamo riusciti a portare in tutta la regione Campania e anche a livello nazionale. Oggi, il progetto è sospeso soltanto per un'assenza di strutture, di mezzi adeguati, di campi che possano consentire alle strutture di operare. Chiedo oggi alle istituzioni presenti di investire anche negli sport minori, di dare spazio a tutte le associazioni”.

Anna Cigliano, vicepresidente ACLI Napoli, ha messo in correlazione la realtà di SCAMPRIA con quella di Napoli. “Le periferie – ha detto - non sono soltanto dei luoghi che stanno intorno o lontani dal centro. Ci sono tante zone di Napoli che, pur essendo dentro la città, sono periferie, hanno prodotto e producono disagio ed emarginazione.(...) Credo, però, che specialmente a Napoli questa dinamica sia molto forte in questi anni, una dinamica centro-periferia che ha superato lo stigma, il pregiudizio, ma che forse è già in un'ottica più avanzata, direi da città metropolitana, dove il rapporto tra il centro e la periferia è cambiato, diverso, direi alla pari. La periferia ha prodotto cultura in questi anni, sperimentazione sociale, come diceva qualcuno. Qui sono nate iniziative che parlano e dicono cose importanti anche al centro. Credo che la politica sia indietro e che le associazioni in questi anni, in territori come quelli di Scampia, abbiano fatto un lavoro che forse era quello dello Stato, ma hanno creato comunità, hanno riempito vuoti. Oggi, questa periferia non è più oppressa”.

4. TEMI EMERSI DALLE AUDIZIONI E DALLA MISSIONE

Nei dossier finali della Commissione d'Inchiesta i temi emersi durante le audizioni e le missioni nelle città metropolitane, sono stati riassunti in cinque capitoli: SICUREZZA, CASA, RIGENERAZIONE URBANA, SERVIZI TERRITORIALI, RISORSE, ai quali vanno aggiunte tutte le esperienze di partecipazione e sperimentazione di servizi che vedono protagonisti volontari e associazioni.

Con la stessa logica vengono riportate le risultanze delle audizioni relative alla città metropolitana di Napoli.

4.1 Sicurezza

Durante la missione a Napoli della Commissione, avvenuta nel febbraio 2017, l'allora Questore della città, Guido Marino, sulla sicurezza della città, ha precisato: “posso rispondere che, in base ai reati in calo, ai risultati delle indagini, alle forze in campo, ai servizi che si fanno tutti i giorni e a tutto quello che avviene, mi sento di dire che Napoli è una città sicura”.

Tuttavia, per dichiarazione dello stesso Questore Marino, “il cittadino normale, in certe zone interpreta lo Stato, la polizia e le forze di polizia non dico come riempitivo, ma sicuramente non come presenza di un’istituzione alla quale rivolgersi sempre quando accade una «stesa», un omicidio, un’estorsione, un abuso o qualsiasi altro tipo di reato. A ogni fatto di sangue, l’indagine parte sempre con un handicap. (...) L’unico assente, in certe zone di Napoli è il cittadino, piaccia o non piaccia. Sicuramente non piace sentirlo dire, ma è la verità. Non è una mia impressione o interpretazione. Sono dati oggettivi”.

“Per realtà come la Sanità, Forcella, la Duchesca, i Quartieri spagnoli o Ponticelli – ha chiarito poi il Questore - il disimpegno, disinteresse o distacco – non so come chiamarlo – che registriamo tra una «stesa» e l’altra, tra un omicidio e l’altro, tra un fatto grave e l’altro, è vergognoso”.

Le forze di polizia a disposizione del territorio, secondo il Questore, sono sufficienti. A precisa domanda, infatti, il dottor Marino ha risposto che esse “non solo sono sufficienti ma sono anche equamente e razionalmente distribuite sul territorio. Quando parliamo di quartieri a rischio sventuratamente non parliamo solo di Sanità e Scampia, in maniera da concentrarci su due o pochi obiettivi. Parliamo invece di cose che succedono da nord a sud di Napoli, dal rione Traiano, che è dopo Fuorigrotta, a Ponticelli, che è dalla parte opposta, ma anche nei Quartieri spagnoli oppure a Forcella o alla Sanità. Le forze sono sufficienti. Ora, è chiaro che se il cittadino non ne vuole sapere è difficile. Il termine «omertà» non l’ho mai usato: io ho parlato di reticenza, che è diverso. Reticente è chi sceglie deliberatamente di farsi gli affari suoi. Ho parlato di indifferenza, di ignoranza, di diffidenza. Se rivendico il diritto di lamentarmi perché è un sacrosanto diritto, posso farlo solo in quanto faccio il mio dovere e ho le carte in regola. Se me ne frego delle regole, della legge, della polizia e dello Stato e poi concludo ogni ragionamento dicendo che lo Stato è assente, mi sembra deprimente come ragionamento.

Ho avuto modo, anche in occasione della visita della Commissione antimafia, di insistere sull’aspetto dell’irresponsabilità dei genitori nei confronti di bambini che si divertono, per esempio, a distruggere un autobus. Parliamo di bambini di 12-13 anni, nemmeno imputabili: non è però la soglia dell’imputabilità a essere in discussione, ma è l’irresponsabilità spaventosa dei genitori che va colpita. Non so se farlo in termini di responsabilità civile, penale o etica: sinceramente però trovo criminale che i genitori si smarchino da ogni ragionamento che riguarda i loro figli”.

Per il Sindaco di Napoli, dott. Luigi De Magistris – secondo quanto affermato nel corso dell’audizione del 2 maggio 2017 - “Sicurezza è soprattutto decoro, qualità della vita, benessere, convivenza. Come amministrazione comunale, come direttiva mia personale, condivisa da tutta la giunta, dall’avvocatura e dall’intera macchina comunale, abbiamo deciso di emanare una serie di ordinanze, che non andranno nella direzione

della criminalizzazione delle fasce deboli della nostra città. A noi non interessa quest'aspetto. Il sindaco non deve diventare quello che sanziona amministrativamente il cittadino che dà i soldi al povero. Utilizzeremo le ordinanze per intervenire in quei luoghi insicuri, degradati, dove cercheremo di portare decoro, qualità della vita, rigenerazione urbana, insieme ai cittadini, insieme agli abitanti. Con lo strumento delle ordinanze possiamo affidarci al territorio, quando ci sono progetti e procedure di evidenza pubblica, e in questo modo proviamo a portare la «bellezza», il benessere, come si dice nella legge, nei luoghi in cui il benessere non c'è. Vogliamo avvicinare le periferie al centro e non farne ancora di più una criminalizzazione per chi si trova già in una situazione di difficoltà”.

Per tale ragione il primo cittadino, nel corso dell'audizione, ha inteso formulare alcune considerazioni accompagnandole a precisazioni e raccomandazioni sul decreto Minniti, sulla presenza delle forze di polizia e delle forze armate a presidio del territorio, nonché sugli organici della polizia locale e sull'uso dei sistemi di videosorveglianza. “Ecco – afferma il Sindaco - perché raccomando di fare attenzione a come verrà interpretata (l'ho posto anche in ANCI e anche in audizione davanti alle Commissioni giustizia e affari costituzionali della Camera) la legge Minniti, perché è una legge – non so se volutamente o meno – molto ampia, molto generica, quindi potrà consentire un'interpretazione molto manifesto-sicuritaria, che non so dove porti, oppure, ferme restando alcune critiche che umilmente ho portato avanti in sede di audizione, anche stimolare i sindaci a interpretazioni costituzionalmente orientate, che possono portare a un'attività di riqualificazione anche nell'ottica del territorio. Faccio un esempio: interverremo su un pezzo di scuola diroccata da dieci anni che si affianca a una parrocchia, dove la comunità del territorio da tempo ha fatto un progetto di teatro sociale, ha fatto un crowdfunding popolare e ci sono le risorse economiche. Con la legge Minniti saremo in condizioni di intervenire perché quell'area così com'è porta insicurezza, degrado, rovi, discariche, spaccio di droga, e in quel caso è uno strumento che con un po' di coraggio interpretativo, principi costituzionali che vanno messi insieme come quelli della democrazia di prossimità, decentramento, articoli 118 e altri della Costituzione...”

Mi permissi di dire che l'esercito può essere utile – sicuramente lo è per presidiare obiettivi sensibili in modo da liberare le forze dell'ordine – ma la camorra o la criminalità comune non si affrontano con l'esercito, anche perché se l'esercito vede che è in atto una rapina deve chiamare il 112 o il 113. Si spenderebbero meno risorse per dare qualche macchina o fare qualche concorso in più. Questa è la mia opinione personale, ma consentitemi di esprimerla perché ho passato vent'anni nelle istituzioni e mi sono occupato di questo. Servono più poliziotti, più carabinieri, più finanziari e forse più risorse ai comuni per investire sulla polizia municipale. Oggi, la polizia municipale di Napoli – giusto per darvi una fotografia – ha un organico di 2.500 persone, ma ne abbiamo solo 1.600. Con questo non voglio esaltare la polizia municipale di Napoli che ha i suoi difetti e i suoi errori. Peraltro, molti sono giovani e tante donne animati da buona volontà, ma sono pochi. Non abbiamo risorse a sufficienza, perché siamo in piano di riequilibrio, per poter pagare gli straordinari, quindi per farvi un esempio, la sera, la notte e nei giorni festivi la polizia municipale è ridotto al minimo. Se potessimo avere la possibilità di farlo, daremmo una risposta.

Mi sento di associarmi alla preoccupazione perché quando chiude in centro storico, nel quartiere Sanità, un commissariato o il pronto soccorso si stanno eliminando i più importanti presidi che permettono ai cittadini di vivere un po' più tranquilli. Avere la stazione dei carabinieri, il commissario di polizia o il pronto soccorso è importante, quindi so che questo è un tema molto caldo.

Qui ci vorrebbe una maggiore chiarezza. La videosorveglianza oggi è stratificata. Di un pezzo se ne occupa lo Stato con il Ministro dell'interno, di un altro la regione, di un altro ancora il comune, di un altro l'associazione o l'azienda di mobilità urbana. Insomma, credo che si debba fare una scelta e che il compito principale della videosorveglianza dovrebbe essere affidato allo Stato”.

Deve peraltro evidenziarsi che si tratta di questioni che, sostanzialmente, sono comprese tra quelle sollevate nel corso delle audizioni riferite al rione Sanità e a Scampia, sintetizzati nei due paragrafi precedenti.

Sulla sicurezza può risultare utile richiamare quanto riferito dal Ministro dell'Interno, on. Marco Minniti, con riferimento a Napoli, nel corso dell'audizione del 19 settembre 2017, sul degrado urbano rilevato in una prospettiva nazionale.

“Al 12 settembre sono stati emanati più di 700 ordini di allontanamento, come previsto dalla legge, cui sono poi conseguiti 80 DASPO urbani, la maggior parte dei quali hanno riguardato due grandi città, in questo caso del Mezzogiorno, Napoli e Palermo. (...) Il decreto [NdR. si tratta del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con la legge 18 aprile 2017, n. 48] ci consente, l'uso delle nuove tecnologie. Come sapete, il decreto spinge moltissimo e aiuta molto nell'utilizzazione e nella diffusione dei sistemi di videosorveglianza. Abbiamo fatto operazioni di carattere sperimentale a Napoli, con un certo successo, di rafforzamento di questo tipo di misure e intendiamo estenderle in maniera molto significativa.”

Il Ministro ha anche trattato il tema dei cosiddetti roghi tossici: “Si tratta di una questione che considero un segnale a cui prestare massima attenzione e che riguarda prevalentemente tre città: Roma, Napoli e Torino.(...) a Napoli e a Scampia ci sono misure di vigilanza H24”.

4.2 Casa e occupazioni abusive

La questione abitativa è stata posta dal Sindaco di Napoli come uno dei problemi principali della città e delle zone periferiche.

“Stiamo facendo un lavoro immane – ha detto il sindaco - sul tema dei condoni, che si trascina da una vita. Stiamo procedendo a una regolarizzazione, nel senso di un ripristino della legalità, in una serie di aree dove per anni si era lanciata la palla in avanti e non si era definitivamente affrontato il problema. Chi è in grado di potersi regolarizzare, può entrare addirittura nella disponibilità definitiva dell'alloggio – parliamo di alloggi popolari – che consente a un cittadino di avere la proprietà e al comune di non pagare più la manutenzione straordinaria, cosa che diventa particolarmente pesante. Molti interventi sulle periferie sono stati compiuti anche da una nostra società partecipata, Napoli Servizi. Quando parliamo di periferie, parliamo molto di patrimonio immobiliare. Quando mi insediai, mi resi subito conto che non avevamo soldi: la prima domanda che feci riguardò l'entità del patrimonio immobiliare, che nel comune di Napoli è di circa 3 miliardi e 200 milioni di euro. Abbiamo impiegato due

anni per conoscere il patrimonio immobiliare, abbiamo impiegato due anni per avere i software con cui conoscere il patrimonio immobiliare di Napoli. Oggi siamo in condizioni di avere il quadro. Abbiamo cominciato a fare interventi importanti sulla valorizzazione del patrimonio, sulla sua messa a reddito non solo economico-monetaria, ma anche di tipo sociale. (...) Abbiamo fatto due delibere importanti, una nel 2015 e una nel 2016, sull'utilizzo delle aree abbandonate: insieme ai cittadini, abbiamo creato un percorso giuridico, amministrativo e istituzionale, con cui dal territorio i cittadini si stanno sempre più prendendo cura di luoghi che erano abbandonati. In un luogo che per anni era diventato un luogo di abbandono, di spaccio, finanche in qualche caso una discarica – vi faccio degli esempi – oggi c'è teatro sociale, c'è ambulatorio popolare, ci sono attività che il territorio recepisce con grandissimo apprezzamento. Queste non sono più, come venivano considerate una volta, occupazioni di alcuni beni da parte di movimenti, comitati, associazioni, cittadini, ma un percorso condiviso con l'amministrazione locale attraverso delibere particolarmente significative”.

4.3 Rigenerazione urbana

Anche sulla rigenerazione urbana il Sindaco di Napoli dichiara l'urgenza e la necessità di interventi di particolare rilievo. In primo luogo è stato indicato come prioritario il progetto di abbattimento di tutte le Vele di Scampia e di rigenerazione di quel territorio.

“Questo è un progetto – ha riferito - che consideriamo, oltre che ambientale e territoriale, di grande valenza sociale per una serie di motivi. Il progetto, validato col bando delle periferie da una commissione, e vede adesso Governo e Stato in prima persona schierati, porta la firma non solo del sindaco di Napoli e della Città metropolitana, quindi delle nostre amministrazioni, ma dell'università «Federico II» di Napoli e del «comitato Vele»; (...) il «progetto Vele» si può portare a compimento, perché contestualmente abbiamo realizzato con fondi comunali 187 alloggi di ottimo pregio vicino alle Vele stesse, e in cui abbiamo trasferito, con le difficoltà che potete immaginare, 187 nuclei familiari, per circa mille persone, senza particolari tensioni sul territorio”.

“Vanno completate le opere di abbattimento di tre Vele su quattro – ha chiarito ancora il sindaco -. Una rimarrà in piedi, verrà ristrutturata e diventerà sede di uffici istituzionali. Qual è l'operazione? Scampia-periferia che diventa centro, perché ospiterà anche gli uffici della Città metropolitana. Per un fatto geografico, Scampia è periferia di Napoli, ma è centro della città metropolitana. Là stiamo convogliando, quindi, dalle metropolitane alle infrastrutture. È evidente che, per poterlo fare, in un territorio in cui i contesti familiari sono complicati e difficili, dobbiamo fare in modo che le persone che escono da una Vela possano avere, qualora ne abbiano titolo, l'alloggio popolare; soprattutto, siccome abbiamo già svuotato una Vela e stiamo per svuotare la seconda il rischio è che altri vadano a occupare, che qualcuno addirittura venda o che intervenga la criminalità organizzata. Perciò anche la tempistica è importante, e finora devo dire che il Governo ci ha accompagnato in questo. È per quello che parlavo del nostro obiettivo per quest'estate. Una Vela non può rimanere a lungo svuotata. Abbiamo lavorato anche sulle assegnazioni degli alloggi tra mille difficoltà e in mezzo a un po' di contraddizioni normative soprattutto di legislazione regionale, che non sempre aiutano, soprattutto

quando ci troviamo di fronte a vicende in cui non tanto l'assegnatario è una persona con un pregiudizio penale – su quello si può intervenire – quanto lo è un familiare. C'è bisogno di capire che posizioni prendere”.

Altro tema posto dal sindaco è stato quello dell'inquinamento ambientale. “Per noi – ha detto - il tema delle bonifiche è stata una preconditione. (...) abbiamo lavorato in particolare su alcune aree profondamente devastate della città di Napoli: Bagnoli, Pianura e Chiaiano. Abbiamo deciso definitivamente di impedire qualsiasi ulteriore ricorso a discariche e, per una scelta anche politica dell'amministrazione, a inceneritori all'interno della nostra città”.

Sulla valorizzazione del patrimonio il Sindaco ha riferito che “Abbiamo provato a fare anche una cosa molto innovativa. È una cosa davvero interessante, perché supera completamente anche la logica dell'affidamento, ma è proprio il valorizzare da un punto di vista giuridico il bene patrimoniale e il bene comune anche attraverso la riscoperta di alcuni strumenti giuridici caduti un po' in desuetudine, come gli usi civici, che abbiamo utilizzato in una delibera. Adesso, vediamo che è stata utilizzata, o comunque studiata, anche in altre parti d'Italia e, addirittura, all'estero.

Abbiamo cominciato a fare interventi importanti sulla valorizzazione del patrimonio, sulla sua messa a reddito non solo economico-monetaria, ma anche di tipo sociale. Mi pare dicemmo l'altra volta che stiamo cercando di coinvolgere molto i cittadini perché si prendano cura anche dei luoghi che per anni sono rimasti degradati. Vorrei sottolineare – è un'esperienza amministrativa che sta per essere condivisa anche in altri comuni – che con l'assessore Piscopo negli anni passati abbiamo fatto due delibere importanti, una nel 2015 e una nel 2016, sull'utilizzo delle aree abbandonate: insieme ai cittadini, abbiamo creato un percorso giuridico, amministrativo e istituzionale, con cui dal territorio i cittadini si stanno sempre più prendendo cura di luoghi che erano abbandonati. In un luogo che per anni era diventato un luogo di abbandono, di spaccio, finanche in qualche caso una discarica – vi faccio degli esempi – oggi c'è teatro sociale, c'è ambulatorio popolare, ci sono attività che il territorio recepisce con grandissimo apprezzamento. Queste non sono più, come venivano considerate una volta, occupazioni di alcuni beni da parte di movimenti, comitati, associazioni, cittadini, ma un percorso condiviso con l'amministrazione locale attraverso delibere particolarmente significative”.

Aggiunge il dott. De Magistris che “utilizzeremo l'ordinanza sotto il profilo di strumento giuridico per avvicinare la marginalità verso il benessere e il degrado verso la rigenerazione urbana, con i principi costituzionali, verso i beni pubblici ma anche verso i beni privati. Non ci dimentichiamo mai, infatti, che la nostra Costituzione repubblicana all'articolo 42 dice che la proprietà privata si tutela se non è in contrasto con l'utilità sociale. Se c'è un bene privato completamente abbandonato che diventa un pericolo, si deve attivare una procedura, e con la legge Minniti (non so se era questa la voluntas del Governo, ma noi la interpreteremo in questo modo, nel senso che vogliamo cogliere la genericità) ogni sindaco si assumerà le sue responsabilità e noi ce l'assumeremo in questa direzione. Abbiamo già individuato una serie di aree, ad esempio i parcheggiatori abusivi, tema molto sentito: il questore può fare i Daspo, ma quella è un'attività repressiva che non so dove porti, noi proviamo invece, attraverso bandi ad evidenza pubblica, ad affidare una serie di aree censite ai cittadini, che svolgeranno un'attività non solo di cura tradizionale insieme all'azienda che si occupa

dei parcheggi della nostra amministrazione comunale, ma anche di rigenerazione urbana, di valorizzazione culturale, di attività sociali del territorio. Questo anche su una serie di beni diroccati che stiamo individuando, dove si costruisce un'ordinanza nella quale, se c'è un progetto, se c'è qualcosa che viene dal territorio, il sindaco ha l'ordinanza per riportare decoro, rigenerazione urbana, qualità della vita, benessere, e far coincidere sempre di più il concetto di sicurezza come bene comune o comunque come sicurezza partecipata da parte dei cittadini.

Una cosa che non ho detto prima è che nel patto per Napoli abbiamo voluto fortemente delle risorse non solo per mantenere meglio gli edifici pubblici, ma anche come incentivi per i privati che decidano di mettere in sicurezza i propri edifici non solo nel centro storico, ma anche nelle periferie, nonché un progetto molto importante, perché un luogo per tanti anni di non adeguata valorizzazione più che di degrado sono state le scale, quindi un progetto città verticale che porta rigenerazione e riqualificazione nelle strade della nostra città.

Ci siamo molto discostati (e questo ha aiutato molto la rigenerazione di luoghi non solo del centro della città, ma anche delle periferie) dai miei colleghi sindaci che hanno preferito utilizzare scenari di tipo poliziesco di fronte a iniziative del territorio. Mi riferisco agli sgomberi. Attraverso il lavoro illustrato dall'assessore Piscopo abbiamo fatto un lavoro diverso, abbiamo valorizzato concetti come l'autogoverno del territorio, gli usi civici, la democrazia partecipativa, le proprietà collettive democratiche, il tema del bene comune come superamento tra bene pubblico e bene privato, e noi utilizzeremo tutto questo lavoro fatto anche nelle ordinanze sulla legge Minniti.

Il Sindaco, infine, aggiunge: "Considerate anche che – lo dico senza spirito polemico – oltre a essere in piano di riequilibrio rispetto a Roma e a Milano, che sono le tre vere grandi metropoli del nostro Paese, Napoli ha avuto, nella sua storia, profonde discriminazioni e non ha mai avuto nessuna legge speciale. Milano ha beneficiato dell'Expo in diversi modi (ho visto gli ultimi provvedimenti da quando sono sindaco, negli ultimi cinque anni), per non parlare di Roma Capitale. Allora, una cosa è Roma e un'altra è Napoli; una cosa è Napoli e un'altra è Milano".

L'urbanista Aldo Loris Rossi, audito dalla commissione, ha contribuito a inquadrare la vicenda Scampia nei giusti parametri, anche storici, oltre che sociali. "Ho avuto la ventura – ha raccontato - di seguire tutta la progettazione del quartiere agli inizi degli anni Sessanta, progettato da Giulio De Luca, un professore molto bravo che ha studiato questo quartiere, e vi do un'indicazione precisa: se sfogliate qualche libro di storia dell'architettura o delle riviste di architettura degli anni Sessanta, troverete pubblicato il quartiere di Scampia prima che fosse costruito. Scampia copia puntualmente una città giardino costruita in Inghilterra che si chiama Cumbernauld. Quando la vedrete, direte che quella è Scampia. C'è una spina centrale e tutte le case intorno, scuole, attrezzature, servizi e verde. C'è però un elemento diverso da Scampia: nella spina centrale, che è circa un chilometro, ci sono tutte le attrezzature, i servizi e le attività direzionali, c'è una spina direzionale. Poi si sono fatte le case. Qui invece si sono realizzate le case senza la spina direzionale, cioè una città senza cuore, non c'è un'anima centrale".

Un avvertimento, così, è arrivato dall'urbanista Loris Rossi alla comunità e alle istituzioni. "Se volete uscire dal labirinto del sottosviluppo in cui state – ha detto -, dovete capire qual è la patologia. La patologia principale è che, quando si sono accorti

che hanno fatto le case e non avevano i soldi per fare la spina dorsale, hanno fatto un po' di verde, sbagliando clamorosamente. (...). Voi, invece, uscite di casa, fate 3 chilometri e non trovate niente. Vi inviterei a fare uno sforzo serio per prendere questo progetto di Cumbernauld, fare degli ingrandimenti, guardarlo e capirlo! Se non avete al centro una spina dorsale di attrezzature e servizi, non andate da nessuna parte e bisticcerete per i prossimi venti o trent'anni. (...) Fate questo sforzo: anni Sessanta, Cumbernauld, l'architetto è Hugh Wilson, una città di 63.000 abitanti. Il quartiere di Secondigliano doveva essere di 60.000 abitanti ed estendersi – badate bene – su un'area di 313 ettari. Prima, l'area era abitata da 800 persone, che producevano latticini, verdura, una cosa strepitosa. Che hanno fatto? Hanno espropriato 313 ettari per 60.000 abitanti, poi (...) la superficie da 313 ettari è diventata di circa 70, e ha raddoppiato il numero di abitanti. È stato commesso un crimine. Se dimezzo la superficie, raddoppio il numero di abitanti e non faccio verde, attrezzature, servizi, attività collettive, io condanno a morte, quello che è successo”.

Scendendo ad un maggior dettaglio, l'assessore politiche urbane, dott. Carmine Piscopo ha precisato che “Le delibere sui beni comuni approvate dal comune di Napoli sono 22, quindi è un iter organico. Cito solo i passaggi principali. Il sindaco metteva in evidenza la collaborazione, il lavoro insieme: siamo partiti da un laboratorio, una forma sperimentale, abbiamo attraversato il terreno delle consulte, poi ci siamo accorti che al loro interno molto spesso si annidano anche professionisti della partecipazione, allora abbiamo voluto superare anche quel terreno e aprirci sempre più a un rapporto vero, autentico, diretto con le collettività e costruire insieme non soltanto progettazioni, ma scrivere delibere. Questo, certo, costituisce una fatica in più per l'amministrazione, definisce un tempo maggiore, ma è tutto un tempo che, se va a carico dell'azione amministrativa, è assolutamente guadagnato nella seconda battuta: una volta approvate quelle delibere, come il piano per Scampia, significa che non solo vi è un accordo con il territorio e una condivisione del territorio, ma vi è qualcosa in più, e cioè il territorio si sente autore di quelle delibere, di quei progetti, come nel caso di Bagnoli o nel caso di Scampia. E quando una collettività si sente autrice, con l'amministrazione, e con le università in diversi casi, di quei progetti, questo significa che non solo vi è un'agibilità vera, ma tutti difenderanno quel progetto”.

4.4 Servizi territoriali

Oltre a quanto già evidenziato in precedenza nei paragrafi dedicati al rione Sanità e a Scampia, è di interesse quanto affermato dal Sindaco a proposito del governo del territorio: “abbiamo deciso – lo devo dire – col consenso di tutte le forze politiche del consiglio metropolitano di fare atti normativi che vadano nella direzione, per cui, quantomeno per la messa in sicurezza del territorio, interverremo”.

Importante appare anche la precisazione sulla “competenza decisionale”: “continuiamo a opporci fermamente alle scelte di commissariamento di pezzi di territorio. Noi la giudichiamo una scelta sbagliata. Le scelte calate dall'alto possono avere una «giustificazione» se il territorio è colpevolmente inerte o, addirittura, non ha idee, ma in questo caso, nella città di Napoli abbiamo dimostrato in questi anni che per noi la cooperazione istituzionale è un valore troppo importante, che viene prima delle posizioni politiche, meno male diverse in un Paese democratico”.

Su uno dei servizi fondamentali, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, viene rappresentato: “Napoli veniva dall’emergenza rifiuti e, quando abbiamo vinto, c’erano 2.700 tonnellate di rifiuti al giorno per strada. Il tema pressante era realizzare nuove discariche per poter risolvere l’emergenza ambientale. Abbiamo invece utilizzato al meglio i siti, gli STIR che già c’erano, abbiamo lavorato sulla differenziata, tra mille fatiche, non potendo investire, non potendo fare il turnover. Pensate che l’azienda pubblica di igiene urbana della città di Napoli ha un’età media di 63 anni “.

Lorenzo Giannalavigna, presidente della IX municipalità di Napoli (Soccavo e Pianura) ha rilevato, dal canto suo, che “soffriamo la mancanza di fondi perché viviamo con un bilancio derivato, ovvero con i fondi che ci trasmette il comune. Non faccio addebiti a nessuno, ma faccio proprio riferimento ai numeri. Per l’anno 2017, abbiamo avuto 300.000 euro complessivi, di cui 100.000 euro sulle scuole – abbiamo 45 scuole, tra asili, medie ed elementari – ma non ne possiamo ancora disporre. In pratica, abbiamo avuto i fondi a fine dicembre. Non abbiamo uomini. Siamo la seconda municipalità per estensione di verde, ma abbiamo complessivamente 18-19 giardinieri ultrasessantenni, molti dei quali usufruiscono dei permessi per la 104 per disabilità fisiche, per cui sul territorio ne abbiamo una decina, senza mezzi e senza strumenti di protezione adeguati. Di conseguenza, non riusciamo a garantire la manutenzione del verde, che dovrebbe essere un elemento virtuoso di un territorio e che invece per noi è un problema. Queste sono le condizioni in cui viviamo”.

4.5 Finanziamenti europei e nazionali

In materia di risorse finanziarie e di finanziamenti il Sindaco evidenzia le rilevanti difficoltà connesse al problema: “Ormai, governiamo il comune di Napoli da quasi sei anni. Da due anni e mezzo sono anche sindaco, come voi sapete, della Città metropolitana, due enti molto diversi. Abbiamo ereditato il comune di Napoli in una situazione di dissesto sostanziale, non formale. Siamo entrati nel piano di riequilibrio con la legge 174. Viviamo ancora momenti di sofferenza notevole. Piano di riequilibrio significa vincoli pesantissimi, come sapete, sul personale, non poter fare investimenti, non poter fare mutui. Parliamo di una città che veniva da un momento davvero duro sul piano amministrativo, politico e cittadino.

Perciò è importante l’intervento del Parlamento, con una città che da sei anni sta in piano di riequilibrio, cioè non può nemmeno investire e, visto che siamo (dopo questa audizione andrò in ANCI) in sede di conversione, mi sembra che anche il Governo continui a non avere la consapevolezza necessaria di cosa significhi alcune città in pieno di riequilibrio. Abbiamo deciso di istituire una Commissione d’inchiesta comunale sul debito, perché trovo veramente incredibile che dobbiamo pagare come collettività un debito del 1981, di cui il 90 per cento è del Governo! Si immagini una città come Napoli che per quattro mesi ha avuto il conto bloccato, noi ce l’abbiamo fatta perché in questi cinque anni ci siamo acquisiti una credibilità complessiva in città e tra il mondo bancario, finanziario, cittadino siamo riusciti a reggere.... ci vuole quella cooperazione istituzionale che deve far fare un salto in avanti.

Qui il Paese deve scegliere, perché altrimenti rischiamo di andare troppo avanti e poi diventa complicato su questo tema città metropolitana. E noi infatti siamo sulla stessa linea: quando discuto con sindaci che hanno anche esperienze politiche e

amministrative completamente diverse, con il sindaco di Milano, di Roma o di altre città più piccole o comunque diverse, come Torino, ci troviamo alla fine a confrontarci sulle stesse cose. Milano si trova in enorme difficoltà, il sindaco Sala nell'ultimo incontro ha detto che, se non c'è un intervento del Governo, dovrà tagliare di non so quanto il trasporto pubblico su scala metropolitana, e dopo quell'incontro me ne sono andato non dico confortato, perché i cittadini a Napoli ogni giorno giustamente vedono un trasporto pubblico che non è all'altezza. Qui bisogna fare scelte molto chiare.

Mi sentirei di fare un altro appello per la mia esperienza non solo di sindaco: sono stato due anni, prima di diventare sindaco, presidente della Commissione controllo bilancio del Parlamento europeo, che visionava tutti i fondi europei: bisogna dare più fondi europei alle città. Questa è una sede politica e istituzionale di altissimo livello: il Paese deve decidere. Ha scelto la strada delle città metropolitane della "riforma Delrio", secondo me più positiva che negativa, anche se è stata poi abbandonata, ma dobbiamo portarla fino in fondo. Oggi c'è un conflitto forte, al di là degli schieramenti politici, tra regioni e città. Che cosa vuole fare il Paese? Il rischio è che rimaniamo sindaci eletti, tutti, di qualsiasi colore politico, per legge sindaci delle città metropolitane, perché eletti sindaci del capoluogo, e le regioni... Il presidente della mia regione, ad esempio, legifera su acqua, trasporti e rifiuti come se la città metropolitana non esistesse, e questo crea solo contenzioso tra ambiti. Che facciamo? A questo punto, non ha senso, ma lo dico da un punto di vista istituzionale, non è un fatto politico. Pensate che la città metropolitana di Napoli (3 milioni 600 mila abitanti) è il 57 per cento della popolazione campana. Non si può legiferare come se non esistesse. Si sta creando un contenzioso che durerà per i prossimi cinque anni, ed è una follia. Fondi europei: le regioni sono programmazione? Dobbiamo intervenire più sulle periferie? Abbiamo un sacco di lavori. Per i prossimi tre anni, faremo 3 miliardi di opere pubbliche, soprattutto nelle periferie: strade, infrastrutture, trasporto pubblico, metropolitana. Abbiamo detto l'altra volta che sono opere strategiche. Certe volte, dobbiamo andare in regione per farci autorizzare sul tipo di lampione che dobbiamo mettere nel progetto su via Marina, uno degli assi principali della città, che collega la periferia al centro. La regione deve fare programmazione, non può intervenire sulla gestione e magari esercitare un potere secondo me non gli doveva appartenere".

5. CONCLUSIONI

In conclusione, la Commissione, fedele al suo ruolo d'inchiesta, ha raccolto istanze, denunce, problemi, suggerimenti. Si è garantita una importante presenza fisica, con la missione, e una interlocuzione ampia, una vera campagna di ascolto, che ha raccolto interventi e anche contributi successivi. Se il compito di questa relazione è fornire un quadro della situazione insieme a proposte operative, sia sul piano normativo sia su quello esecutivo, la carrellata di interventi di cui si è appena dato conto, sembra contenere tutto: analisi della situazione, esame delle problematiche, indagine sul contesto e anche proposte, orientate alla partecipazione, alla presenza istituzionale.

Si sono sollevate criticità sui temi della microcriminalità, per esempio, non meno pervasiva e pericolosa di quella organizzata; problemi, poi, sui beni da assegnare, sui ritardi burocratici, sulla mancanza di spazi; preoccupazioni sulle questioni ambientali e

su quelle abitative. Nodi cruciali per fare in modo che la periferia torni ad essere solo un luogo geografico e non più un sinonimo di degrado e di marginalità sociale.

Nella sua audizione, il sindaco di Napoli, Luigi De Magistris, nel raccontare il suo lavoro amministrativo, ha voluto sottolineare che “che c'è stata una risposta importante della città, soprattutto sotto il profilo della partecipazione popolare, democratica. I cittadini si sono rimboccati le maniche e hanno veramente cominciato sempre più a prendersi cura della città”.

Questa affermazione riguarda qualcosa di più di una semplice percezione ma una realtà che la Commissione ha riscontrato nella quasi totalità delle affermazioni contenute nelle audizioni effettuate. Ad avviso della commissione si tratta dell'asset più strategico e, per questo, da non disperdere ma da proteggere con adeguate politiche di supporto e di sviluppo.

CAPITOLO 3



MILANO

PAGINA BIANCA

1. LA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO: UNA DIMENSIONE DI RANGO EUROPEO

“...le aree metropolitane italiane costituiscono degli asset rilevanti del sistema paese...Al contempo, in ragione delle dinamiche insediative e delle densità demografiche, in esse si concentrano anche squilibri territoriali e carenze infrastrutturali...Le dinamiche di agglomerazione urbana nei diversi contesti regionali sono l’esito di processi insediativi che, nel loro evolversi storico e in relazione al perimetro dei confini amministrativi, definiscono configurazioni metropolitane differenziate sul piano urbanistico e funzionale.”

(Documento di Programma del PON Metro 2014-2020).

Il quadro composito e articolato delle città metropolitane italiane è leggibile nel confronto tra i più elementari dati geografici (ISTAT, 2014). Rilevanti sono le differenze riguardo l’estensione fisica e la frammentazione amministrativa delle città metropolitane ma è significativo che nel rapporto tra comune capoluogo e area di riferimento ciò che accomuna tutte le situazioni, con le sole eccezioni di Roma e di Genova, è la ripartizione dei pesi demografici, attestata mediamente su un rapporto un terzo/due terzi a favore delle aree di riferimento.

Provincia - metropolitana	Città n. comuni	sup. terr. Kmq	sup. terr. capoluogo	% sup. cap./tot.	abitanti	abitanti capoluogo	% ab. cap./tot.
TORINO	316	6.827	130	1,90	2.297.217	902.137	39,27
MILANO	134	1.575	181	11,49	3.176.180	1.316.052	41,44
GENOVA	67	1.839	243	13,21	868.046	596.571	68,73
VENEZIA	44	2.462	414	16,82	857.841	264.534	30,84
BOLOGNA	56	3.703	140	3,78	1.001.766	385.253	38,46
FIRENZE	42	3.514	102	2,90	1.007.252	377.207	37,45
NAPOLI	92	1.171	117	9,99	3.127.190	989.111	31,63
BARI	41	3.825	116	3,03	1.261.954	322.751	25,58
REGGIO CALABRIA	97	3.183	236	7,41	550.010	184.962	33,63
totale					14.147.456	5.338.578	
ROMA					4.321.244	2.866.238	66,33
totale					18.468.700	8.204.816	44,43
Popolazione Italia	60.782.668	popolazione urbana/totale			30,38	13,50	

A Venezia la superficie del capoluogo è comprensiva delle acque interne (257 kmq)

La Città metropolitana di Milano è composta da 134 comuni, ha una estensione di 6.827 chilometri quadrati ed è popolata oggi da 3.196.825 abitanti (1.337.155 nel comune di Milano), quasi un terzo dei residenti dell'intera Lombardia. La popolazione della Città metropolitana è sostanzialmente stabile da circa un decennio, con un tendenziale incremento negli anni più recenti, che evidenzia come negli anni della crisi mondiale Milano sia tornata a crescere (Cresme): tra il 2008 e il 2015 nel comune capoluogo si registra un aumento di 131.000 residenti e nel territorio metropolitano di 229.000.

Anche per l'area milanese, con la sua elevata densità e polarizzazione (paragonabili solo a quelle di Napoli), risulta preponderante il peso demografico del territorio esterno al capoluogo e su tale assetto si modellano anche molti indicatori economici e di relazioni funzionali (il Censis riporta che i pendolari che ogni giorno entrano a Milano sono 592.000 mila, oltre il 45% della popolazione residente nel Comune), a conferma dell'immagine ormai consolidata di un territorio fortemente interconnesso e caratterizzato da urbanizzazione continua.

La dimensione metropolitana è per Milano una questione fortemente radicata sia nella realtà economica e territoriale sia in quello della ricerca delle forme di rappresentanza degli interessi e di governo dei fenomeni sociali ed economici. Fin dagli anni Cinquanta la realtà milanese è stata analizzata e riconosciuta come area metropolitana e risalgono a quel periodo anche i primi tentativi di definire un assetto amministrativo adeguato per la scala dei problemi. In un processo evolutivo originale per la particolarità del contesto, si sono succedute diverse fasi di fervore culturale e politico in cui Milano si è posta in una prospettiva di grande metropoli industriale europea. È significativo che molte analisi sull'area milanese abbiano utilizzato un approccio comparativo con altre realtà europee di dimensioni e caratteri omologhi: dalla ricerca pionieristica del Politecnico dei primi anni Novanta sui vantaggi competitivi delle città (Morandi et al., 1992), dove Milano è posta a confronto con Barcellona, Lione, Monaco di Baviera e Stoccarda, fino al recentissimo Osservatorio Milano 2017 di Assolombarda, che ripropone le stesse città di riferimento con un set di indicatori più ampio e adeguato allo scenario dell'economia e della società del nuovo millennio.

Il territorio della Città metropolitana si qualifica oggi come un'area ancora fortemente produttiva e competitiva, capace di attrarre investimenti, imprese e talenti a livello internazionale (Assolombarda, *Booklet Italy, Lombardy and Milan 2016*). Tra i principali punti di forza della “*mega city region*” milanese, ci sono un sistema economico multisettoriale, centrato su un nucleo manifatturiero di base integrato con un sistema dei servizi molto sviluppato, una rete virtuosa di piccole e medie imprese connesse con le grandi imprese e multinazionali, la concentrazione di tredici prestigiose università, strettamente collegate al sistema imprenditoriale, una forte specializzazione nei settori a elevata intensità di conoscenza e la disponibilità di capitale umano altamente qualificato.

Questa realtà convive con quella problematica delle condizioni di fragilità sociale e delle nuove povertà. Secondo il Rapporto 2016 della Caritas Ambrosiana, si assiste, rispetto alla fase di inizio crisi del 2008, a un rilevante aumento delle persone con problemi di reddito, di occupazione e di abitazione. L'incidenza degli stranieri che si sono rivolti ai centri diocesani è diminuito dal 2008 al 2015, passando dal 74 al 63%, con un incremento delle situazioni di fragilità degli italiani. Nel 2015 è stato registrato un + 38% di italiani con problemi di occupazione e un + 47% con problemi di reddito rispetto al 2008. Ma il dato più rilevante riguarda le persone che hanno espresso richieste legate all'abitazione, aumentate del 64,2% rispetto al 2008.

Diverse sono le criticità diffuse nell'area milanese: la domanda abitativa e l'inserimento sociale di popolazioni svantaggiate (separati, disabili, minori ...), l'abitare temporaneo di migranti e rifugiati, l'assistenza ai “nuovi poveri” (anziani, disoccupati...) e diverse sono anche le popolazioni e le aggregazioni metropolitane (studenti fuori sede, associazioni culturali, terzo settore...) che costituiscono preziose risorse sociali impegnate a cooperare in variegate esperienze virtuose (in gran parte documentate dal lavoro di ricognizione svolto dalla Commissione sul territorio milanese) che necessitano però di un orizzonte di welfare allargato a soluzioni integrate.

“Quando una città torna ad essere attrattiva arrivano due tipi di popolazione. La prima è costituita da quelli che possono praticare il gioco della competizione, quindi: studenti universitari, nuovi professionisti, imprese e società di servizi alle imprese, potremmo dire le categorie di reddito medio-alte, prevalentemente giovani, oggi peraltro giovani che arrivano da tutto il mondo, non più soltanto dalla periferia urbana e dal sud Italia. La seconda categoria è data dalla parte opposta dell'oscillazione sociale, cioè quella disperata; la città attrattiva è la città che porta con sé anche chi bussa alle sue mura perché ha bisogno e cerca quelle possibilità che sono occasione di riscatto. Entrambe sono popolazioni giovani e diversamente dinamiche, è gente che vuole stare nella città, che cerca la città con forza e questo la rende anche fortemente competitiva. La città che vince è quella che punta su entrambe le componenti, vincendo su entrambi i fronti non su uno solo”

(assessore Gabriele Rabaiotti, audizione in Commissione)

2. MILANO METROPOLITANA - UN ENTE PER NUOVE POLITICHE PER LE PERIFERIE E LA RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

In Italia la rigenerazione urbana è entrata nel dibattito pubblico con qualche anno di ritardo rispetto ad altri paesi dell'Europa nord-occidentale. È solo con la stagione dei programmi complessi degli anni Novanta, infatti, che anche nelle esperienze italiane è stato introdotto un approccio integrato attento alla dimensione fisica e sociale, basato sull'attivazione locale e la partecipazione degli abitanti, spingendo studiosi, amministratori e operatori a parlare di “rigenerazione urbana” in luogo della acquisita riqualificazione (Palermo 2001, Cremaschi 2002, Marcelloni 2005).

Oggi la rigenerazione urbana si confronta con le nuove trasformazioni delle città italiane ed europee, in cui non è possibile disgiungere i temi delle periferie, della sicurezza urbana, della casa e dell'abitare, senza affrontare in termini complessivi e integrati la definizione di nuove politiche per le città, rivedendo anche compiti e funzioni dei comuni e della città metropolitana.

Non a caso la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, ha concentrato le sue missioni nelle città metropolitane, che rappresentano le realtà in cui si stanno verificando i più grandi cambiamenti degli ultimi anni.

Affrontare oggi il tema delle periferie significa affrontare la complessità della trasformazione fisica e sociale delle città, con il sorgere delle nuove povertà, la pressione degli immigrati, la trasformazione delle modalità di produrre e conseguentemente dell'organizzazione del lavoro, delle aree dismesse industriali e non, con i problemi dell'inquinamento atmosferico, delle acque e dei rischi idrogeologici.

Tutto ciò richiede una rinnovata azione politica, ma anche un modello di programmazione e cooperazione istituzionale capace di adottare strategie multidimensionali per affrontare problemi complessi, coinvolgere diversi attori sociali ed economici e garantire una strategia che sappia affrontare nel tempo e in maniera integrata i cambiamenti e risolvere i problemi che creano fragilità sociale ed individuale.

L'esperienza milanese, nella sua flessibilità e adattività, ha portato molti comuni a sperimentare progetti di rigenerazione urbana nell'ambito dei programmi promossi dal Governo e dalle Regioni (quali i Contratti di quartiere, i Programmi di riqualificazione urbana o i Programmi integrati di intervento) ma la mancanza di una visione unitaria l'ha finora limitata a una somma di belle esperienze, che non sono state in grado di generare competenze specifiche, precisi strumenti e modelli d'azione per definire strategie e gestire processi per una nuova politica urbana.

In una prospettiva strategica, la Città metropolitana di Milano ha assegnato grande rilievo al tema della rigenerazione urbana fin dalla definizione dei suoi principi statutari. La definizione di politiche di rigenerazione urbana orientate a una riqualificazione delle periferie dei centri urbani in una logica policentrica rientra infatti tra i contenuti del Piano territoriale metropolitano elencati dal comma 4 dell'articolo 36 dello Statuto dell'Ente.

Un altro essenziale riferimento assunto per approcciare il tema della rigenerazione è costituito dall'articolo 30 dello Statuto, che indica che la città metropolitana instaura forme di cooperazione e collaborazione con i comuni o con le Unioni di comuni dell'area metropolitana ai fini dell'organizzazione e gestione comune di servizi, della gestione coordinata e condivisa dell'esercizio delle rispettive funzioni, ovvero per la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse.

Anche tra i principi ispiratori del Piano strategico - approvato dal consiglio metropolitano nel maggio 2016 - figurano la coesione e la cooperazione tra territori e tra soggetti (istituzioni, autonomie funzionali, realtà economiche e sociali, mondo associativo e del Terzo settore) per la promozione di politiche e progetti connotati da una forte impronta operativa, per la qualificazione del territorio e per la strutturazione di reti di gestione di servizi.

Il Piano strategico prevede sei “piattaforme progettuali” su cui poggiare l’azione della città metropolitana, in interazione con altri *stakeholder*, ma manca una specifica azione strategica che riguarda le periferie e la lotta alla povertà, anche se in molte parti si tratta di temi riconducibili a tali argomenti. Il tema periferie è diventato centrale nelle politiche nazionali e metropolitane dopo la decisione del Governo di destinare oltre due miliardi di euro nel 2017 per la rigenerazione edilizia e sociale delle periferie e dopo l’elezione del Sindaco Giuseppe Sala che ha fatto di questo tema uno dei capisaldi del suo programma di mandato.

In tale rinnovata prospettiva strategica è stata perciò colta l’importante opportunità offerta dal “bando periferie 2016”, ovvero dal Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate, istituito dall’articolo 1, c. 974 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

3. IL PROGRAMMA STRAORDINARIO SULLE PERIFERIE COME OCCASIONE DI PROGETTUALITÀ STRATEGICA

Il bando periferie è stata una prima occasione per rinforzare il ruolo strategico della città metropolitana. La scelta del Governo di coinvolgere non solo le città capoluogo ma anche le città metropolitane ha permesso di attivare un nuovo livello di cooperazione tra esse e i loro comuni e, nel caso di Milano, ha fornito l’opportunità di sperimentare un modello “meneghino” per la definizione di un’agenda metropolitana della rigenerazione urbana e dell’intervento sulle periferie.

La proposta progettuale di Città metropolitana di Milano “Welfare metropolitano e rigenerazione urbana - Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza”, si è posta la finalità di definire un tema includente e trasversale rispetto agli argomenti di progetto indicati dal bando e di assumerlo quale campo di sperimentazione di modalità di intervento innovative, efficaci e replicabili, in grado di coniugare la rigenerazione urbana con un welfare metropolitano, e di superare l’approccio emergenziale, i localismi e la settorialità per dare risposta a diverse condizioni di fragilità sociale in una dimensione territoriale ampia. L’obiettivo del progetto è quello di innescare processi di riqualificazione di spazi sottoutilizzati o abbandonati attraverso interventi che sappiano rispondere alla domanda abitativa di fasce deboli della popolazione e al contempo alla necessità di luoghi per attività culturali, aggregative, anche a valenza economico-produttiva, volte a sostenere l’inclusione sociale, oltre che a promuovere un sistema di mobilità sostenibile che metta in rete tali spazi.

La dimensione economica del progetto ammonta complessivamente a oltre 50 milioni di euro, di cui 40 milioni a valere sul bando. Tale contributo è indirizzato per 39.298.404 euro a interventi in opere pubbliche e azioni sociali da attuare dai comuni e per 701.596 euro ad attività di pianificazione, e.government, marketing territoriale, sviluppo di nuovi servizi e formazione. Città metropolitana di Milano ha ritenuto, pur privilegiando l’assegnazione delle risorse per opere e azioni direttamente incidenti sui territori, di riservare una quota di poco più dell’1,7% del finanziamento per potenziare e sviluppare le proprie capacità di coordinamento e il proprio ruolo di regia attiva del

progetto, nella prospettiva strategica di realizzare e implementare in via permanente e ordinaria un incubatore metropolitano per la rigenerazione territoriale.

Il progetto di candidatura è stato definito attraverso un processo concertato e fortemente condiviso con i comuni metropolitani e con altre realtà associative presenti sul territorio, che ha dato luogo alla sua stessa articolazione in sei programmi d'intervento, ciascuno afferente a un'aggregazione di comuni dell'area metropolitana, all'interno dei quali il tema della rigenerazione viene declinato in base alle potenzialità del territorio di riferimento. Il progetto di Città metropolitana di Milano può essere così definito al contempo un mosaico di progetti (oltre cinquanta interventi nei sei programmi), coerenti e fortemente caratterizzati dalla strategia comune rappresentata dal tema, e una tessera nel mosaico più ampio del Piano strategico, di cui intende rappresentare uno dei primi campi di concreta sperimentazione.

Nel concreto, la città metropolitana ha svolto un ruolo importante coordinando i partner (comuni e agenzie sociali) e organizzando un apposito ufficio con l'obiettivo di usare l'esperienza del bando per creare competenze e definire modelli di intervento che diano forma ad un'azione che richiede continuità. Attraverso la sottoscrizione di sei patti territoriali, per ciascun ambito territoriale coinvolto, Città metropolitana ha implementato attività di supporto e accompagnamento che nella fase di sviluppo intende consolidare ulteriormente stimolando le progettualità delle zone omogenee e individuando in esse i soggetti propulsivi di programmi di rigenerazione che possano includere progressivamente territori più estesi di quelli attualmente interessati dagli interventi.

La prospettiva della rigenerazione urbana si accompagna dunque a un radicale cambiamento del modo di affrontare la pianificazione, un cambiamento che non è secondario all'introduzione di nuovi contenuti per i progetti. In particolare pianificare un intervento di rigenerazione urbana presuppone l'acquisizione di specifiche competenze al fine di:

- saper integrare tra loro temi e dimensioni che all'interno delle amministrazioni hanno tipicamente rappresentato ambiti di competenza separati;
- saper agire in modo trasversale ai tradizionali confini amministrativi e costruire aggregazioni strategiche all'interno di territori ampi;
- saper mobilitare attori e comunità molteplici nell'organizzazione pratica di servizi che, combinando welfare e altre funzioni di rilevanza metropolitana, sappiano costituire nuove centralità per il territorio.

La dotazione di tali capacità e lo sviluppo di un'attitudine progettuale rappresentano gli obiettivi rispetto ai quali, grazie alle risorse derivate dal bando periferie, Città metropolitana intende intraprendere un più generale *rearrangement* per veicolare l'innovazione organizzativa. Guardando oltre il programma, in una dimensione strategica di medio-lungo periodo, l'attivazione dell'incubatore metropolitano per la rigenerazione territoriale rappresenta la sfida più ambiziosa, comportando la realizzazione di un'organizzazione stabile, all'interno di Città metropolitana di Milano, che alimenti e acceleri lo sviluppo delle progettualità del territorio attraverso una serie di servizi e risorse di supporto, organizzati e sviluppati dal proprio management e offerti sia direttamente che attraverso la propria rete di contatti.

L'incubatore metropolitano, potrebbe essere la risposta alla critica emersa da più parti durante i lavori della Commissione e che riguarda sostanzialmente l'attuale frammentarietà degli interventi e delle tematiche inerenti ai progetti sulle periferie.

4. IL RUOLO DELLA CONOSCENZA - UNO SVILUPPO DELL'INDAGINE ISTAT SULLE PERIFERIE MILANESI.

ISTAT ha fornito alla Commissione una lettura delle periferie urbane di Roma e Milano attraverso i dati del censimento 2011, con la definizione di una serie di indicatori specificamente studiati. Il modello di analisi è stato sperimentato sui capoluoghi delle due città metropolitane, con la disponibilità di ISTAT ad allargare il campo d'indagine ai comuni metropolitani. Per Milano, in particolare, la griglia territoriale fine ha assunto quali riferimenti NIL (nuclei di identità locale) del piano di governo del territorio.

La condizione di periferia non è più qualificabile esclusivamente in termini localizzativi, come luogo altro dal centro. Le trasformazioni socio economiche nelle città metropolitane rappresentano la frontiera della globalizzazione con le conseguenze che ciò comporta sui nuovi e diversi bisogni di servizi, sulle modalità produttive, sul capitale umano, e l'impegno di ISTAT a sperimentare nuovi indicatori per la lettura di tali cambiamenti, costituisce un contributo importante a un riconoscimento della condizione contemporanea di periferia urbana.

La città metropolitana di Milano ha una solida tradizione di analisi territoriale e statistica ed è stata oggetto di numerose ricerche e osservatori (citiamo in particolare l'osservatorio di [Urban@it](#), con cui Città metropolitana ha sottoscritto un accordo di collaborazione). Sarebbe auspicabile avviare una collaborazione con ISTAT, coinvolgendo e coordinando i Comuni metropolitani, che permetta di aiutare la politica e le istituzioni a definire programmi e progetti coerenti con le diversità sociali e economiche di ogni sub-area metropolitana.

L'attività analitica sulle periferie non è infatti funzionale solo alla conoscenza dei problemi ma anche alla valutazione degli esiti e degli impatti generati dai progetti di rigenerazione, per consentire eventuali ri-orientamenti in corso d'opera degli stessi e revisioni delle priorità nelle politiche future. Mentre il monitoraggio dei progetti è inteso come attività indirizzata a controllare il conseguimento dei risultati previsti (sulla base di indicatori quanto più possibile riconducibili a "prodotti" attesi e al criterio di efficienza della realizzazione), la funzione di valutazione è rivolta a considerare "l'efficacia" dell'azione attivata rispetto agli obiettivi generali per rispondere ai quali il progetto è stato concepito. Valutare il cambiamento, nella complessità degli aspetti che lo producono, riveste un'importanza fondamentale nelle politiche di rigenerazione e risulta quindi di grande rilievo la disponibilità di indicatori di valore scientifico quali strumenti di supporto alle decisioni.

5. TEMI EMERSI DALLE AUDIZIONI E DALLA MISSIONE

Nei dossier finali della Commissione d'inchiesta i temi emersi durante le audizioni e le missioni nelle città metropolitane, sono stati riassunti in cinque capitoli: *sicurezza, casa, rigenerazione urbana, servizi territoriali, risorse*, ai quali vanno

aggiunte tutte le esperienze di partecipazione e sperimentazione di servizi che vedono protagonisti volontari e associazioni.

Con la stessa logica vengono riportate le risultanze delle audizioni relative alla città metropolitana di Milano.

5.1 Sicurezza

Il capo della polizia prefetto Franco GABRIELLI ha tracciato un quadro dei problemi e degli interventi:

“Il capoluogo lombardo fa registrare un trend positivo degli indicatori di sicurezza, evidenziando nel 2016 una diminuzione dei delitti del 5,3%, in particolare degli omicidi, delle rapine e dei furti. Le attività investigative svolte dalle forze di polizia nello scorso anno hanno portato a individuare gli autori di oltre 15.000 delitti, con la denuncia e l’arresto di più di 23.000 persone. Nelle periferie più esposte ai fenomeni di criminalità diffusa e di degrado, ricadenti principalmente nelle giurisdizioni dei Commissariati di pubblica sicurezza di Lambrate, Mecenate, Quarto Oggiaro e Scalo Romana, si è intervenuti con un rafforzamento degli organici proprio per far fronte alle esigenze di contrasto alla criminalità. Altamente soddisfacenti risultano gli standard del dispositivo di controllo del territorio, in forza dei quali sono stati possibili significativi risultati di servizio, come l’intercettazione e la neutralizzazione dell’autore della strage di Berlino avvenute a Sesto San Giovanni nello scorso mese di dicembre.

Dal punto di vista dei fenomeni di criminalità diffusa Milano presenta alcune peculiarità. La più evidente è la presenza di bande giovanili sudamericane che si rendono protagoniste di reati predatori, di risse e di aggressioni al fine della conquista e del predominio su porzioni di territorio e sui traffici criminali che su di essi si sviluppano, tra cui grande rilevanza ha lo spaccio di sostanze stupefacenti. Anche in questo ambito lo scorso anno la Squadra mobile di Milano ha concluso con successo diverse operazioni di contrasto alla criminalità delle gang giovanili, conclusesi con l’arresto di soggetti affiliati alla banda dei “Latin Kings Chicago” e del clan rivale “MS-13”, entrambi interessati nel traffico della droga. Proprio lo spaccio è, infatti, uno dei fenomeni di criminalità diffusa più ricorrenti sia in alcuni quartieri centrali che in quelli periferici dove interi immobili ad uso industriale ormai in disuso vengono spesso utilizzati come luogo di spaccio degli stupefacenti oltre che per l’esercizio della prostituzione. Complessivamente, durante il 2016, l’attività antidroga ha permesso di sequestrare 1.135 kg. di stupefacenti e di denunciare all’autorità giudiziaria 1.519 soggetti, di cui 1.193 arrestati.”

L’assessore alla sicurezza Carmela Rozza ha evidenziato alcuni specifici problemi che determinano situazioni di insicurezza:

DROGA: “C’è nella nostra città un nuovo marketing sulle nuove generazioni che riguarda le droghe. Quando l’eroina costa 5 euro, è chiaro che quell’eroina viene messa sul mercato per creare dipendenze. È un problema che riguarda la sicurezza dei nostri giovani, perché tiene insieme eroina e hashish e rischia di trasformarsi in un grande mercato per le droghe pesanti. Se si tengono sullo stesso piano il fumo e la

pillola chimica, il ragazzo che si fa la canna di marijuana e vede che non gli succede niente pensa che anche il resto sia uguale.

LATINOS: Altra questione è quella legata alle bande di latinos. C'è un aspetto molto serio che riguarda i ricongiungimenti familiari. Spesso queste famiglie vengono a Milano a lavorare e lasciano i propri figli nel paese di origine, mandando loro parte del guadagno del proprio lavoro e con quei pochi soldi lì si vive bene. Verso i 13-14 anni si fa il ricongiungimento familiare. Questi ragazzi che, tutto sommato, non se la passavano male vengono qui e trovano appartamenti super piccoli, non sono più né dell'America Latina né milanesi. Sono alla ricerca di un'identità e la trovano nella banda. È un problema serio perché queste bande sono molto violente. È stato avviato un forte dialogo con i Consolati dell'America Latina per cercare le soluzioni per governare meglio il fenomeno. Per esempio, in occasione delle feste nelle aree verdi organizzate da queste comunità, si farà un bando per avere guardie ecologiche volontarie tra i cittadini che provengono dal Sud-America, nel rispetto del principio: comunità unica, regole comuni.

ROM: Per quanto riguarda il tema dei rom, anche in questo caso bisogna fare outing sulla legalità all'interno delle comunità, perché in tutte le società, anche quelle culturalmente diverse, il tema legalità deve nascere all'interno della comunità stessa. Bisogna, insomma, far recepire il senso della legalità, perché fino a quando arrangiarsi usando il bene altrui è, per questa gente, normalità, non si troverà mai la chiave d'apertura di quella porta. Per quanto concerne gli sgomberi, sgomberare i campi senza offrire soluzioni alternative credibili non serve a nulla. L'esperienza ci dice che tutti gli sgomberi effettuati fino ad oggi hanno prodotto solo nuovi campi e costretto la polizia a sgomberare di continuo, a volte hanno causato anche l'occupazione di case popolari.

Di particolare interesse per i futuri bandi per la rigenerazione delle periferie, è la seguente sottolineatura dell'assessore Gabriele Rabaiotti:

“In questo panorama appare un errore il fatto che, nei finanziamenti per le periferie, ci sia una prevalente attenzione alla parte relativa all'edilizia rispetto a quella concernente la sfera sociale, con la conseguente carenza, sul nascere, di tutti quei servizi di accompagnamento e affiancamento legati alla formazione, allo sport, alla cultura che rappresentano elementi decisivi del rapporto tra istituzioni e cittadino. Ne consegue in questi quartieri un senso di rivendicazione forte, a volte anche nervosa e violenta, che segna per le istituzioni la incapacità di “stare dentro” a questi contesti e rappresenta l'humus più florido per l'insorgere di fenomeni di illegalità.

Tutti i sindaci della città metropolitana hanno richiesto di avere più strumenti per garantire più sicurezza dei cittadini, e a tal fine si ritiene che le decisioni approvate dal Parlamento dello sblocco delle assunzioni di personale di polizia locale, unitamente a maggiori strumenti di contrasto alla illegalità sia un importante passo in avanti utile per coniugare i progetti di rigenerazione urbana e delle periferie con la legalità e il rispetto delle regole.

Si ritiene di grande rilievo e urgenza l'attivazione del Comitato metropolitano previsto dal “decreto Minniti” per avere un luogo di analisi e concertazione stabile in tema di sicurezza urbana. L'articolo 6 del decreto-legge n. 4 del 2017 prevede infatti questo nuovo organo collegiale, presieduto congiuntamente da prefetto e sindaco metropolitano, deputato a sviluppare l'analisi dei problemi nel territorio della Città metropolitana e promuovere il confronto sui temi della vivibilità e del decoro tenendo conto delle interrelazioni esistenti. Per far ciò partecipano al Comitato i sindaci interessati in ragione delle tematiche affrontate e i soggetti pubblici e privati che possono concorrere ad affrontare e risolvere i problemi di volta in volta esaminati.

5.2 Casa

Emerge dai dati che il Comune di Milano negli ultimi 15 anni registra una variazione media annua di incremento di circa 2,6% di popolazione in età compresa tra i 20 e 40 anni. È un dato in controtendenza rispetto al passato e testimonia l'attrattività del sistema Milano. Ciò richiede un'analisi e un piano di risposta ai bisogni abitativi che sia in grado di affrontare i cambiamenti in atto.

È unanime la posizione contrarie degli amministratori locali all'edilizia sociale pubblica così come è stata concepita in passato, così come è unanime il giudizio negativo su Aler Milano nella gestione del patrimonio abitativo di proprietà regionale.

A fronte di questa realtà, la Regione Lombardia ha recentemente introdotto la legge 8 luglio 2016 n. 16 “Disciplina regionale dei servizi abitativi” che ha abrogato il vigente testo unico del 4 dicembre 2009 n. 27. Con delibera n. 7004 del 31 luglio 2017 la Giunta regionale ha approvato il regolamento “Disciplina della programmazione e dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici in attuazione di quanto disposto dall'articolo 23 della legge regionale 8 luglio 2016, n.16”, definendo la casa sociale (ERP) un servizio. Rispetto a tale rinnovato quadro normativo, diventa urgente per la Città metropolitana:

- definire il proprio ruolo, rispetto a Regione e Comuni, quale ente ad una scala adeguata per monitorare i bisogni abitativi tenendo conto dei cambiamenti sociali in atto e dei bisogni delle popolazioni metropolitane temporanee (studenti, insegnanti, ricercatori, famigliari di persone ricoverate in strutture ospedaliere);
- ricercare un modello di cooperazione con le realtà del territorio che operano nel settore immobiliare residenziale (cooperative, privati che sperimentano l'housing sociale, banche e fondazioni bancarie) dedicato alla domanda di chi non ha titolo di avere un alloggio sociale ma non ha neppure possibilità di accesso al mercato libero;
- definire, in accordo con la Regione, un nuovo modello di gestione delle case pubbliche superando la frammentazione determinata dalla presenza di alloggi ERP regionali e comunali;
- ridefinire le funzioni previste dalla legge n. 56 del 2014 prevedendo che la Città metropolitana possa avere un ruolo di governo nella programmazione dell'edilizia sociale e delle politiche dell'abitare.

Su questi temi l'assessore ai lavori pubblici e case del Comune di Milano Gabriele Rabaiotti ha messo in evidenza l'esigenza di cambiare le modalità di gestione del "servizio" casa:

“Sul tema dell’edilizia residenziale pubblica, gli alloggi di proprietà del comune di Milano, in gestione oggi a Metropolitana milanese, sono 28.734. Si tratta di una buona dotazione che non richiede un numero superiore di case popolari. I problemi stanno altrove: la mobilità interna al patrimonio che è, praticamente, inesistente, cioè l’affitto pubblico diventa, nei fatti, una sorta di proprietà privata e questo non è funzionale. L’affitto popolare è, infatti, un servizio di interesse generale se è davvero un servizio per tutti, non soltanto per i primi fortunati che ci arrivano e, quindi, la mobilità all’interno del patrimonio edilizio pubblico è decisiva per essere veramente un servizio. In sostanza è un diritto entrare avendo i requisiti di accesso, ma si deve anche poter uscire quando quei requisiti cambiano. Decisivo, in tal senso, prevedere anche un’offerta di locazione a canoni accessibili che favorisca questa mobilità.”

Sullo stesso tema l'assessore alle politiche del lavoro, attività produttive, commercio e risorse umane, Cristina Tajani ha evidenziato l'esigenza di affrontare il tema della riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati. Importante inoltre la sottolineatura dell'esigenza di rifinanziare la legge n. 266 del 1997 che finanziava attività economiche in aree urbane degradate perché il lavoro insieme alla casa sono i due pilastri degli interventi sulle periferie.

“In relazione al tema della riqualificazione dell’edilizia abitativa, ha vinto il progetto “sharing city” in materia di riqualificazione energetica sia di edilizia residenziale pubblica sia di edilizia privata. L’obiettivo del progetto era raggiungere 25.000 metri quadrati di riqualificazione, ma si stima di poterne fare quasi 40.000. Due grandi edifici in via San Bernardo sono già partiti con le attività anche di rilevazione energetica attraverso sensori molto sofisticati del comportamento energetico dell’edificio, al fine di indicare la direzione di marcia della riqualificazione. Si è provato, inoltre, sempre a integrare l’aspetto abitativo con l’aspetto di animazione economica, quindi con l’idea di non distinguere i quartieri in cui si vive da quelli dove si lavora, contribuendo così a sviluppare un mix di abitazione e di attività economica, che poi restituisce vivibilità. In passato è stato molto utile uno strumento normativo che era la legge n. 266 del 1997 che finanziava attività economiche in aree urbane definite degradate. Questo strumento, poi purtroppo non rifinanziato, prevedeva una parte di risorse a fondo perduto e una rotativa. Si sta continuando a utilizzare lo strumento, perché la parte rotativa è sempre tornata indietro e questo ha permesso di insediare attività economiche, commerciali e non commerciali e molte start-up. In alcuni casi è stata possibile la messa a disposizione per piccole imprese, con un canone abbattuto del 90%, di piccole vetrine e pianterreni che hanno riscontrato una grande efficacia. È stato stimato che le imprese, avviate attraverso questo tipo di intervento, hanno avuto un tasso di sopravvivenza, dopo i primi anni, di oltre l’83%. La mortalità delle imprese finanziate è stata, quindi, molto bassa. Nell’intervento si chiedevano anche attività di animazione economica del territorio, che significava anche possibilità di prendere ragazzi in tirocinio, fare piccoli corsi di formazione professionale o altre attività del genere rivolte al quartiere

Le risorse, però, sono sempre decrescenti. Si stima che quest'anno potrà essere investito, con questo strumento, solo un milione di euro. Se ci fosse la possibilità di ripensare a qualcosa di analogo a livello nazionale, ovviamente aggiornato ai tempi, sarebbe utilissimo. La considerazione è che quel tipo di strumento ha avuto la sua utilità, forse va riaggiornato, ma chiudere il finanziamento senza pensare a un'alternativa forse non è stato lungimirante.”

Nella visita a Cinisello Balsamo, la sindaca Siria Trezzi ha evidenziato che:

- nonostante i buoni risultati ottenuti con i finanziamenti di due Contratti di quartiere rimangono forti difficoltà a mantenere nel tempo le attività necessarie per gestire le diverse fragilità, concentrate negli anni '70 tutte nella stessa zona. Grazie alla partecipazione dei cittadini e alle scelte progettuali sollecitate dai criteri del bando nazionale è stato possibile dotare il quartiere di servizi per l'infanzia, una casa protetta per anziani autosufficienti, sedi per associazioni: servizi tutti gestiti dal Comune. Invece gli edifici che sono di proprietà di Aler hanno carenze manutentive e gestionali. La regione non ha mai previsto linee di finanziamento per l'ente regionale casa che permettono allo stesso di dotarsi di servizi che aiuterebbero a gestire l'inquinato come il portiere sociale o educatori/animatori

Anche la Sindaca di Rozzano Barbara Agogliati ha evidenziato l'esigenza della continuità, nel gestire e nel progettare:

- serve avere a disposizione progetti di qualità da poter utilizzare nel momento in cui è possibile attivare finanziamenti ad hoc, questo è ancora più indispensabile a fronte della scelta di utilizzare i bandi per finanziare i progetti innovativi dei comuni sia per le periferie, come per la cultura, lo sport. Bisogna quindi costruire una sorta di agenda strategica che permetta di costruire un progetto di rigenerazione anche con più e diversi bandi. Emerge, inoltre, che la riqualificazione deve prevedere una manutenzione continua perché, se non si dispongono le risorse per mantenere ciò che si è rigenerato e riqualificato, tutto decade rapidamente: gli immobili ma anche la fiducia e speranza dei cittadini

5.3 Occupazioni abusive

Il problema è stato sollevato come un'emergenza, anche se a Milano e negli altri comuni metropolitani, non assume tale carattere come in altre città metropolitane, in particolare Roma, Palermo, Napoli. Il Comune di Milano nella gestione delle case di sua proprietà (28.734 unità) ha affrontato con decisione la questione, riducendo le occupazioni abusive a 99 nel 2016 (nel 2014 erano 1.417). Analoga azione è stata compiuta dagli altri comuni metropolitani rispetto al proprio patrimonio. Viceversa, le abitazioni di proprietà Aler vedono una presenza di occupazioni abusive molto alta, situazione che crea molto disagio nelle comunità e nei palazzi dove ciò avviene.

Il capo della polizia, prefetto Franco Gabrielli a tal proposito ha evidenziato:

“Per contrastare il fenomeno delle occupazioni abusive è stata avviata

un'intensa collaborazione interistituzionale che coinvolge la prefettura, la questura e le società che gestiscono il patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica, realizzando importanti sinergie che hanno consentito da un lato di contrastare nuove occupazioni e dall'altro di avviare diverse operazioni di sgombero. Suddette operazioni di sgombero, in collaborazione con la polizia locale, hanno interessato anche una serie di insediamenti rom abusivi.

Un incisivo modello di cooperazione e di collaborazione tra diversi attori istituzionali è stato sempre un elemento decisivo, specialmente nella gestione delle occupazioni abusive e dell'assegnazione delle case popolari, tenendo presente che questo tema implica, oggi, anche un conflitto sociale tra vecchie e nuove povertà; non a caso il problema degli immigrati nelle case popolari viene percepito dai più poveri, non dagli altri. In riferimento alle occupazioni abusive nel milanese viene evidenziato anche il particolare fenomeno di alcune occupazioni a filiera fatte da famiglie calabresi, sottolineando la necessità di accertare che questa situazione non nasconda anche altri aspetti di carattere malavitoso”.

L'intervento dell'assessore alla sicurezza Carmela Rozza ha evidenziato ciò che comporta non intervenire tempestivamente sulle occupazioni abusive:

“Il problema della sicurezza a Milano è molto legato al degrado esistente nelle case popolari, 40.000 di proprietà dell'Aler e circa 28.000 di proprietà comunale.

Principale è la questione delle occupazioni abusive che vengono effettuate da tre categorie di persone: i già residenti che fanno occupare le case dai propri figli, risolvendo in tal modo il problema familiare dell'abitazione; poi ci sono i gruppi organizzati che vendono le case pubbliche, rendendosi anche attori per sfondare la porta d'ingresso; infine c'è chi, per disperazione, si rivolge a questi delinquenti perché la pubblica amministrazione non è in grado di dar loro una soluzione.

Per quanto riguarda la categoria dei malviventi bisogna dare decisamente un senso di giustizia nei quartieri, sgomberando dalle case popolari i delinquenti che rendono la vita impossibile ai cittadini. Per le occupazioni illegali derivanti dai casi di grave emarginazione sociale l'intervento deve, però, prevedere anche delle risposte perché, per esempio, non si può far fare la clochard a una mamma con tre bambini. Invece, in passato, si sono spesso registrati degli errori gestionali che hanno determinato un andamento esattamente opposto: c'è stato, cioè, spesso lo sgombero facile di donne e bambini e non quello del delinquente.

Poi esiste un tema che va affrontato con tutte le procure: non è possibile che, a seguito di un'attività antidroga, venga arrestato uno spacciatore e poi a quello stesso spacciatore vengano dati gli arresti domiciliari nel medesimo appartamento occupato in cui organizzava lo spaccio. Si chiede ai cittadini di denunciare, ma perché chi abita lì dovrebbe denunciare, con il rischio di ritrovarsi vicino il denunciato che poi lo minaccia? Sono questi gli elementi da porre in risalto se si vuole dare serietà, sicurezza e giustizia ai cittadini.

C'è un altro tema complesso: in questi anni tra il buonismo di chi sosteneva che tutti gli abusi dovevano essere sanati e l'intransigenza di chi predicava tolleranza zero il risultato è stato l'immobilismo e le famiglie abusive sono rimaste praticamente le stesse (circa 6.000). Aggiungasi che in Lombardia esiste una radicata presenza di centri sociali che, ogni volta che erano notiziati di uno sgombero, si organizzavano per

creare un elemento di disturbo. Bisogna uscire da questa combinazione tra disperazione, delinquenza e centri sociali, altrimenti il problema non sarà mai gestito e governato. Inoltre gli strumenti legislativi, in tal senso, non aiutano perché uno che si è reso protagonista di un'occupazione abusiva non può avere in affidamento nessun alloggio per cinque anni, nemmeno in via provvisoria. È evidente che questa norma che vuole tutelare la legalità non dà, però, strumenti di governo del problema e la legalità non si afferma se si ignorano i bisogni”.

Il dato sensibilmente più elevato di occupazioni abusive nelle abitazioni gestite da Aler fa emergere con evidenza che occorre rivedere il modello gestionale del patrimonio pubblico regionale nelle aree di grande complessità come le Città metropolitane.

5.4 Rigenerazione urbana

Nuove politiche per la Città metropolitana passano anche attraverso nuove regole di pianificazione. Si condividono alcuni temi emersi dalle audizioni, in particolare l'assessore ai lavori pubblici e case del Comune di Milano Gabriele Rabaiotti ha evidenziato:

“Un decisivo impulso al recupero ed alla riqualificazione del patrimonio edilizio milanese è stato dato dal principio della cosiddetta “indifferenza funzionale” sancito da precise norme contenute nel piano delle regole del comune di Milano. In sostanza si tratta di poter consentire liberamente il cambio di destinazione d'uso sia del patrimonio edilizio già esistente che delle aree libere ancora edificabili. In precedenza, in molti piani regolatori, il cambio d'uso era molto vincolato da destinazioni funzionali predefinite ed ingabbiate. Oggi a Milano non è più così ed è possibile localizzare, in una determinata area, qualsiasi funzione urbana e qualsiasi attrezzatura di interesse pubblico, alla sola condizione di rispettare i parametri di qualità del suolo e di impatto ambientale. Il principio dell'indifferenza funzionale ha permesso di recuperare e di trasformare notevoli aree e di imprimere un'importante accelerazione ai processi di riqualificazione edilizia, soprattutto in relazione al recupero delle piccole e medie aree industriali e produttive dismesse.”

La difficoltà maggiore è rappresentata, in questo caso, dalle criticità riscontrate con riguardo alle procedure di bonifica e ai costi ad essa collegati nel caso di comparti ex produttivi che devono essere trasformati in residenza o anche verde pubblico. Sono, a tal riguardo, allo studio interventi che consentano la possibilità di incentivare la riqualificazione ambientale dei siti dismessi attraverso meccanismi premiali.

Un altro tema efficace per la riqualificazione urbana è quello dei cosiddetti “usi temporanei” dei siti abbandonati che consentirebbe di arginare i fenomeni dell'abbandono e del degrado, reimmettendo nel circuito vitale delle città gli immobili abbandonati attraverso usi non definitivi e anche parziali che non comportino l'intera trasformazione dell'area e rispondendo, così, a un criterio di estrema dinamicità, tipica delle grandi città. Il ricorso agli “usi temporanei”, anche se risulta di difficile regolazione perché non normato a livello statale, deve trovare una soluzione

applicativa. Perché non posso dire a un privato, che ha fermo il proprio immobile da quattro, cinque o dieci anni, che potrebbe per un periodo temporaneo darlo come struttura scolastica a volano? Il privato avrebbe i suoi vantaggi ed il pubblico pure, recuperando un servizio scuola e togliendo un immobile dal degrado e dall'abbandono.

Altro obiettivo da realizzare, nell'ambito della rigenerazione urbana, è la tenuta in buono stato del patrimonio edilizio. A tal fine, nella regolamentazione edilizia comunale, sono stati introdotti due nuovi articoli che riguardano la manutenzione e la revisione periodica delle costruzioni e il conseguente recupero urbano in relazione allo stato di degrado degli immobili. In questo contesto appaiono troppo vincolanti le norme urbanistiche relative alla demolizione e alla ricostruzione e si rende necessario uno snellimento normativo a livello nazionale che renda più facili le trasformazioni urbane, consentendo una più ampia possibilità di ricostruire il costruito nelle aree già urbanizzate, senza dover quindi utilizzare suoli non ancora urbanizzati. Si otterrebbe, in questo modo, anche il risultato di dotare gli edifici rinnovati di nuove tecnologie al passo coi tempi in relazione alle modalità di risparmio energetico e di riorganizzare le morfologie urbane alle nuove esigenze abitative, di lavoro e di commercio inserendo nuovi servizi nel corpo stesso delle città laddove oggi risulterebbe difficoltoso poterlo fare.”

E l'assessore all'urbanistica Pierfrancesco Maran:

“Una questione importante riguarda gli edifici abbandonati che sono stati pubblicati on line in una mappa che conta 180 edifici. Si parla di un numero marginale rispetto a un patrimonio immobiliare che supera i 100.000 edifici, però sono tutti casi molto critici che insistono soprattutto nelle periferie. Il loro numero, nel corso degli anni, si è ridotto sia perché la situazione economica della città ha consentito di effettuare degli interventi, sia perché “l'indifferenza funzionale”, prevista dall'ultimo piano di governo del territorio, ha favorito lo sviluppo di iniziative di riqualificazione. Rimangono, però, alcuni elementi critici.

Uno di questi è dato dal fatto che il principio dell'efficienza energetica, che doveva favorire l'abbattimento e la ricostruzione, non ha prodotto gli effetti sperati per dinamiche sia nazionali che locali. Un'altra difficoltà, al riguardo, è data dal rapporto di fiducia con l'operatore sul mantenimento della superficie lorda complessiva di pavimento in caso di abbattimento. Inoltre la dinamica perversa che si sviluppa è che si hanno molto meno costi a tenere un edificio in condizioni di non completamento e di degrado rispetto a quelli relativi al suo abbattimento, che presenta il problema successivo del mantenimento della SLP e del fatto che potrebbe essere, a quel punto, tassato come terreno edificabile, mentre, lasciato a metà, ha condizioni economiche più vantaggiose per il proprietario. In relazione a questa problematica è stato costruito un ufficio ad hoc per studiare le dinamiche che possano portare alla soluzione del problema degli edifici abbandonati, anche in relazione all'identificazione degli strumenti e degli stimoli che l'amministrazione possa usare nei confronti del proprietario

Un altro punto riguarda la normativa vigente molto stringente sul tema delle bonifiche, la cui rigidità determina, come esito, che l'intervento poi non avvenga. La suddetta rigidità interviene soprattutto laddove sono previsti cambi di destinazione d'uso e anche rispetto agli usi temporanei che, invece, potrebbero essere delle soluzioni

per iniziare a trasformare dei luoghi di abbandono e di occupazione in siti a disposizione del quartiere. Questo perché, in talune situazioni, conviene non fare rispetto a interventi estremamente onerosi. Come in tutte le situazioni, occorre trovare un adeguato compromesso tra esigenze diverse”.

Anche la sindaca di Sesto San Giovanni Monica Chittò ha evidenziato che le difficoltà della normativa sul tema delle bonifiche:

“le bonifiche hanno comportato un tempo lunghissimo per l'avvio della rigenerazione delle aree ex-Falck di 1,3 milioni di mq., ma anche la mancanza di una visione di sistema sovra comunale indispensabile per affrontare la riorganizzazione di aree così importanti. Il Comune ha ottenuto che nelle aree pubbliche siano collocati due ospedali storici e eccellenze internazionali: l'Istituto dei Tumori e il Besta con un grande polo di ricerca pubblica. Oltre a visitare le aree Falck in cui sono in corso opere di bonifica a carico del proprietario delle aree, la sindaca ha sottoposto alla commissione il problema di edifici dismessi di grandi dimensioni il cui riuso non è di facile attuazione, per mancanza di norme urbanistiche ed edilizie che favoriscono il riuso.

Aree ed edifici abbandonati, come cantieri di opere pubbliche che durano tempi lunghissimi come il prolungamento della metropolitana 1, determinano zone degradate dove si innesta un ciclo socio economico molto difficile da recuperare: negozi che chiudono, abitazioni che si deprezzano e il risultato è che anche in luoghi che erano centrali nella vita sociale ed occupazionale diventano velocemente delle “periferie” in cui la qualità di vita dei cittadini peggiora”.

In Lombardia si stanno al momento affrontando due questioni cruciali per il futuro delle pratiche di rigenerazione urbana: una revisione del sistema delle relazioni istituzionali, mediante in particolare l'Intesa quadro Regione – Città metropolitana (ex legge regionale n. 32 del 2015) e una revisione degli strumenti ordinari di governo del territorio, mediante un progetto di legge di modifica della legge regionale n. 12 del 2005, in particolare con la definizione della natura e del ruolo del Piano territoriale metropolitano (PTM) e dei suoi rapporti con il Piano territoriale regionale (PTR).

Nell'ambito di questi processi è sembrato finora affermarsi, in sede regionale, una nozione di rigenerazione urbana deterministica e regolativa che non considera la complessità e la varietà dei territori, delle progettualità esistenti e potenziali e delle azioni attivabili. La significativa prassi innovativa sperimentata con il Bando periferie può contribuire a definire una nozione di rigenerazione urbana e territoriale e delle relative modalità di intervento nell'ambito della legge sul governo del territorio (legge regionale n. 12 del 2005) che dia una copertura normativa alle esperienze virtuose fin qui sperimentate, sia su iniziativa volontaristica sia sulla spinta della partecipazione a questo e ad altri programmi di intervento straordinari.

In tal senso, risulta quindi importante che Comune di Milano e Città metropolitana definiscano insieme ai comuni metropolitani le modifiche da condividere/richiedere alla Regione per permettere di sperimentare politiche di rigenerazione urbana, riuso delle aree dismesse, semplificazione normative su tutto il territorio metropolitano (Milano compresa).

5.5 Servizi territoriali

“Quando una città torna a essere attrattiva arrivano due tipi di popolazione. La prima è costituita da quelli che possono praticare il gioco della competizione, quindi: studenti universitari, nuovi professionisti, imprese e società di servizi alle imprese, potremmo dire le categorie di reddito medio-alte, prevalentemente giovani, oggi peraltro giovani che arrivano da tutto il mondo, non più soltanto dalla periferia urbana e dal sud Italia.

La seconda categoria è data dalla parte opposta dell’oscillazione sociale, cioè quella disperata; la città attrattiva è la città che porta con sé anche chi bussa alle sue mura perché ha bisogno e cerca quelle possibilità che sono occasione di riscatto. Entrambe sono popolazioni giovani e diversamente dinamiche, è gente che vuole stare nella città, che cerca la città con forza e questo la rende anche fortemente competitiva. La città che vince è quella che punta su entrambe le componenti, vincendo su entrambi i fronti non su uno solo”.

In questa affermazione sta il “senso” della sfida della città metropolitana, sfida che comporta la rilettura dei bisogni abitativi, educativi, dell’accoglienza, e a un nuovo patto con associazioni, privato sociale e privati.

L’assessore alle politiche sociali Francesco Majorino evidenzia temi riguardanti i minori non accompagnati, gli anziani non autosufficienti, i beni confiscati alla mafia:

“Nella totale assenza di un indirizzo politico nazionale, l’Amministrazione comunale segue 311 famiglie in relazione al tema dei ricongiungimenti familiari, su cui si segnala una necessità particolarmente rilevante. Si pensi, per esempio, alla tematica dei minori non accompagnati durante le migrazioni. In Parlamento c’è una legge di grandissima innovazione che riguarda questo tema, l’auspicio è quello che possa essere approvata quanto prima. Per quanto riguarda il tema della coesione sociale, una particolare rilevanza è rappresentata dal tema degli anziani non autosufficienti, della solitudine e del bisogno di socialità. Limitandosi al solo territorio della città di Milano, sono stimati in 51.000 gli anziani non autosufficienti nei confronti dei quali è in corso da due anni un progetto di riorganizzazione dell’assistenza domiciliare. Bisogna segnalare, a tal proposito, che l’impegno di spesa grava quasi completamente sugli enti locali, visti i tagli ricevuti a livello centrale. Nonostante le scarse disponibilità, il Comune di Milano ha addirittura aumentato significativamente le risorse messe a bilancio in relazione alla spesa sociale, ma è evidente che non riuscirebbe a reggere ulteriori interventi di contrazione della spesa operati nei confronti degli enti locali. Non è possibile che il tema del sostegno al reddito sia, per esempio, tutto quasi sulle spalle del Comune che ha sempre mostrato grande sensibilità nei confronti del tema della coesione sociale con interventi sui quartieri con problematiche sociali forti. In linea con questo spirito, questi interventi devono essere di natura integrata, perché non ci può essere riqualificazione urbana solo sugli immobili che prescinda dalla valutazione sulle persone e dalla dimensione di socialità. In questo tipo di cornice si inseriscono alcune azioni significative. Una è sicuramente la questione della gestione dei beni confiscati alla mafia. In questo momento ci sono 162 beni oggetto di progettualità avanzata col Terzo settore. È una partita interessante per tutto quello che porta con sé,

non solo sul terreno dell'azione di contrasto delle organizzazioni criminali, ma anche della ricostruzione di percorsi e di itinerari di socialità positiva. Invece un'opportunità molto positiva che arriva da un indirizzo nazionale ma che l'amministrazione locale utilizza è quella relativa agli interventi riguardanti l'area dell'infanzia e dell'adolescenza e alla possibilità di utilizzare gli strumenti messi a disposizione della legge n. 285. Si tratta di un'occasione utile in relazione a cui produrre innovazioni e tentativi di sperimentazione di processi di coesione sociale che riguardino l'area dell'infanzia e dell'adolescenza nelle nostre città”.

Per quanto riguarda la lotta alle povertà, l'occasione dell'avvio della sperimentazione del reddito di inclusione (REI) potrebbe essere un primo banco di prova per organizzare sull'intero territorio metropolitano il nuovo servizio di “presa in carico” delle persone svantaggiate, definendo un modello metropolitano e formando figure professionali.

Sarebbe anche importante che le risorse per il sostegno all'affitto fossero gestite da chi ha il compito di fare un patto e un programma personalizzato o familiare, ciò permetterebbe di ridurre sfratti per morosità incolpevole e garantirebbe alle gestioni pubbliche e private di mantenere i propri bilanci “Immobiliari” in pareggio.

5.6 Finanziamenti europei e nazionali

Il finanziamento del Bando periferie ha avuto il grande pregio di mettere al centro la questione delle periferie e di mettere in moto nuovi modelli di cooperazione, ma molti progetti sono opere pubbliche che poco hanno a che fare con il “rammendo delle periferie”.

L'erogazione di risorse “per bandi” sta perdendo quel carattere di “straordinarietà” degli anni passati, trasformandosi in un canale quasi ordinario della finanza locale ed è importante cogliere questa opportunità in tutte le sue potenziali ricadute positive, comprese quelle del contributo all'innovazione organizzativa. Considerato che le città sono le realtà in cui si concentrano anche le risorse europee, e che molti sono i finanziamenti che hanno l'obiettivo di rigenerare le città da parte dei ministeri, la Città metropolitana sta formando una struttura tecnica dedicata alla ricerca dei finanziamenti pubblici e privati. (anche grazie alle risorse del Bando periferie)

L'incubatore metropolitano e *showcase* di rigenerazione territoriale in fase di progettazione, può essere infatti definito come un'organizzazione all'interno di Città metropolitana di Milano che alimenti e acceleri lo sviluppo delle progettualità del territorio attraverso una serie di servizi e risorse di supporto. L'incubatore mira a promuovere lo sviluppo progettuale e la creazione di interventi integrando talenti, tecnologie, *know-how* e reperimento di capitale all'interno di una rete che favorisce la crescita del territorio, misurata nella sua capacità di rigenerazione urbana.

Per realizzare tali obiettivi l'incubatore dovrà fornire sia servizi di struttura sia consulenza a elevato valore aggiunto che vanno dall'erogazione di tecnologia e informazioni, alla consulenza sulla definizione e lo sviluppo dei progetti e la formazione imprenditoriale, dalla consulenza amministrativa al monitoraggio dei finanziamenti, dal *networking* con altri *stakeholders* per la creazione di partenariati, fino ai servizi di comunicazione e *marketing*.

Oltre a tutto questo, un incubatore istituzionale quale quello metropolitano dovrà essere una sorta di “certificatore di qualità” dei partner e dei progetti che si sviluppano al proprio interno, in termini di aderenza alle strategie sovra locali (PON, Intesa Quadro con Regione, Piano Strategico Metropolitano, PTM, PTR) e in termini di corrispondenza ai modelli di governance condivisi. Tale processo di certificazione non può prescindere da un ruolo che a livello nazionale e/o regionale deve essere riconosciuto a Città metropolitana, in qualità di selezionatore dei progetti quali parti attuative delle strategie sovralocali e di garante della loro aderenza alle metodologie virtuose individuate.

6. L'ASSOCIAZIONISMO E IL VOLONTARIATO: UNA RISORSA PER IL CAMBIAMENTO SOCIO-CULTURALE

La Città metropolitana di Milano ha una grandissima presenza di volontariato e di associazioni che partecipano ai progetti pubblici ma soprattutto che sperimentano politiche e sollecitano azioni e attenzioni sui problemi sociali, culturali ed economici delle diverse aree e quartieri delle città. Nelle missioni della Commissione è emerso che i progetti di rigenerazione urbana che hanno avuto i migliori risultati nel tempo sono stati quelli che hanno visto da subito una collaborazione tra le istituzioni e il volontariato, facendo diventare l'opportunità di finanziamenti per progetti di rigenerazione urbana una occasione per attivare reti sociali e per condividere con le realtà del territorio che la rigenerazione di un palazzo, o un quartiere, non è tale se non mette le persone al centro. Infatti è stato riconosciuto che i finanziamenti denominati “Contratti di quartiere” sono stati quelli che hanno messo in moto e valorizzato le risorse sociali e del volontariato del territorio e anche per questo hanno prodotto una capacità di partecipazione, di proposta di servizi innovativi sociali che nel tempo hanno garantito una continuità nella salvaguardia del “bene” rigenerato e una crescita civile e sociale.

Durante la missione a Milano, sono state ascoltate alcune associazioni che hanno evidenziato problemi e fatto emergere la ricchezza di proposte e azioni in atto.

In particolare:

L'associazione “*CONSULTA PERIFERIE MILANO*”

Ha improntato il proprio lavoro nella costruzione di una rete di oltre 150 associazioni per creare un rete di collaborazione e scambio di idee tra coloro che operano nelle periferie milanesi. Hanno avviato una mappatura delle associazioni impegnate a Milano, e organizzato iniziative culturali e aggregative in tutti i quartieri periferici. Hanno sottolineato la difficoltà di svolgere la propria attività di volontariato e di animazione sociale per i costi e per la burocrazia. Ad esempio se programmano un concerto gratuito in un quartiere debbono pagare l'occupazione del suolo pubblico.

L'associazione “*PORTOFRANCO*”

Opera principalmente a prevenire la dispersione scolastica e rivolge la sua attività ai giovani dai 14 ai 18 anni, il centro raccoglie 1.800 iscritti all'anno ed è

frequentato da un centinaio di ragazzi al giorno. È stato evidenziato l'importanza di lavorare sui giovani per aiutarli a fare dello studio lo strumento del loro futuro.

L'associazione “*COMUNITÀ NUOVA*”

Fondata negli anni '70 da don Gino Rigoldi opera in particolare nel quartiere Barona e a Baggio, occupandosi di cultura, diritti di cittadinanza, lavoro e casa. È stata evidenziata l'importanza di costruire alleanze con cittadini volontari, associazioni di categoria, imprese e istituzioni al fine di meglio cooperare e ampliare le competenze. Hanno costituito una *comunità di persone volontarie* per offrire sostegno alle persone in difficoltà economica, un doposcuola per i bambini e un segretariato sociale.

Il “*FORUM DEL TERZO SETTORE*”

Evidenzia che le Fondazioni sostengono l'azione del Terzo settore come in nessuna altra parte d'Italia e ciò unitamente alla cultura ambrosiana dell'inclusione produce una importante e radicata attività nei territori. Ritiene che siano però evidenti i segni di una crisi delle istituzioni così come delle organizzazioni del Terzo settore per la difficoltà di leggere le trasformazioni in atto e i bisogni di servizi e diritti che determinano. *Le periferie sono la nuova frontiera della sfida dell'inclusione sociale* per prevenire il conflitto creando benessere. Viene sottolineato che occorre investire di più risorse e attenzione alla lotta alle povertà educative, e per questo chiede intervento dello Stato.

L'associazione “*COMUNITÀ GIAMBELLINO*”

Evidenzia che dopo decenni di “silenzio/abbandono” è in atto un piano di rigenerazione e la realizzazione di una linea metropolitana. *Le infrastrutture sono una occasione per rigenerare* l'intero quartiere se da subito ci sarà un pieno coinvolgimento delle realtà associative del quartiere e un confronto con istituzioni, forze dell'ordine.

L'associazione Laboratorio di Democrazia Partecipata “*VIVI LAMBRATE*”

È una rete che comprende 20 diverse associazioni, singoli cittadini, professionisti, e altre realtà del territorio tra cui gallerie d'arte. Impegnati principalmente nel campo culturale e creativo, hanno formulato proposte di riqualificazione di spazi pubblici. Sottolineano il rischio dei tempi lunghi nella trasformazione delle *aree dismesse* che a Lambrate sono tante, perché a lungo andare le aree dismesse sono il luogo del *degrado*.

Il “*COMITATO INQUILINI E AUTOGESTIONI DI GRATOSOGLIO*”

È un quartiere Aler a sud di Milano e ha evidenziato le mancate manutenzioni dell'ente casa della Regione Lombardia e il controllo sulle case di edilizia residenziale

pubblica e il disagio che ciò determina nei cittadini che si sentono relegati in un ghetto. Evidenzia il ruolo dell'associazionismo in particolare quello rivolto ai bambini.

L'associazione “*ACLI*”

Hanno evidenziato che con il loro progetto “Spazio Agora” hanno creato *hub* territoriali polifunzionali per aiutare a fare rete tra associazioni, privati e istituzioni, superando una solitudine o frammentazione che rende fragile l'azione di ogni singola associazione se agiscono isolatamente.

Sottolinea l'importanza, di una diversa gestione dell'edilizia residenziale pubblica ponendo l'accento sulle modalità di assegnazione degli alloggi pubblici che spesso accentrano situazioni di estrema fragilità senza il giusto accompagnamento e sostegno e che le opportunità educative sono differenti tra zone centrali della città e le aree periferiche, creando così minori opportunità di crescita sociale ai giovani abitanti delle periferie. *Occorre investire sull'educazione come priorità.*

La “*COMUNITÀ di SANT'EGIDIO/CORVETTO*”

È presente dal 1990 nel quartiere. Evidenzia la necessità di spazi pubblici gratuiti per le associazioni di volontariato che operano nei quartieri con fragilità sociale e in sintonia con le istituzioni pubbliche. Servono più luoghi di incontro, offerte culturali e formative, affinché la vita nelle periferie non diventi una realtà di gente sola, creando soprattutto per i poveri, una povertà in più - l'isolamento sociale

Le “*SUORE DI CARITÀ DELL'ASSUNZIONE*”

In zona Corvetto, sottolineano problemi per la presa in carico da parte di un logopedista dei bambini che hanno disturbi di apprendimento, le liste d'attesa sono di 5 anni. Servono maggiori spazi di aggregazione per i bambini e gli adolescenti perché i ragazzi rischiano di essere attratti da compagnie non positive o delinquenti: le bande giovanili specialmente sudamericane sono un problema presente nel quartiere. Un'attenzione particolare ai minori è indispensabile per combattere la dispersione scolastica, e la dipendenza da videogame.

L'associazione “*AMICI DEL PARCO TROTTER*”

Opera da oltre venti anni in una zona situata tra viale Monza e viale Padova e si è sempre interessata all'accoglienza degli immigrati. Gestiscono una scuola con oltre 1000 iscritti di cui stranieri il 70% e ritengono che occorra maggiore attenzione alle integrazioni tra le comunità straniere di culture e religioni diverse che vivono nel quartiere.

L'associazione “*VILLA PALLAVICINI*”

Ha sede in via Padova ed è impegnata nell'accoglienza a stranieri in un quartiere in cui non ci sono case di edilizia pubblica ma le case private sono fatiscenti. Pongono il

problema di come intervenire su palazzi e abitazioni private abbandonate alle occupazioni o non gestite adeguatamente in quanto diventano ghetti pericolosi. Il loro impegno è rivolto ai giovani con una scuola gratuita con circa 600 allievi all'anno in gran parte nord-africani con una forte presenza islamica; rilevano che nella zona non c'è un luogo di culto e il luogo dove fino adesso pregavano 5-6000 persone verrà presto chiuso. Sono preoccupati per il rischio di tensioni sociali a causa della presenza di molti giovani che non avendo casa adeguata, non trovando una coerente attenzione da parte della scuola, e non potendo neppure pregare, possono attivare azioni di protesta sociale.

Le cooperative “*LA CORDATA*” e “*PASS PARTOUT*”

Operano alla Barona e a Chiaravalle. Sono due esempi positivi di come è possibile ottenere risultati positivi da un buon progetto “sociale” di rigenerazione urbana. Via Zumbini era una zona particolarmente degradata della Barona. Ha cambiato radicalmente la situazione perché ha funzionato il mix-abitativo e funzionale superando le dicotomie italiano/straniero, ricco/povero e assegnando gli appartamenti a persone molto diverse tra loro oltre ad aver previsto spazi di servizi che aiutano a vivacizzare tutto il quartiere: consultorio, pub, *co-working*. Il progetto di Chiaravalle opera su un bene confiscato alla mafia: 1000 mq. abitativi, 8 ettari di terreni coltivabili e 2 ettari di giardino con capannoni. In linea con quanto sperimentato alla Barona la cooperativa Passpartout ha messo a punto un progetto di mix funzionali e abitativi oltre che progetti per l'occupazione.

7. CONCLUSIONI

Il dossier sulla Città metropolitana di Milano predisposto dal Ministero affari regionali nella sua sintesi finale evidenzia l'importanza strategica nazionale e locale del ruolo che potrebbe avere la nuova istituzione “città metropolitana” in particolare e soprattutto quella di Milano.

I temi trattati dalla Commissione di inchiesta, le audizioni svolte, i documenti trasmessi, hanno tutti un filo conduttore: ricercare *nuove modalità di collaborazione* tra pubblico, privato sociale e privati; superare la frammentazione amministrativa; ricercare nuovi modelli di collaborazione tra Stato, regioni e città Metropolitana; ridefinire il quadro normativo per dare gli strumenti adeguati alla programmazione territoriale.

È emerso con forza dal Sindaco di Milano e della Città metropolitana che occorre *ripensare la legge 56 del 2014*, una legge ponte che adesso, anche alla luce della esperienza dei primi tre anni di attuazione, deve essere rivista per chiarire meglio le funzioni della città metropolitana e garantire le giuste risorse dello Stato e dalla Regione Lombardia.

Serve però anche chiedere un particolare *sforzo di innovazione ai 134 comuni* della città metropolitana, perché come lo stesso dossier ministeriale evidenzia, è possibile migliorare e cambiare lo stato di fatto con una azione di riorganizzazione dei comuni metropolitani, (unioni, fusioni, zone omogenee) *sollecitando alla città capoluogo un ruolo più convinto* nella definizione di un nuovo assetto istituzionale che servirebbe a consolidare il ruolo del sistema Milano in ambito internazionale.

Il dossier ministeriale evidenzia che: “Milano, non solo come città, ma come

centro di un esteso, denso e complesso sistema urbano, rappresenta probabilmente la più interessante sfida metropolitana in Italia. La città ha una sua fortissima identità civica, che può però rappresentare un handicap rispetto alle potenzialità di governo delle interrelazioni in un'area più vasta. In altre parole, *la forte identità del "comune storico" va valorizzata nella sua proiezione esterna, contrastando le inerzie di autoreferenzialità* che in qualche caso simili culture possono suggerire.

La Milano storica ha infatti una responsabilità d'area che la trascende in misura ormai assorbente; la città è oggi, come detto, più il centro di un sistema urbano dalle forti interdipendenze che non un comune capace di esprimere appieno in sé le sue molte potenzialità (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Giovanni Vetrutto).

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4

BOLOGNA

PAGINA BIANCA

Il 15 maggio 2017 la Commissione parlamentare d'inchiesta sul degrado delle periferie della Camera dei deputati ha visitato la città di Bologna.

La visita si è articolata in due momenti: la mattinata è stata dedicata a un incontro pubblico di presentazione delle esperienze in corso presso il Comune e la Città metropolitana di Bologna; il pomeriggio è stato dedicato al sopralluogo in tre diversi ambiti della periferia metropolitana bolognese, con visite al complesso “Bologna 2” sito in Comune di Calderara di Reno, al “Pilastro” nel quartiere San Donato-San Vitale e alla zona della Bolognina nel quartiere Navile.

1. L'INCONTRO PUBBLICO “INTERVENTI PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E LA SICUREZZA DELLE CITTÀ. L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL DEGRADO DELLE PERIFERIE, L'ESPERIENZA DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA E IL BANDO 2016 PER LE PERIFERIE”

L'incontro pubblico dal titolo *Interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle città. L'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul degrado delle periferie, l'esperienza della città metropolitana di Bologna e il bando 2016 per le periferie*, organizzato dalla Commissione d'inchiesta della Camera dei Deputati e dal Comune di Bologna in collaborazione con Urban@it, si è svolto presso l'Auditorium “Biagi” in Sala Borsa dalle 9.30 alle 12.00, alla presenza del Sindaco della città di Bologna Virginio Merola e della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, on. Maria Elena Boschi.

L'incontro è stato introdotto dagli on. Andrea De Maria e Laura Castelli, che in qualità di membri della Commissione hanno sottolineato l'importanza del lavoro di audizione e delle visite alle città, e hanno illustrato le competenze specifiche e le attività svolte dalla Commissione.

Valentina Orioli, assessora all'urbanistica e all'ambiente del Comune di Bologna, ha quindi relazionato sul tema *Il bando periferie e l'esperienza di Bologna. Verso una strategia nazionale per la rigenerazione urbana*, illustrando la complessa strategia di rigenerazione urbana che il Comune di Bologna ha messo in campo a partire dal 2007 con l'approvazione dei suoi strumenti urbanistici e in special modo mediante tre Piani operativi comunali tematici (Poc di qualificazione urbana diffusa, rigenerazione di patrimoni pubblici e attrezzature e industrie insalubri) e con progetti dedicati all'ammodernamento delle principali attrezzature metropolitane (fra cui Stadio, Fiera, Aeroporto, Caab). Ha mostrato come la rigenerazione urbana sia una strategia complessa, trasversale ai diversi settori dell'amministrazione pubblica e come necessiti di avvalersi di strumenti diversi – dai piani urbanistici, ai progetti competitivi, ai fondi nazionali e comunitari, dagli accordi di cooperazione pubblico/privato fino ai patti di collaborazione con cittadini e associazioni. Tutti questi strumenti corrispondono ad altrettanti progetti, e delineano nel complesso un “Piano di Innovazione Urbana” che non può che dialogare con la dimensione metropolitana. In particolare la convergenza delle politiche di rigenerazione urbana è leggibile nel programma di interventi del Bando periferie e nell'impianto del Piano strategico metropolitano. In conclusione le indicazioni per l'implementazione di una strategia nazionale complessiva di rigenerazione urbana che si possono trarre dall'esperienza di Bologna suggeriscono: 1) di superare la logica episodica e frammentaria degli interventi, individuando a livello

nazionale una regia unica e risorse certe sulla base di un piano poliennale, ed inscrivendo così il tema della rigenerazione delle periferie a pieno titolo in una Agenda urbana nazionale; 2) la costruzione di strumenti capaci di adattarsi ai diversi contesti e di lavorare su processi e non soltanto su progetti, favorendo l'incrocio della progettualità pubblica con l'innovazione sociale.

Matteo Lepore, assessore all'economia e promozione della città, relazioni internazionali, agenda digitale, immaginazione civica, patrimonio e sport del Comune di Bologna, ha ripreso i temi già introdotti focalizzando l'attenzione sul Piano di innovazione urbana che caratterizza questo mandato amministrativo (2016-2021). Ha sottolineato come il piano abbia l'obiettivo di collegare in modo stabile, anno per anno e quartiere per quartiere, diverse fonti di finanziamento con le opportunità di trasformazione che nascono dall'impegno diretto dei cittadini e delle comunità. Le risorse attribuite al piano di innovazione urbana ammontano a oltre 77 milioni di euro, e provengono dal Pon Metro (40 mln), dal Bando periferie (18), dal Piano città (10), oltre che dai bandi europei *Urban Innovative Actions* (6) e *Horizon 2020* (2) e da altri canali di finanziamento. Il piano ha lo scopo di costruire una rete di spazi di socialità, senza consumo di suolo e con il recupero di edifici e luoghi simbolici per la città. Il piano è basato sull'attivazione di Laboratori di quartiere in ciascuno dei 6 quartieri che sono il frutto della recente riforma, con l'obiettivo di ingaggiare comunità, associazioni, cittadini e imprese in processi di collaborazione di prossimità in modo stabile, condividendo progetti per i beni comuni e promuovendo l'"immaginazione civica". L'Ufficio per l'immaginazione civica istituito presso il Comune di Bologna e con un ampliamento di missione per *Urban center* Bologna ha il compito di supportare i Laboratori di quartiere in questo processo.

Alessandro Delpiano, direttore del settore pianificazione territoriale e trasporti della Città metropolitana di Bologna, ha illustrato il progetto vincitore del Bando periferie "Convergenze metropolitane", finanziato per 39.721.315 € e in corso di attuazione. Ha sottolineato come i comuni e le unioni di comuni metropolitani abbiano partecipato alla costruzione del progetto "Convergenze metropolitane", inviando oltre 84 proposte, e come nella scelta delle 31 opere da includere nel progetto complessivo si sia focalizzata l'attenzione sulle proposte di riqualificazione caratterizzate da un'alta valenza metropolitana. In particolare sono stati privilegiati progetti che hanno ricadute su ambiti territoriali vasti e che trattano il tema delle connessioni, fra centro e periferia e fra le stesse periferie. Gli strumenti di pianificazione metropolitani (Piano strategico metropolitano, Piano urbano della mobilità sostenibile e Piano territoriale metropolitano), in corso di formazione, offrono il quadro di coerenza entro il quale si inserisce la proposta progettuale finanziata grazie al Bando Periferie.

Ernesto Antonini, Professore ordinario di Tecnologia dell'Architettura all'Università di Bologna e membro di Urban@it, ha illustrato in che modo Urban@it può contribuire ad alimentare con la ricerca l'innovazione nell'ambito delle politiche urbane. Ha esemplificato questo concetto presentando le attività di Urban@Bo, piattaforma locale di condivisione della conoscenza sulle politiche urbane promossa da Urban@it, Università di Bologna, Comune e Città metropolitana. Ha quindi illustrato concretamente quali sono le possibilità di cooperazione fra il mondo della ricerca universitaria e quello dei decisori pubblici attraverso l'esempio delle attività che si stanno conducendo sull'area della Bolognina, e che comprendono l'elaborazione di tesi

di laurea, l'attivazione di attività di tirocinio e ricerca nell'ambito di un progetto che ha l'ambizione di mettere a fuoco le condizioni materiali e immateriali del quartiere, in modo da contribuire a costruire le condizioni per la convivenza della diversità, e a proporre strategie e azioni per sostenere e rafforzare questa capacità.

Gianluigi Bovini, già responsabile dell'Area programmazione controlli e statistica del Comune di Bologna, ha illustrato un lavoro di ricerca condotto con il Comune sul tema delle vulnerabilità e opportunità delle periferie. Si tratta di una mappatura che può essere estesa e sperimentata anche in altri contesti nazionali, e che permette di precisare il concetto di "periferia", tradizionalmente associato a nozioni di tipo geografico, utilizzando una selezione di indicatori economici, sociali e demografici. La mappatura così ottenuta permette una lettura approfondita e articolata del territorio, analizzando le potenzialità e i fattori di vulnerabilità associabili a ciascuna area statistica, e costituisce un valido supporto alla costruzione delle politiche in campo urbanistico e sociale.

Al termine delle presentazioni, hanno concluso i lavori il Sindaco di Bologna Virginio Merola, il presidente della Commissione on. Andrea Causin e la Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, on. Maria Elena Boschi.

2. LE VISITE AI QUARTIERI DELLA PERIFERIA BOLOGNESE

Nel pomeriggio una delegazione della Commissione, composta dal presidente on. Causin, dalla vicepresidente on. Castelli e dall'on. De Maria, accompagnati da sindaci e autorità locali, ha visitato alcune aree da riqualificare nella periferia bolognese, incontrando cittadini e associazioni attive nel territorio.

2.1 "Garibaldi 2" nel Comune di Calderara di Reno e Pilastro e Bolognina a Bologna

Il primo sopralluogo si è svolto al complesso "Garibaldi 2" in Comune di Calderara di Reno. La Commissione, accompagnata dalla Sindaca Irene Priolo, con la giunta e i tecnici comunali ha visitato l'insediamento residenziale "Bologna 2", oggetto di un complesso programma di riqualificazione urbana. Per maggiori dettagli sul progetto e sulla visita si rimanda al report del Comune di Calderara.

La visita della Commissione ha poi toccato il Pilastro, storico quartiere della periferia di nord-est bolognese. Accompagnata dal presidente del quartiere San Donato Simone Borsari e dall'assessore alla sicurezza, polizia municipale, lotta al degrado, protezione civile, manutenzione del patrimonio e del verde pubblico del Comune di Bologna Riccardo Malagoli, la Commissione ha visitato il quartiere incontrando le numerose associazioni presenti e attive in questa zona della città. In particolare sono state illustrate le iniziative e i progetti intrapresi negli ultimi anni grazie al progetto di sviluppo locale "Pilastro 2016", che ha permesso di intraprendere azioni di riqualificazione degli spazi pubblici e di alcuni edifici residenziali del quartiere (marciapiedi, immobili Acer, arena e parco Pasolini, Fattoria urbana) e di promuovere attività di mediazione sociale e cittadinanza attiva. È stata inoltre costituita l'Agenzia di sviluppo locale Pilastro e area nord-est con la finalità di promuovere il capitale sociale del territorio e l'inserimento lavorativo di giovani e disoccupati. Le azioni sul Pilastro

trovano continuità attraverso il Bando periferie, poiché i progetti che fanno capo al Comune di Bologna sono quasi interamente concentrati su questa zona della città e hanno l'obiettivo di completare il piano di riqualificazione e rafforzare le relazioni con l'intorno.

La commissione ha infine visitato la Bolognina, un'area della periferia storica di Bologna a ridosso della stazione (e molto vicina al centro storico), e oggi è il quartiere più multietnico della città. Dopo un breve incontro nella sede del quartiere presso il parco Zucca con alcune associazioni del territorio, la Commissione ha visitato il Museo di Ustica, con la presidente dell'associazione delle vittime, Daria Bonfietti. Il consigliere di quartiere Franco Cima ha quindi illustrato brevemente storia e difficoltà della Bolognina. La Commissione si è poi spostata nell'area dell'ex mercato ortofrutticolo, oggetto nel corso degli ultimi anni di un progetto di trasformazione urbanistica che ha visto l'insediamento della nuova sede del Comune di Bologna, oltre che di altri servizi pubblici e di edifici residenziali e per terziario. La Commissione ha visitato il comparto, ed è stata informata sulle difficoltà di rilancio e ultimazione di questo progetto ancora incompiuto anche attraverso l'incontro con i cittadini del Comitato Vivere Navile.

2.2 Il residence Garibaldi 2: Azioni e problematiche di un intervento di riqualificazione urbanistica e sociale

Il Comune di Calderara di Reno a partire dall'anno 1997 ha avviato un processo di recupero e riqualificazione urbanistico-sociale del residence denominato "Garibaldi 2", un complesso edilizio realizzato negli anni '70 adibito a casa albergo, costituito da 194 mini alloggi, da anni in balia di un forte degrado edilizio, sociale e sanitario derivante da un insieme di concause, tra le quali, in primo luogo, il fallimento nell'anno 1985 della gestione unitaria del residence;

- la collocazione alla periferia del centro urbano, senza servizi per l'aggregazione pubblica e senza servizi di collegamento, ha aggravato l'isolamento sotto tutti gli aspetti. L'uso intensivo dell'edificio (mq medi 40 ad unità immobiliari), la presenza di ampi spazi per corridoi, androni scale etc. - propri di un residence - il livello di trascuratezza con cui è stato condotto, hanno determinato condizioni di grave e pericoloso degrado dell'edificio e dell'area circostante;

- l'amministrazione comunale insieme alla Regione Emilia-Romagna e alla Provincia di Bologna hanno condiviso un progetto d'intervento diretto a ridurre/eliminare il degrado sociale che nel tempo si è determinato attorno al fabbricato con conseguenti seri problemi di ordine e sicurezza pubblica, tali da aver richiesto un intervento pubblico "interistituzionale";

- nella realizzazione del progetto sono stati coinvolti oltre alla regione e alla provincia ora città metropolitana, ciascuna per le proprie competenze, soprattutto i privati proprietari residenti delle diverse unità immobiliari, oltre a una società immobiliare denominata quale soggetto attuatore;

- il piano prevedeva la sua realizzazione per stralci funzionali a partire: 1) dalla ristrutturazione dei blocchi 1 e 2 da destinare a ERP con contestuale riduzione della consistenza da 62 a 37 unità; 2) la realizzazione di una nuova caserma dei carabinieri, la

realizzazione della nuova sede della polizia municipale; la realizzazione di una pista ciclabile di collegamento con il capoluogo e la sistemazione delle aree esterne, per le cennate ragioni di ordine e sicurezza; 3) per le restanti parti la ristrutturazione solo delle parti condominiali, impianti compresi.

Stralci funzionali 1) e 2) Erp – caserma – pista ciclabile

Il programma fin dall'inizio ha presentato importanti problemi di realizzazione:

- All'atto dell'avvio delle opere - successivamente a una prima tornata di espropri per i non aderenti, permuta e acquisti per la ricomposizione proprietaria totalmente in mano pubblica per i blocchi 1 e 2 al fine di procedere con i nuovi alloggi Erp;
- l'amministrazione ha dovuto tra l'altro adempiere alle nuove obbligazioni derivanti dalla qualifica di condomino, avendo il complesso perso la caratteristica di proprietà privata per divenire proprietà mista;
- il soggetto attuatore privato immobiliare nel corso dell'anno 2006, all'atto dell'avvio concreto dell'operazione, ha rinunciato all'intervento;
- nel marzo 2005 il comando provinciale dei carabinieri ha comunicato l'impossibilità di realizzare la nuova caserma dei carabinieri presso lo stabile;
- l'amministrazione comunale, al fine di scongiurare il pericolo imminente che il processo appena avviato di riqualificazione potesse interrompersi irrevocabilmente a causa della fuoriuscita del soggetto attuatore privato e comunque per adempiere per la propria parte agli impegni assunti con gli accordi di programma sopra citati, ha costituito una società interamente pubblica denominata quale nuovo soggetto attuatore;
- alla luce della mancata realizzazione della caserma e per adempiere agli impegni assunti, l'amministrazione comunale ha dovuto procedere allo studio e alla individuazione di destinazioni alternative degli spazi, destinando le superfici ex caserma dei carabinieri alle attività del Piano di accompagnamento sociale, previa realizzazione di lavori a carico della neo costituita società pubblica.

Stralcio funzionale 3) ristrutturazione delle parti condominiali

Terminati i lavori della prima fase alla fine dell'anno 2010, concernenti i blocchi 1 e 2 con realizzazione di n. 37 alloggi di ERP, l'acquisizione dei locali e la esecuzione dei lavori di realizzazione della nuova sede della polizia municipale, l'acquisizione e la ristrutturazione dei locali originariamente destinati a caserma dei carabinieri, l'esecuzione dei lavori relativi al collegamento ciclo pedonale tra il complesso sito in via Garibaldi 2 e il capoluogo, l'amministrazione comunale nell'anno 2011, ha avviato le procedure con la Regione Emilia Romagna e con i privati aderenti al PRU per attuare il successivo stralcio identificato per comodità "blocco 3". Fin dai primi sondaggi era emerso che circa 20 proprietà private non avrebbero confermato l'adesione data nel 2003;

- l'amministrazione comunale ha sottoscritto l'accordo di programma integrativo, più sopra citato, per avviare i lavori del blocco 3 secondo il disegno originario del PRU che prevedeva, per la parte de qua del fabbricato, la ristrutturazione delle parti comuni condominiali, con obbligo per il privato aderente di versare una quota di compartecipazione ai costi, oltre naturalmente la ristrutturazione interna della propria singola unità.

Problematiche emerse relativamente al blocco 3:

- a chiusura delle operazioni preliminari per appaltare i lavori di ristrutturazione, dei 42 proprietari aderenti al PRU nell'anno 2003 (pari al 89% dei privati), nel 2012 hanno confermato gli impegni solo 16 proprietà (pari al 34% dei privati);

- la mancata conferma di adesione al programma ha determinato a carico del comune l'obbligo oltre che l'onere di procedere con 26 ulteriori acquisizioni o espropri non previsti nel piano iniziale;

- i 16 proprietari che hanno confermato l'adesione al programma sono stati trasferiti in altrettanti alloggi comunali concessi in comodato gratuito per la durata dei lavori prevista in 18 mesi, salvo dover procedere successivamente alla liberazione coattiva (con ulteriori oneri) degli alloggi stessi per inadempimento agli accordi di partecipazione al PRU per 5 proprietari (mancato versamento della quota di partecipazione di spettanza): la percentuale di compartecipazione privata scende a 23%.

2.2.1 Considerazioni

Sin dal 2006 il progetto di riqualificazione è stato accompagnato da investimenti sociali tesi a monitorare le dinamiche sociali e della sicurezza e a facilitare l'integrazione dei residenti, prevalentemente stranieri, nel tessuto produttivo e della comunità. L'Amministrazione ha avuto, fin dalla sua nascita nel 1998, un interlocutore attento e critico nella nota associazione denominata "Per la Rinascita del Garibaldi 2", per mezzo della quale tutte le esigenze e necessità dei residenti hanno avuto piena voce. La stessa associazione ha vissuto il tempo del progetto di riqualificazione dalla prospettiva e dalla parte dei dimoranti, pesandone giornalmente le difficoltà della sua realizzazione.

Il PRU 2003 prevedeva che i blocchi 1 e 2 fossero acquisiti dal comune e diventassero Erp. Così è stato. L'Erp è stato realizzato e gli alloggi assegnati dal 2011. Ma questa esperienza ha evidenziato che la concentrazione di nuclei con forte problematiche di povertà socio/culturale in un unico posto e in quantità sensibile, nonostante gli ambienti e gli appartamenti ristrutturati, fa ricreare una situazione di devianza sociale, abbandono, emarginazione e autoemarginazione.

Diverse sono state le rinunce all'assegnazione di alloggi in Erp in quanto isolati dal contesto cittadino e collocati in un contesto di degrado sociale e urbanistico.

La riconversione strutturale di un edificio concepito e costruito come "Residence" (in cemento armato e costruito per moduli a blocchi) ha avuto ricadute dal punto di vista dell'onerosità e della complessità della gestione molto onerosa dell'impiantistica (riscaldamento, parti comuni) di cui tutt'ora si lamentano gli assegnatari e che rappresenta un ulteriore motivo di rinuncia all'alloggio.

Viceversa le esperienze di ricollocazione (ad esempio dei trasferiti o le permutate con patto di riscatto), specialmente di nuclei familiari con minori, su varie zone del territorio ha avuto come conseguenza una maggiore integrazione sociale e culturale dei nuclei.

Gli uffici destinati alla locale sede della polizia municipale, dal 2011, sono adibiti a “presidio-uffici” della stessa ancorché dal 2012 è stata costituita l’Unione Terre d’acqua e i vigili urbani in pianta organica sono stati trasferiti a San Giovanni in Persiceto. Gli spazi inizialmente destinati alla caserma dei carabinieri, sono stati destinati ai servizi tecnici del Comune di Calderara di Reno, trasferendo l’intero settore dell’organizzazione denominato “governo e sviluppo del territorio”.

Le condizioni di vita nei blocchi retrostanti sono peggiorate sempre più, sia dal punto di vista strutturale (stabile, impianti tecnologici, aspetto igienico sanitario), sia dal punto di vista del malessere sociale (occupazioni abusive, povertà, speculazioni).

La mappatura dei residenti dei blocchi 4, 5 e 6, ha evidenziato che coloro che vi abitano presentano tutti significative problematiche sociali (prevalentemente di povertà, isolamento, assenza di redditi, mancanza di integrazione dei nuclei extracomunitari che sono la maggioranza dei residenti) in molti casi anche gravi (difficoltà complessive che si sono tramutate in vendite all’asta della proprietà o forti indebitamenti).

Le condizioni economiche dei privati sono peggiorate: diversi unità immobiliari sono apparse sul sito delle aste giudiziarie negli ultimi due anni. Con il peggioramento della crisi economica la situazione si è ulteriormente aggravata, le famiglie non fanno più fronte al mutuo, ai debiti e per sopravvivere ricorrono a ulteriori stratagemmi socialmente negativi (ospitalità in nero, subaffitti). Hanno poi proliferato situazioni di speculazioni incontrollate: proliferare di pluriaffitti (ci sono anche 5 nuclei familiari uni componenti in uno stesso interno), sfruttamento degli interni come punti di appoggio per situazioni e aggregazioni di gruppi di persone in transito.

Domande

Dal punto di vista sociale l’intervento sui blocchi retrostanti pertanto ha posto come prime domande:

Quale conseguenza sociale avrebbe anche la concentrazione dei nuclei (altri 85) dei blocchi 4 5 6 sul sito del Garibaldi 2 e sul territorio del comune?

Siamo sicuri che la riqualificazione della casa basti a riqualificare e integrare socialmente? L’intervento di riqualificazione basato sulla partecipazione dei nuclei ai costi di ristrutturazione è verosimilmente sostenibile e fattibile?

I nuclei e i proprietari avrebbero avuto le risorse per ristrutturare il proprio alloggio e per mantenerne la gestione, anche condominiale?

Il Pubblico avrebbe potuto assegnare una funzione utile ed economicamente sostenibile a ulteriori 66 appartamenti (essendo percentualmente stimabile in max 23% quota privata di partecipazione)?

Riesame di Fattibilità

L’amministrazione di Calderara in esecuzione e in adempimento alla conferenza di programma, ha presentato un progetto (studio di fattibilità) per il completamento

della ristrutturazione del complesso residenziale “Garibaldi 2” – blocchi 4/5/6 nel quale è previsto, in luogo della ristrutturazione delle parti comuni dei blocchi 4/5/6, la delocalizzazione dei nuclei residenti presso i blocchi, la sistemazione in immobili comunali e per i proprietari non residenti l’indennizzo espropriativo, la demolizione dei blocchi 4/5/6 e la redistribuzione degli spazi esterni da destinare a usi collettivi e che lo stesso programma è stato condiviso dalla regione Emilia-Romagna.

ACCORDI DI PROGRAMMA PER LA DEMOLIZIONE

L’accordo di programma del 2016 rappresenta la rivisitazione e aggiornamento del programma pubblico di riqualificazione del 2003, nella unica modalità d’intervento fattibile che è la demolizione al fine di scongiurare lo spreco di denaro pubblico, già investito.

Difatti il programma era concepito con un intervento pubblico limitato alla fase di partenza e poco più; dovendo la struttura nel suo complesso rimanere privata per la maggioranza delle quote. Nell’anno 2003, nei blocchi 4/5/6 su 86 unità immobiliari di cui 4 di proprietà pubblica, 82 proprietà private erano aderenti/sottoscrittori/ al/del PRU. Alla data del 2015 risultavano potenzialmente aderenti solo 21 proprietà private delle suddette 82. Il che avrebbe significato che il Pubblico – operando con lo stesso criterio del blocco 3 - avrebbe dovuto acquisire/espropriare almeno altre 61 unità immobiliari. Il tutto con un esito finale non in linea con il progetto di riqualificazione. L’associazione per la Rinascita del Garibaldi 2 nel 2015 si è sciolta, il suo rappresentante Angelo Rizzi in varie sedi informali, ha espresso valutazioni positive sull’intervento riguardante la demolizione dei blocchi 4/5/6.

LA QUESTIONE CONDOMINIALE

Il progetto di riqualificazione del 2003 prevedeva la divisione dell’intero stabile in n. 6 distinti condomini. La situazione condominiale è fortemente in difficoltà a partire dalla impossibilità di trovare e mantenere nel tempo un amministratore di condominio (nel giro di pochi anni si sono dimessi tre amministratori e oggi l’amministratore è dimissionario); dalle forti morosità accumulate e certificate negli ultimi bilanci approvati (condominio blocco C e supercondominio); dalla impossibilità di garantire il corretto e regolare funzionamento degli impianti centralizzati (principalmente per mancanza di fornitura di combustibile per riscaldamento per morosità); dalla impossibilità di garantire il corretto uso degli spazi comuni quali logge, scale, anfratti, di cui la struttura nata per destinazione alberghiera è piena e difficilmente gestibile in termini di accesso esclusivo ai condomini e loro ospiti. Per far fronte a tale situazione il Comune di Calderara ha chiesto la nomina giudiziale di un amministratore condominiale per ben due volte. A causa delle dimissioni anche di coloro che sono stati nominati dal tribunale, il complesso è tuttora senza amministratore di condominio.

Numerosi sono stati gli interventi a carico del comune per contrastare l’invasione dei topi (anche con asportazione dei primi trenta centimetri di terreno per estirpare le tane).

IL DIVIETO DI UTILIZZO PER MOTIVI IGIENICO-SANITARI

Dal 1997 anno di costruzione del “residence” al 2016 la situazione dello stabile per le parti non interessate all’intervento in partenariato con il pubblico è andata sempre più degradandosi.

Stante la situazione condominiale l’amministrazione comunale, in diverse circostanze ha dovuto procedere con mezzi e uomini a interventi straordinari di pulizia, di disinfestazione, raccolta rifiuti ingombranti e pericolosi, oltre ad aver organizzato una raccolta di rifiuti ingombranti dedicata ai residenti/dimoranti del Bo2. Più volte sono occorsi episodi di incendio con intervento da parte dei vigili del fuoco;

- l’amministrazione comunale, preso atto delle condizioni igienico sanitarie in cui versano i blocchi 4/5/6 ha autorizzato le proprie strutture a porre in essere tutte le attività necessarie a preservare la incolumità privata degli occupanti degli immobili dell’intero blocco 4/5/6;

- ravvisata la necessità di porre in essere tutte le azioni necessarie ad accertare le effettive condizioni igienico-sanitarie e impiantistiche dell’immobile in oggetto, si è proceduto a richiedere sopralluogo all’Azienda Usl locale;

- i sopralluoghi del 5 e 11 marzo 2015, hanno evidenziato una generale condizione di insalubrità di tutto lo stabile, una pessima condizione di manutenzione interna (infissi, pareti e pavimenti, sanitari e bagni) e manutenzione esterna (con abbandono di rifiuti di varia natura anche putrescibili), assenza o inefficienza di sistemi di aspirazione nei bagni e sugli apparecchi di cottura – esplicitando che la struttura complessivamente si presenta in uno stato di grave degrado;

- nel luglio 2016 il sistema fognario dei blocchi 4/5/6, costruito per servire un residence, non ha sopportato il carico demografico e ha provocato una fuoriuscita dei liquami in superficie.

- l’amministrazione comunale si è trovata nella necessità di dover intervenire formalmente con una dichiarazione di inagibilità a tutela della salute dei residenti e per questo motivo ha stimolato l’avvio e l’accelerazione delle azioni di svuotamento immaginate con gli strumenti di un progetto sociale;

IL PROGETTO SOCIALE CHE HA ACCOMPAGNATO LO SVUOTAMENTO DEI BLOCCHI 4/5/6 DI VIA GARIBALDI 2

Con la delibera consiliare 77 del 2014 “PRU Garibaldi 2 – completamento programma di ristrutturazione con approvazione della valorizzazione e delle finalità pubbliche per l’utilizzo del patrimonio immobiliare comunale” vengono delineate gli indirizzi di prosecuzione del PRU Garibaldi 2 che prevede la demolizione dei blocchi 4/5/6 e le linee di intervento, anche sociale, per la sua realizzazione.

UNITÀ DI PROGETTO GARIBALDI 2

Il comune nel gennaio 2015 ha costituito un’apposita unità di progetto dedicata al PRU Garibaldi 2 composta dal responsabile del settore tecnico– capo progetto, dal

responsabile del servizio gare e appalti, dal responsabile del settore servizi alla persona e da un assistente sociale dedicato al coordinamento delle attività per la liberazione degli alloggi dei blocchi 4/5/6. Nella prima fase di esecuzione del progetto le risorse umane sono state impegnate nella raccolta, aggiornamento e analisi delle informazioni socio/demografiche/proprietarie degli abitanti del Garibaldi. Il gruppo di lavoro ha ritenuto necessario strutturare un *data base* dedicato, consultabile anche dagli amministratori, quale strumento di analisi dei dati per la progettazione degli interventi. Esso contiene e rende consultabili informazioni derivanti da polizia municipale (la cui sede è presso il Garibaldi 2 - sotto il blocco 2 Erp), ufficio tecnico (da giugno 2015 completamente trasferito presso gli uffici al Garibaldi 2 - sotto il blocco 1 Erp), dall'ufficio anagrafe e dal servizio sociale.

Grazie alle risorse regionali l'unità di progetto ha potuto allargare le proprie professionalità acquisendo quelle mancanti, ovvero specializzate su due fronti: la gestione dei conflitti con particolari, specifiche e documentate esperienze in progettazione sociale e mediazione dei conflitti in contesti di grave degrado urbano e sociale e la mediazione linguistica e culturale, interpretariato e traduzioni. I compiti principali dell'unità di progetto consistevano nella progettazione sociale per il sostegno ai nuclei in emergenza abitativa e nella ricerca di una soluzione abitativa concreta e praticabile, nonché nel monitoraggio e prevenzione dei conflitti: realizzando un percorso partecipato per la negoziazione concordata con i residenti delle proposte di uscita dalle abitazioni

INCONTRI PUBBLICI

In data 10, 11 e 14 settembre 2015 sono stati convocati tre incontri con i residenti del Garibaldi 2 presso la sala consiliare, ai quali hanno partecipato circa 110 persone. Durante gli incontri le persone sono state informate dell'intervento del PRU sui blocchi 4/5/6 che prevede la demolizione. È stato affrontato il tema dell'insufficienza delle condizioni igienico/sanitarie (rilevate dai tecnici dell'AUSL durante i sopralluoghi nel mese di marzo 2015), si è nuovamente affrontato il problema dell'impossibilità della gestione condominiale e della situazione di morosità che ha portato all'assenza del riscaldamento in tutti gli alloggi, nonché della complessiva condizione di inabitabilità dei blocchi 4 5 6. In generale le persone non si sono meravigliate della demolizione, ma hanno soprattutto fatto presente le proprie difficoltà nel trovare soluzioni abitative alternative, in particolare: i proprietari residenti con mutuo o forte indebitamento (molti dei quali rimarrebbero debitori anche al netto dell'indennità di esproprio) e gli affittuari senza lavoro o con scarso reddito, che farebbero fatica a trovare una soluzione abitativa alternativa. L'amministrazione comunale si è trovata nella necessità di dover intervenire formalmente con una dichiarazione di inagibilità a tutela della salute dei residenti e per questo motivo ha stimolato l'avvio e l'accelerazione delle azioni di svuotamento immaginate con gli strumenti di un progetto sociale.

Il preavviso di dichiarazione di inagibilità emesso il 12 dicembre 2016 e notificata a tutti i proprietari e residenti prevedeva un tempo massimo, il 31 marzo 2016, per la risoluzione delle carenze igienico-sanitarie rilevate dall'ASL. La delibera consiliare 77 del 2014 delineava gli indirizzi attuativi dell'accompagnamento sociale allo svuotamento, prevedendo percorsi di permuta per i proprietari residenti il cui

immobile non fosse gravato da ipoteche o pignoramenti; percorsi di concessione per i nuclei familiari proprietari residenti con minori che non possono permutare (perché hanno un mutuo o hanno un pignoramento). Per le permutate e le concessioni sono state identificate risorse immobiliari del comune non appartenenti al patrimonio Erp.

In aggiunta al patrimonio immobiliare indicato nella delibera consiliare, l'amministrazione comunale, ha deciso di mettere in campo ulteriori risorse di sostegno economico per la realizzazione di percorsi di risoluzione dell'emergenza abitativa, risorse che consentono di spaziare dal contributo, all'acquisto di beni e servizi, accordi o convenzioni con soggetti del privato sociale per l'attuazione del progetto di fuoriuscita.

MAPPATURA

Complessivamente le persone censite residenti erano 233 (di cui 45 minorenni) delle seguenti nazionalità : pakistana 58% - marocchina 24% - italiana 16% - rumena 2%. Al momento della partenza del progetto la situazione degli alloggi dei blocchi 4/5/6 era la seguente:

alloggi totali blocchi 4/5/6	86
di cui:	
vuoti del comune	14
occupati del comune	5
occupati di privati	62
vuoti di privati	5

Dal punto di vista della coincidenza fra proprietà e residenza, la situazione era la seguente:

alloggi di proprietari residenti -	37
------------------------------------	----

alloggi di proprietari non residenti .-:	30
di cui	
vuoti	4
affittati	26

alloggi del comune	19
--------------------	----

Dal punto di vista di nuclei con minori la situazione era la seguente:

famiglie con minori	24
di cui	
nuclei con minori permutabili	2
nuclei con minori proprietari con mutuo	11
nuclei in affitto con minori	8
nuclei senza titolo con minori	3

GLI STRUMENTI DELL'INTERVENTO SOCIALE

Nel rispetto delle linee di intervento delineate dal consiglio comunale con la delibera consiliare 77 del 2014 sono state messe in campo le seguenti tipologie di strumenti:

LA PERMUTA

A tutti i proprietari residenti il cui bene immobiliare non fosse gravato da pignoramenti o ipoteche (o che sono stati sanati dai proprietari interessati) è stata proposta una permuta con un'abitazione del comune. La differenza fra il valore del bene al Garibaldi 2 e il valore del bene del comune è pagabile direttamente all'ente in rate mensili di 20, 25, 30 anni al tasso dell'1% (di fatto il comune fa da banca). L'atto notarile prevede il piano di rateizzazione e l'iscrizione di ipoteca di primo grado a favore del comune finanziatore.

Permute effettuate 12

Proprietari residenti: Tutti

Totale: 34 persone: 28 adulti e 6 minori

Valore del patrimonio messo in campo: 1.469.000,00

LA CONCESSIONE O IL CONTRATTO A CANONE CONCORDATO MODERATO

Particolare attenzione è stata rivolta ai nuclei residenti con minori, proprietari e affittuari, per realizzare percorsi di accompagnamento tutelanti. In caso di bisogno le famiglie sono state ospitate in strutture di accoglienza a carico del comune nella fase preliminare di ingresso nelle case.

LA CONCESSIONE

Si tratta della concessione a uso abitazione di un immobile comunale per 18 mesi con un onere mensile forfetario di 2 euro al metro quadro a carico della famiglia. Durante questo periodo "di transizione lenta" si cerca di costruire un percorso di autonomia economica del nucleo.

CONTRATTO A CANONE CONCORDATO DI 3 ANNI O 3+2 ANNI

Il comune ha messo a disposizione tutto il patrimonio abitativo non Erp prevedendo una formula a media durata: locazione a canone concordato al valore più basso, per tre anni. Il comune ha reperito con un rapporto convenzionale ulteriori 10 alloggi per una soluzione a lunga durata, da poter concedere a canone concordato, al valore medio, con contratti 3 anni più 2 anni. Tutti gli inserimenti hanno beneficiato di contributi economici per la caparra, le spese condominiali e il sostegno alle spese di avvio locazione, trasferimento.

ABITAZIONI ASSEGNATE PER TRE ANNI: 8 di cui 6 proprietari residenti
Totale 45 persone: 23 adulti e 22 minori

CONTRIBUTI E BENEFICI EROGATI: EURO 67.000

ABITAZIONI ASSEGNATE A 3 ANNI PIÙ 2 ANNI: 10 di cui 4 proprietari residenti
Totale 43 persone: 24 adulti e 19 minori

CONTRIBUTI E BENEFICI EROGATI: EURO 64.000

PROGETTI SPECIALI DI TRANSIZIONE VERSO L'AUTONOMIA

3 progetti di cui 1 proprietario residente

Totale 11 persone: 8 adulti e 3 minori

Sono tre i progetti di emergenza abitativa riguardanti ulteriori particolari condizioni di fragilità sociale per i quali il Comune ha reperito delle soluzioni con caratteristiche di emergenza di durata variabile dai 20 ai 30 mesi.

CONTRIBUTI E BENEFICI EROGATI: EURO 16.000

ALTRE RISORSE ECONOMICHE A SOSTEGNO DEI RESIDENTI

A tutti i nuclei di adulti sono stati destinati contributi e sostegno operativo per la ricerca di autonoma sistemazione: 78 PERSONE DI CUI 17 PROPRIETARI RESIDENTI

Totale 78 persone adulte

CONTRIBUTI E BENEFICI FINALIZZATI: EURO 117.000

Per i nuclei proprietari residenti di soli adulti che non abbiano potuto o voluto accedere alla permuta è stato previsto che possano beneficiare, unitamente agli altri residenti affittuari adulti, di specifiche risorse economiche comunali a sostegno di ulteriori e diversi percorsi per il reperimento di nuove soluzioni abitative. L'utilizzo delle risorse è stato orientato a sostenere la realizzabilità di un nuovo progetto di abitare/di vita che è stato messo a fuoco nel corso di appositi incontri con l'ufficio riqualificazione Garibaldi 2. Sono stati erogati contributi per autonoma sistemazione a 60 adulti di cui 9 proprietari residenti (adulti singoli)- Rimangono ancora 18 adulti che non hanno richiesto il contributo di cui 8 proprietari residenti (adulti singoli).

LE ATTIVITÀ DI SOSTEGNO E ACCOMPAGNAMENTO NELLE RELAZIONI CON LE BANCHE PER LA RICHIESTA DI SOSPENSIONE E CHIUSURA BONARIA DEL MUTUO

L'ufficio riqualificazione ha sostenuto i proprietari residenti titolari di mutuo ipotecario sull'immobile del Garibaldi 2, nei rapporti con la banca, occupandosi di far avere alla banca la richiesta di sospensione del mutuo e ogni altra documentazione utile, oltre ad una lettera di accompagnamento del Comune che spiegava la situazione e le prospettive dello stabile. L'ufficio risponde inoltre per mail e telefono alle banche interessate che necessitino di ulteriori informazioni o che richiedano aiuto nella comunicazione con i clienti con riferimento al mutuo sul Garibaldi 2.

POSIZIONI DI PROPRIETARI CON MUTUO PRESI IN CARICO: 15*LA CONDIVISIONE CON LA PREFETTURA DELLE MODALITÀ, TEMPI E AZIONI CONSEQUENTI ALL'ORDINANZA DI INAGIBILITÀ.*

Il comune si è raccordato con la prefettura per la gestione del processo di svuotamento, con particolare riferimento all'eventualità di uno sgombero forzoso dei residenti al Garibaldi 2, conseguente alla dichiarazione di inagibilità del comune. È stato costituito un tavolo sulla sicurezza che ha lavorato sull'analisi dei dati socio/demografici e alla condivisione degli strumenti e delle azioni di intervento finalizzate a ridurre al minimo il numero delle persone oggetto di eventuale sgombero con la forza. La prefettura è stata aggiornata sulle azioni nel frattempo in campo e sulle quelle che si venivano realizzando, monitorando le reazioni dei residenti coinvolti.

IN SINTESI

Tutti i residenti sono stati incontrati più volte nel corso del 2015 e di tutto il 2016 per avviare e realizzare il progetto di intervento sociale. Tre sono state le assemblee pubbliche e circa 600 gli incontri con i singoli proprietari e i residenti; tutte le famiglie residenti con minori, proprietarie e non, hanno avuto una risposta abitativa reperita dal comune. Tutti i nuclei residenti adulti hanno avuto a disposizione l'ufficio riqualificazione Garibaldi 2 per la ricerca e il sostegno a una nuova soluzione abitativa autonomamente reperita. Tutti i nuclei hanno avuto contributi economici per l'avvio della nuova soluzione abitativa. Tutti i proprietari residenti che lo hanno richiesto hanno avuto sostegno nel rapporto con le banche per la gestione del mutuo. Nessun caso di residenti del Garibaldi 2 registrato al PRIS metropolitano che fa capo a Bologna (pronto intervento sociale che interviene se si rilevano persone di fragilità residenti nei vari comuni) durante e dopo le fasi dello sgombero forzoso.

Persone residenti 233; persone coinvolte dal progetto 211; persone non rintracciate dal progetto 22 (irreperibili, trasferiti ecc); risorse finanziarie impiegate e/o erogate: euro 264.000.

Abitazioni impiegate nel progetto:

12 per le permutate

18 per concessioni/locazioni agevolate.

CAPITOLO 5



BARI

PAGINA BIANCA

1. LA CITTÀ METROPOLITANA DI BARI

Nella faticosa costruzione di un profilo di efficace policentrismo, il sistema territoriale dell'area metropolitana di Bari, più che l'entità amministrativa della Città Metropolitana, si confronta inevitabilmente con il problema della presenza di una moltitudine di periferie che interessano tutti i nuclei urbani del territorio. La realizzazione delle espansioni urbane del secondo dopoguerra e in particolare nella cruciale fase degli anni 60-80 ha infatti disseminato il territorio di nuovi tessuti, più o meno grandi, tipicamente nella forma di Piani *ex lege* n.167 del 1962, che hanno interessato non solo Bari ma tutti i principali comuni del territorio provinciale e metropolitano. Pur non essendo tutti destinati all'edilizia residenziale pubblica ed anzi spesso realizzati nella forma di interventi di edilizia convenzionata, nondimeno il risultato complessivo di questa stagione è univoco nella costruzione di pezzi di città quasi esclusivamente residenziali, privi di attrezzature e servizi di interesse pubblico o collettivo, con bassi o bassissimi indici di qualità ambientale, di verde, di spazio pubblico qualitativo e fruibile.

Nel circoscrivere il fenomeno alla città di Bari, questa è infatti la cifra inconfondibile delle grandi periferie della città tra cui in primo luogo i quartieri Japigia, San Paolo e più recentemente Enzitetto e Loseto a cui deve necessariamente aggiungersi (o premettersi) il caso storico del quartiere Libertà.

2. IL QUARTIERE JAPIGIA

Il quartiere Japigia, 35.000 abitanti, sorto a partire dagli anni 40 ad est del quartiere Madonnella ma in continuità con questo è stato oggetto nel tempo di numerosi interventi ERP ma anche di edilizia convenzionata espandendosi progressivamente in direzione Sud Est fino al limite della Tangenziale SS 16 ed oltre.

Nonostante il grande limite fisico della barriera ferroviaria sul fronte nord che ne impedisce tuttora l'affaccio sul mare e di quella analoga ad Ovest (la linea Bari Taranto), la prossimità con le aree urbane centrali di Bari ha in ogni caso consentito la realizzazione di una serie di interventi di altra natura tutti incentrati sulla coppia di assi paralleli di Via Caldarola e Via Gentile, tra cui in particolare strutture scolastiche (il Polivalente), il Palazzetto dello Sport, il Teatro Tenda Teatroteam, il Centro Direzionale Ipercoop e più recentemente la realizzazione della nuova sede della Regione Puglia lungo lo stesso asse di Via Gentile (la *ex* sede della Statale 16) dove è presente dal dopoguerra il grande Sacratio di Bari.

Sono ulteriormente significativi gli interventi di tipo complesso denominati PIRP (Programmi Integrati di Recupero delle Periferie) che dopo gli anni 2000 con la partecipazione dei privati, sono intervenuti nella riqualificazione delle strutture e dello spazio pubblico.

Il quartiere è stato uno storico "campo operativo" della gestione e spartizione del traffico di stupefacenti in particolare nel corso degli anni '80, ruolo successivamente ceduto ad altre aree del territorio urbano e quindi molto ridimensionato grazie anche a forti attività repressive e giudiziarie. La sfida oggi sembra essere quella di estendere le esperienze di riqualificazione condotte con i PIRP ad altre aree del tessuto urbano, espandere la diversificazione funzionale, migliorare i collegamenti con il resto della

città ancora oggi limitati all'imbuto della connessione con l'area di Madonnella. Il progetto di spostamento della linea ferroviaria Bari-Lecce tra Bari e Torre a Mare in direzione Sud e i programmi di recupero e riqualificazione della corrispondente e degradata area litoranea potrebbe rappresentare il salto definitivo verso una piena integrazione territoriale ed urbana.

3. IL QUARTIERE SAN PAOLO

Il San Paolo, 35.000 abitanti, nasce a partire dagli anni '50 attraverso la concentrazione di interventi di edilizia economica e popolare INA Casa su cui si sono sovrapposti un grande Piano *ex 167* e successivi interventi di tipo convenzionato. Il primitivo nucleo insediativo nella zona sud orientale è caratterizzato dalla presenza di moltissimi nuclei familiari provenienti dalle politiche di risanamento urbano del dopoguerra e dal trasferimento forzato di intere famiglie provenienti dalla Città Vecchia di Bari allontanate per problemi sanitari, sociali, di sovraffollamento. Il quartiere è collocato nello spazio residuale tra l'area industriale ASI di Bari a sud, la grande depressione carsica naturale della Lama Balice (oggi parco regionale) a nord e le infrastrutture di Interporto ad Est a cui deve aggiungersi la presenza del Depuratore est di Bari.

Il collegamento con il centro città, distante 5 km, è stato assicurato sin dalle origini dalla sola viabilità di Viale Europa sulla direttrice per l'Aeroporto e per Bitonto. A partire dal 2008 con un investimento pubblico regionale e nazionale vicino ai 100 milioni di euro tra infrastrutture e materiale rotabile, è entrato in funzione il collegamento ferroviario metropolitano Bari Centrale – S. Paolo, in parte sopraelevato e in parte in galleria artificiale, con quattro fermate (Tesoro, Cittadella, San Gabriele e Ospedale) distribuite lungo tutto il tessuto urbano, poi aumentate a cinque con la fermata Cecilia e destinate a divenire sei con la programmata e finanziata fermata Regioni.

Il collegamento ferroviario, ora definitivamente funzionante nella sua configurazione completa a doppio binario, consente un collegamento molto efficace in particolare con l'Ospedale San Paolo all'estremità occidentale dell'area e costituisce una opportunità di connessione e di mobilità senza precedenti non solo per il San Paolo ma per quasi tutto il territorio urbano di Bari. Nonostante questo il "Quartiere", come è chiamato dai residenti, storicamente privo di attrezzature e servizi, sconta duramente il problema, fondativo, della cesura fisica dal territorio urbano che ne condiziona fortemente le prospettive di riqualificazione e recupero.

La presenza della infrastruttura ferroviaria non è bastata ad esempio a consentire il successo di iniziative per la realizzazione di interventi a carattere misto per uffici, attività commerciali e per servizi come quella del Centro Direzionale, in prossimità delle fermate Cittadella e San Gabriele. Collocato sulla spina dei servizi collocata al centro dell'area *ex lege* n.167 il pieno/vuoto del Centro Direzionale nella sua parte di uffici non è mai entrato effettivamente in funzione.

L'Amministrazione Comunale ha recentemente concentrato sul Quartiere i finanziamenti del Programma Periferie e attivato progetti di riqualificazione con l'obiettivo di potenziare il sistema delle attrezzature, dei servizi e del verde, contando anche sulla presenza di molte aree, già presenti nella pianificazione originaria per

servizi poi non realizzati. Appare evidente la necessità di proseguire lungo questa strada e di attivare politiche integrate multisettoriali e di medio lungo periodo destinate al rafforzamento del sistema dei servizi e della rete sociale.

Nonostante gli insuccessi, la spina dei servizi lungo cui corre la metropolitana appare, insieme al Viale Europa, la direttrice urbana di maggiore importanza su cui concentrare gli sforzi per consentire fenomeni di diversificazione funzionale e rigenerazione economica e sociale. A partire, ad esempio, dal ripensamento sul ruolo e gli effetti della presenza di strutture chiuse alla relazione con l'esterno come la Cittadella della Polizia e quindi sostanzialmente assente dal registro della vita pubblica e collettiva.

Contemporaneamente vanno affrontati i problemi della cucitura fisica con il tessuto urbano esterno e in particolare con l'area del Quartiere San Girolamo a Nord e con l'area ASI a Sud. Nella fattispecie, una nuova pianificazione integrata tra Quartiere San Paolo ed ASI (a sua volta una periferia sebbene industriale), anche in relazione al possibile spostamento dell'uscita autostradale di Bari Nord in corrispondenza di Viale de Blasio, potrebbe portare ad importanti risultati anche sul piano economico e dell'attrazione di nuovi insediamenti e investimenti.

4. IL QUARTIERE SAN PIO (ENZITETO-CATINO)

Collocato al limite del territorio comunale in prossimità dell'abitato litoraneo di Santo Spirito, a sud della SS 16, il Quartiere Enzitetto, circa 10.000 abitanti, reintitolato a San Pio dopo il drammatico evento della morte per stenti nel 2005 di una bambina, rappresenta il caso forse più critico del panorama delle periferie di Bari.

Il quartiere, nato ancora una volta nel segno della risposta alla domanda di alloggi popolari secondo una logica di decentramento monofunzionale, presenta due caratteristiche che ne fanno un caso estremo.

In primo luogo si tratta di un intervento più recente di tutti gli altri e quindi tardivo rispetto alla stagione primaria delle espansioni urbane degli anni 60 e 70. In secondo luogo, pur appoggiandosi idealmente più che concretamente alla presenza di un nucleo abitato preesistente (Catino) ma più vicino al tessuto urbano di Santo Spirito, si tratta di un intervento che, collocato a circa un km da Santo Spirito e a 10 dal centro di Bari, fa deliberatamente perno sulla quasi totale disconnessione rispetto a qualunque tessuto urbano prossimo e sulla realizzazione quindi di un brano di città totalmente nuovo.

Impostato planimetricamente sulla composizione di due griglie ortogonali geometricamente incernierate attorno ad un nucleo di servizi ed attrezzature urbane centrali, il quartiere, in particolare nella sua porzione più grande, è composto da *insulae* rettangolari chiaramente ispirate a più noti progetti simili del periodo (è evidente il riferimento allo Zen di Palermo) e destinate ad alloggi di edilizia sovvenzionata, mentre nell'altro elemento collocato più a ridosso della SP 91 per Bitonto, prevale l'edilizia convenzionata organizzata secondo tipologie edilizie più semplici e collaudate. In particolare nella parte più antica e più densa predomina uno stato di grande degrado fisico e sociale, unito alla presenza diffusa di fenomeni di delinquenza e di malavita organizzata dedita allo spaccio di stupefacenti che negli anni '90 hanno raggiunto livelli molto elevati. La situazione odierna, dopo una massiccia azione di repressione da parte

delle forze dell'ordine e alla concentrazione degli sforzi da parte delle amministrazioni pubbliche e delle associazioni nella ricostruzione della rete sociale e dei servizi è migliorata pur restando critica.

La presenza della linea ferroviaria Bari Barletta, parallela al tracciato della SP 91 potrebbe costituire, se accompagnata dalla realizzazione di una fermata oggi inesistente, una possibile occasione di sviluppo di forme di mobilità sostenibile e di potenziamento delle condizioni di accessibilità e di connessione con l'area di Palese e con il centro di Bari. I collegamenti con Santo Spirito sono invece affidati alle sole due viabilità di Viale Caravella e Strada Catino, entrambi passanti per l'area di Catino. Tutte le suddette viabilità, compresa la SP 91 non presentano caratteristiche idonee alla ciclabilità che quindi resta possibile solo nell'ambito degli spostamenti interni al quartiere stesso.

In generale, le prospettive di rigenerazione e riqualificazione del quartiere appaiono estremamente fragili.

5. IL QUARTIERE LIBERTÀ

Il quartiere Libertà, 65.000 abitanti, nasce a cavallo tra otto e novecento ma si sviluppa in particolare nei primi tre decenni del novecento in risposta ai massicci fenomeni di inurbamento del periodo dovuta allo sviluppo delle attività manifatturiere e di servizio del capoluogo rispetto all'entroterra. Con l'esigenza di dare risposte alla pressante domanda di alloggi da parte di nuovo proletariato urbano nato attorno ai presidi della grande Manifattura dei Tabacchi, del nuovo Macello Comunale, del Mercato Ortofrutticolo, del Gasometro e ancora delle industrie manifatturiere dell'acciaio (le Acciaierie e Ferriere Pugliesi poi Acciaierie Scianatico) e della Fiera del Levante. Il quartiere riprende in modo quasi automatico la matrice insediativa del vicino e ottocentesco quartiere della nuova borghesia commerciale della città, il Murattiano, proseguendone il disegno in modo apparentemente identico in direzione ovest per quasi un chilometro fino a più che raddoppiarne la superficie complessiva.

L'espansione nasce tuttavia subito nel segno di un confinamento all'interno di limiti molto precisi e altrettanto rigidi: a Sud si attesta lungo il bordo ferroviario, invalicabile e allo stesso tempo privo di interesse (la Stazione è infatti collocata in asse alla Via Sparano, ovvero nel pieno centro del Murattiano); a Nord sul bordo analogamente invalicabile e privo di funzioni del recinto portuale e comunque alle spalle di una sequenza di edifici a carattere pubblico/istituzionale; ad Ovest invece si arresta di fronte al nuovo Cimitero Monumentale. Resta il lato orientale, ovvero il bordo di contatto con il Murattiano, coincidente con la Via Quintino Sella sulla quale si disegna sin dall'origine una invisibile linea di confine tra le due aree, una destinata ad consolidarsi come area urbana centrale, commerciale e residenziale per eccellenza, coincidente con quello che tuttora è il centro della città e l'altra invece relegata in un ruolo subalterno, fisicamente mimetico della prima, ma abitata da fasce sociali molto meno abbienti, in una condizione di progressivo depauperamento degli spazi, del patrimonio edilizio e del complessivo ambiente socioeconomico.

Nasce quindi il caso, singolare nel contesto urbano e regionale pugliese, di una grande *periferia interna*, un'area urbana all'interno di un tessuto più grande ma in realtà effettivamente schiacciata in un *cul de sac* tra sistemi infrastrutturali, grandi contenitori pubblici e/o industriali e presidi funzionali immodificabili (uno per tutti il Cimitero),

senza efficaci collegamenti con il resto della città che invece soprattutto nel secondo dopoguerra si espande massicciamente verso sud al di là del confine ferroviario.

Il quartiere è mimetico del murattiano, di cui riprende in apparenza la conformazione generale, l'allineamento e larghezza delle strade, le tipologie edilizie. Tuttavia, oltre alla generale impermeabilità dei confini, si evidenzia una maggiore dimensione degli isolati in senso est ovest che si allungano fin quasi al doppio di quelli murattiani e la quasi totale assenza di spazi pubblici. Ad eccezione delle strade, non vi sono piazze, slarghi, giardini.

Il verde in particolare è quasi totalmente assente con la sola eccezione della Piazza Garibaldi a nord, all'intersezione tra il Corso Vittorio Emanuele II e lo storico asse della Via Napoli convergente sulla parte occidentale della Città Vecchia. I restanti 100 ettari di tessuto urbano a sud di questo snodo ne sono tuttavia completamente privi. Con la trasformazione del sistema manifatturiero nel dopoguerra e la chiusura, *in primis*, della Manifattura dei Tabacchi, poi del Mercato, del Macello e delle acciaierie Scianatico, l'assetto funzionale dell'area prende definitivamente la direzione della trasformazione in un'area perlopiù residenziale, punteggiata di alcuni anche importanti contenitori pubblici (tra cui a partire dagli anni 60 il Nuovo Tribunale), ma dove sostanzialmente non vi è diversificazione funzionale, con l'eccezione degli esercizi commerciali di vicinato e della presenza di uffici legali nell'area del nuovo Tribunale.

Le condizioni di emarginazione e di impoverimento generale del tessuto sociale, unito ai valori medio bassi del patrimonio edilizio e del mercato dei fitti, ne hanno fatto nel corso degli ultimi due decenni la sede ideale di insediamento da parte di flussi sempre più alti di extracomunitari e di migranti, provenienti in particolare da Africa e bacino del mediterraneo con significative presenze della comunità mauriziana e cinese. Il quartiere è oggi in assoluto l'area urbana di Bari e forse dell'intera regione con il più alto tasso di concentrazione e diversificazione etnica, da cui derivano, aldilà di alcune positive iniziative commerciali (ristoranti e negozi di tipo etnico) inevitabilmente problemi di ulteriore marginalizzazione, degrado, conflitto economico e sociale.

In questo complesso scenario di emarginazione e degrado vi sono tuttavia elementi di positività attorno ai quali è possibile immaginare processi di recupero ed inversione di tendenza. In primo luogo la realizzazione del Ponte Adriatico (2016) che scavalca il fascio ferroviario tra viale Tatarella a sud della linea ferroviaria e via Nazariantz a nord consente di aprire il quartiere ad una nuova importantissima connessione veicolare, pedonale e ciclabile sul lato sudoccidentale con le espansioni meridionali della città, liberandolo dalla condizione di isolamento e chiusura che ne hanno condizionato la vita fin dalle origini. Il Ponte è infatti un tassello fondamentale del cosiddetto Asse Nord Sud, una delle aste viarie e - nelle intenzioni del pianificatore (Ludovico Quaroni) - asse di servizi e attrezzature pubbliche, dell'intera città destinato ad unire le aree più a sud del territorio comunale, dove ora sorge lo Stadio San Nicola, con il mare.

In secondo luogo è in corso una importantissima iniziativa di recupero, restauro e rifunzionalizzazione per attività terziarie, di ricerca (CNR), commerciali e di servizio, del grande contenitore della Manifattura dei tabacchi. Il completamento di quest'opera consentirà la riattivazione di un nodo funzionale complesso di grande importanza economica e sociale apportando un contributo di attività, funzioni e risorse umane oggi totalmente assenti. È lecito attendersi dal recupero della Manifattura la nascita di una

nuova grande polarità urbana auspicabilmente in grado di fare sistema con le strutture universitarie dell'Ateneo e del Polo universitario collocate al termine opposto della via Garruba.

Una ulteriore opportunità viene dal possibile ripensamento del ruolo e della conformazione degli spazi pubblici e del sistema della mobilità, potenzialmente in grado di contare sulla importantissima risorsa delle linee ferroviarie nazionali e regionali da rafforzare nella presenza, accessibilità e funzionalità delle fermate esistenti e realizzabili (non meno di tre escludendo la stazione centrale). L'area si presta a significative operazioni di pedonalizzazione e rafforzamento degli spostamenti non motorizzati, aprendo quindi a prospettive di importanti riqualificazioni degli spazi pubblici.

Infine è necessario sottolineare il valore di alcune esperienze di sostegno alle famiglie e alla collettività offerto dal sistema delle associazioni no-profit e del terzo settore tra cui spiccano le attività del complesso salesiano della parrocchia del Redentore in prossimità della Manifattura dei tabacchi, una delle più grandi dell'arcidiocesi di Bari-Bitonto, che da anni si applicano all'assistenza e supporto alle famiglie, ai bambini e adolescenti nel tentativo di sottrarli ad emarginazione e criminalità attraverso molteplici attività sportive, ricreative e culturali. La stessa amministrazione comunale è impegnata in un tentativo analogo attraverso la struttura dell'Officina degli esordi, posta invece al termine della via Napoli in prossimità della piazza Garibaldi, fondamentalmente incentrata sullo sviluppo di capacità di tipo culturale, musicale ed artistico.

Una concreta minaccia, più che un'opportunità, viene dal possibile spostamento in altro sito (ex caserme di via Fanelli) delle strutture per l'amministrazione giudiziaria civile, penale e per i minori, oggi tutte presenti nell'area. Non è infatti del tutto chiara, al momento, la possibile contropartita in termini funzionali ed economici per la perdita di questi grandi presidi del terziario pubblico.

In sintesi, il quartiere Libertà vive un momento critico, sospeso tra possibile riqualificazione e rilancio nello scenario urbano e territoriale ed eventuale ulteriore declino e marginalizzazione. Appare quindi necessario un approccio strategico in grado di fare massa critica delle azioni in corso e nella mobilitazione di apporti, finanziari ma soprattutto culturali e progettuali da parte di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti.

CAPITOLO 6



TORINO

PAGINA BIANCA

1. LA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO NEL PANORAMA EUROPEO

Torino è un laboratorio di cultura europea e internazionale.

Negli anni Novanta la città si è “reinventata”, o meglio ancora “riconvertita”, per dirlo con le parole di Feistein Judd, da una dominante vocazione industriale, a seguito del declino di quelle stesse industrie che ne avevano cambiato la fisionomia, e in trent’anni si è trasformata in città simbolo del pluralismo culturale.

La città ha subito una importante trasformazione nel dopoguerra accogliendo i cittadini del sud Italia e ha vissuto poi un forte declino industriale negli anni Ottanta. La storia della città ha dato luogo ad una periferia più diffusa. Molte zone dell'area metropolitana sono caratterizzate da insediamenti industriali che rappresentano la testimonianza concreta della grande tradizione produttiva della città, con la fioritura delle manifatture avvenuta tra il '600 e il '700 che hanno raggiunto il loro massimo sviluppo dopo lo spostamento della capitale da Torino, quando, tra il 1861 il 1911 è avvenuta la conversione della città da Capitale di Stato a Capitale dell'industria. L'incremento della popolazione urbana è stata la conseguenza dello sviluppo dell'industria, da cui sono scaturiti i Borghi fuori cinta. La città è stata dunque profondamente trasformata dalla Rivoluzione Industriale di cui si trovano tracce ovunque, infatti le aree dimesse ricoprono una notevole estensione.

Il mutamento storico-sociale che ha attraversato le ha consentito di valorizzare ulteriormente quella vocazione caratterizzata da dinamiche europee e internazionali che risale all’epoca sabauda e che è anche espressione della collocazione geopolitica del Piemonte stesso: dall’antico Ducato fino all’unificazione dell’Italia con Torino capitale, fino ai più recenti anni 2010, con il primato nell’incremento delle esportazioni italiane, un sistema di atenei ad elevato tasso di internazionalizzazione, le rappresentanze diplomatiche internazionali e le prestigiose organizzazioni internazionali che vi hanno trovato sede, tre agenzie Onu nel campus delle Nazioni Unite, situato lungo il parco fluviale del Po, e un’agenzia dell’Unione europea, sulla collina lungo la riva opposta del fiume.

Ed è molto significativo che queste istituzioni internazionali e dell’Ue, insieme agli Atenei piemontesi e ai soggetti pubblici e privati che operano nel campo dell’occupazione, della formazione professionale e dello sviluppo dell’impresa, facciano oggi del Piemonte un polo mondiale della formazione professionale.

Vittorio Marchis riconosce il merito a Torino del consolidamento dello “stile internazionale” che – scrive – “derivava a questa città dal suo passato di stretto legame con la Francia, un passato che, nonostante le crisi e i conflitti, aveva sempre preso atto che il futuro del Piemonte (e dell’Italia) non solo era proteso nel Mediterraneo, ma soprattutto al di là delle Alpi”.

2. IL PROGRAMMA STRAORDINARIO SULLE PERIFERIE COME OCCASIONE DI PROGETTUALITÀ E SOLUZIONE STRATEGICA

“Torino non è un luogo che si abbandona”

(Friedrich Nietzsche)

La città di Torino ha avuto la possibilità di accedere alle risorse del bando periferie con tempi molto stretti, poiché la giunta si è insediata il 30 giugno e la scadenza del bando era ad agosto. Nonostante ciò, Torino si è qualificata ottava, riuscendo ad ottenere ben 44 milioni di euro nell'ambito di questo progetto.

In particolare, l'idea dell'intervento sulle periferie è stata quello di concentrare la richiesta di contributo del bando su un unico caso, su un'unica parte della città, in un unico progetto, ma il principio è quello della manutenzione dell'intervento diffuso.

Il primo lavoro fatto è stato quello di capire su aree della città occorre intervenire e da questa analisi è emersa la definizione delle *periferie esistenziali*: un concetto che identifica non tanto un luogo specifico, inteso dunque come periferia per la sua collocazione geografica e come spazio da riqualificare, ma come luogo definito in modo oggettivo da alcuni criteri come disoccupazione giovanile più alta rispetto alla media e degrado degli edifici più grave rispetto alla media.

Secondo questo approccio non siamo in periferia perché siamo lontani dal centro, ma possiamo avere sacche di disagio sociale, e quindi di tipo periferico, anche in aree vicine al centro.

Questo approccio è di fondamentale importanza per una città come Torino, che è una città molto conurbata, dove non esiste una contrapposizione centro-periferia in cui la periferia sia la corona più esterna. A Moncalieri e a Nichelino, per esempio, a differenza che in altri centri come Roma, il confine della città non coincide con l'interruzione fisica del tessuto urbano. Esiste una certa continuità. Soprattutto, anche vista la storia di Torino, una città post-fordista, che ha avuto un forte declino industriale negli anni Ottanta e poi un recupero diverso, che ha dato luogo ad una periferia più diffusa. In particolare, oltre alle periferie geografiche, ci sono quelle della forte immigrazione degli anni Sessanta – a Falchera, Vallette, Artom, Mirafiori sud, sia da una parte sia dall'altra del corso Unione Sovietica. Vi è un importante lavoro da fare nelle vecchie barriere operaie, come a una prima corona intorno al centro, che corrisponde in parte alla seconda cinta daziaria.

Per individuare tali periferie esistenziali è stato necessario porre in essere una analisi di tipo statistico, sulla base di indicatori oggettivi.

E' stata fatta la scelta di avere tre variabili, con un po' di difficoltà, perché i dati statistici non sono mai aggiornati né omogenei: tasso di occupazione, tasso di scolarizzazione, degrado del patrimonio edilizio. Questi indicatori sono stati scelti come quelli che potevano darci un'indicazione interessante anche perché risultavano omogenei e confrontabili per tutta la città. E' stata scelta un'articolazione della città

corrispondente alle zone statistiche, poiché questa è sembrata la dimensione giusta come unità di analisi in considerazione del fatto che quelle del censimento sono troppo piccole, i quartieri non esistono più e le circoscrizioni sono troppo grandi.

Torino ne ha 94 zone statistiche. Utilizzando questi indicatori abbiamo deciso che le zone statistiche che avevano almeno uno dei tre parametri al di sotto della media cittadina (un tasso di occupazione più basso della media cittadina; un tasso di scolarizzazione più basso della media cittadina; un tasso di degrado del patrimonio edilizio più alto della media cittadina) erano eleggibili al contributo.

La seconda scelta è stata quella delle azioni. L'ipotesi era di non intervenire solo con azioni di carattere materiale. Per tradizione, nel passato Torino ha partecipato varie volte ai contratti di quartiere, ai programmi di riqualificazione urbana, ai progetti sui fondi strutturali europei, noti come gli Urban, sempre adottando un approccio di carattere integrato, in cui alle azioni materiali si affiancavano azioni immateriali.

Ne è scaturita una serie di piccoli interventi come sistemare aree giochi dei giardini di zone periferiche ove non si esisteva questa possibilità di luoghi condivisi adibiti all'infanzia da molto tempo; interventi di sicurezza sull'edilizia scolastica; nell'ambito della cultura, la sperimentazione del Bibliobus.

Alla luce degli indicatori di cui sopra, si è cercato di identificare una serie di risposte per queste periferie esistenziali che potessero essere finanziate con il bando del Governo.

Tutto il programma è stato costruito su *cinque assi*: l'asse dello spazio pubblico, che raccoglie gli interventi di carattere fisico; l'asse della casa, quindi degli interventi di manutenzione sul patrimonio abitativo con riferimento all'edilizia residenziale pubblica. Gli altri tre hanno una caratteristica di tipo più immateriale: il lavoro e il commercio, la scuola e la cultura, la comunità e la partecipazione.

Su questi cinque assi sono state articolate 44 azioni.

Il tetto del budget complessivo previsto era di 18 milioni di euro, la somma che la città poteva chiedere, all'interno del quale è stato cercato un certo equilibrio: 9 milioni sull'asse spazio pubblico, 2 sulla casa e 2 sugli altri assi.

E' stata assolutamente proficua la collaborazione di tutti gli uffici comunali, che hanno contribuito alla definizione dei progetti. Ogni servizio competente ha prodotto delle schede, poi ricondotte al progetto. In questa fase, abbiamo anche scoperto una fortissima capacità progettuale da parte degli uffici.

In pochi giorni, sono arrivate richieste per azioni che arrivavano ad ammontare a oltre 40 milioni di euro, su cui poi chiaramente si è dovuta effettuare una selezione di azioni che permettevano di costruire un filo rosso per il programma complessivo, e quindi dare una coerenza a tutto il programma, nonché quelli che avevano un maggiore carattere di urgenza. La parte sui lavori interviene soprattutto per la manutenzione delle scuole, degli impianti sportivi, di alcuni edifici della cultura.

La parte sulla casa è di manutenzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Per gli altri assi, si lavora anche con la possibilità, oltre a favorire e aumentare la capacità di servizi già esistenti – il bando lo permetteva, diceva di potenziare servizi che già esistono, e quindi ad esempio tutta l'attività per la scuola e il recupero della dispersione scolastica che gli uffici della scolastica hanno portato avanti – della concessione di contributi per la creazione di nuove imprese, che vadano a localizzarsi nelle aree che abbiamo individuato, o altre azioni per i contributi, in particolare per progetti sull'integrazione sociale, sulla diffusione della cultura e sull'animazione territoriale.

Poi ci sono alcuni dossier, sicuramente i più complicati da affrontare.

Da un lato, c'è il post-emergenza Africa e, dall'altro, ci sono i campi rom, a Torino nord, dove è presente anche il problema di inquinamento ambientale legato ai fumi e ai roghi.

Oggi, nell'ambito delle normative europee, è molto complicato per un territorio riuscire a costruire un progetto che preveda il superamento della realtà del campo rom e risponda anche a tutti i parametri che definisce l'Unione europea.

Occorre premettere che in passato, su questo territorio, era stato sviluppato un progetto riguardante il Lungo Stura, su cui ci sono luci e ombre.

L'attuale Giunta ha strutturato un gruppo di lavoro che sta studiando il problema per il superamento dei campi roma e, nel frattempo, sono stati posti in atto alcuni interventi certamente non risolutivi a lungo termine, quindi fundamentalmente palliativi, ma necessari nell'immediato: maggior presidio del campo, un regolamento più forte, che permetta ad esempio di poter essere più incisivi sul tema delle stufe, delle bonifiche avviate per la presenza di rifiuti, con la consapevolezza che spendere delle ingenti risorse economiche per bonificare un'area, non ha senso senza immaginare un progetto di superamento del campo stesso.

3. IL RUOLO DELLA CONOSCENZA. UNO SVILUPPO DELL'INDAGINE ISTAT SULLE PERIFERIE TORINESI

3.1 Struttura della popolazione dal 2002 al 2017

L'analisi della struttura per età di una popolazione considera tre fasce di età: giovani 0-14 anni, adulti 15-64 anni e anziani 65 anni ed oltre. In base alle diverse proporzioni fra tali fasce di età, la struttura di una popolazione viene definita di tipo *progressiva*, *stazionaria* o *regressiva* a seconda che la popolazione giovane sia maggiore, equivalente o minore di quella anziana.

Lo studio di tali rapporti è importante per valutare alcuni impatti sul sistema sociale, ad esempio sul sistema lavorativo o su quello sanitario.

Indicatori demografici

Principali indici demografici calcolati sulla popolazione residente a Torino.

<i>Anno</i>	<i>Indice di vecchiaia</i>	<i>Indice di dipendenza strutturale</i>	<i>Indice di ricambio della popolazione attiva</i>	<i>Indice di struttura della popolazione attiva</i>	<i>Indice di carico di figli per donna feconda</i>	<i>Indice di natalità (x 1.000 ab.)</i>	<i>Indice di mortalità (x 1.000 ab.)</i>
	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gen-31 dic	1° gen-31 dic
2002	204,4	50,5	192,8	108,2	17,1	8,7	10,8
2003	205,5	52,3	195,7	110,8	16,8	9,0	11,8
2004	202,4	53,4	187,0	111,3	16,7	8,8	10,3
2005	203,8	54,1	176,2	111,3	16,8	8,9	10,5
2006	204,5	53,7	163,3	111,0	16,5	9,0	10,3
2007	204,3	54,7	164,5	114,1	16,9	9,0	10,3
2008	201,2	54,9	162,6	114,5	17,2	9,4	10,6
2009	199,3	55,4	164,8	117,0	17,3	9,3	10,7
2010	197,5	56,1	165,5	119,7	17,3	9,0	10,3
2011	195,9	56,6	169,4	123,7	17,3	9,2	10,9
2012	201,1	59,2	163,4	130,1	17,9	9,0	11,2
2013	197,2	59,6	157,8	133,0	17,7	8,5	11,0

2014	199,6	59,5	151,8	131,1	17,8	8,3	10,6
2015	201,9	60,3	149,9	135,2	18,3	7,9	11,9
2016	204,9	60,7	146,9	138,7	18,9	7,3	11,1
2017	207,7	60,7	148,2	140,8	19,4	-	-

Popolazione straniera residente a Torino al 1° gennaio 2017. Sono considerati cittadini stranieri le persone di cittadinanza non italiana aventi dimora abituale in Italia.



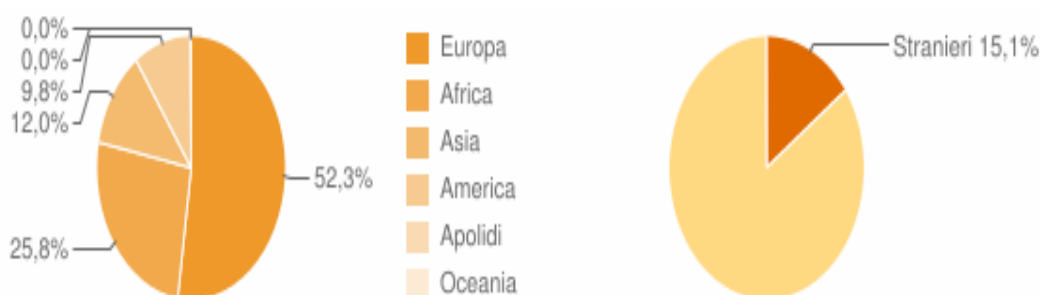
Andamento della popolazione con cittadinanza straniera - 2017

COMUNE DI TORINO - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

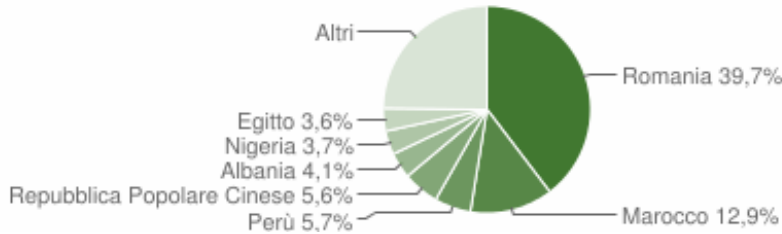
(*) post-censimento

Distribuzione per area geografica di cittadinanza

Gli stranieri residenti a Torino al 1° gennaio 2017 sono **133.522** e rappresentano il 15,1% della popolazione residente.

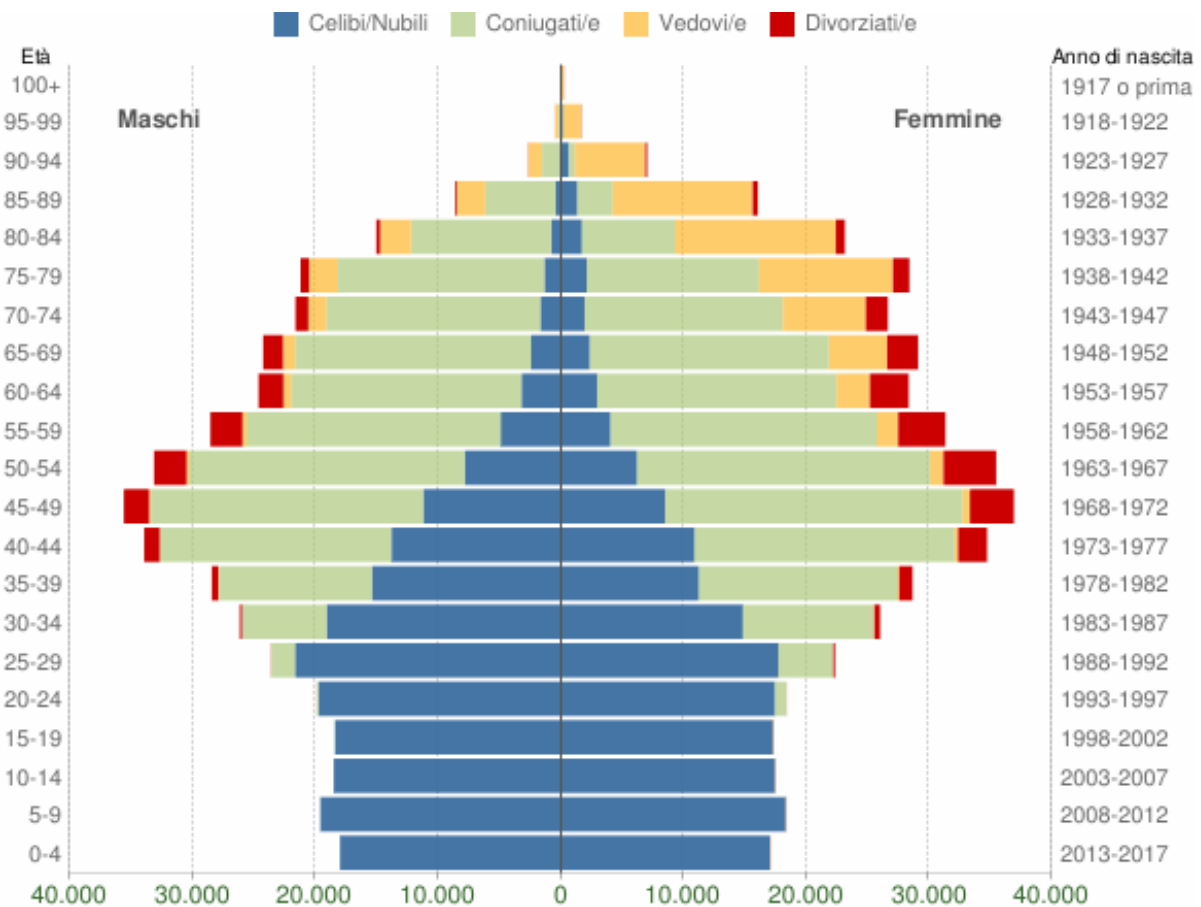


La comunità straniera più numerosa è quella proveniente dalla *Romania* con il 39,7% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dal *Marocco* (12,9%) e dal *Perù* (5,7%).



Il grafico in basso, detto *Piramide delle Età*, rappresenta la distribuzione della popolazione residente a Torino per età, sesso e stato civile al 1° gennaio 2017.

La popolazione è riportata per *classi quinquennali* di età sull'asse Y, mentre sull'asse X sono riportati due grafici a barre a specchio con i maschi (a sinistra) e le femmine (a destra). I diversi colori evidenziano la distribuzione della popolazione per stato civile: celibi e nubili, coniugati/e, vedovi/e e divorziati/e.



Popolazione per età, sesso e stato civile - 2017

COMUNE DI TORINO - Dati ISTAT 1° gennaio 2017 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

In generale, la *forma* di questo tipo di grafico dipende dall'andamento demografico di una popolazione, con variazioni visibili in periodi di forte crescita demografica o di cali delle nascite per guerre o altri eventi.

In Italia ha avuto la forma simile ad una **piramide** fino agli anni '60, cioè fino agli anni del boom demografico.

4. TEMI EMERSI DALLE AUDIZIONI E DALLA MISSIONE.

Torino è una città che ha dovuto interpretare una profonda modifica del tessuto sociale ed economico. Tali trasformazioni economico-sociali hanno influenzato profondamente il volto stesso di una metropoli che oggi si trova con delle aree che vanno ripensate in base a nuove necessità che non sono più quelle degli anni '70 e deve fare i conti con diversi problemi. Alcune problematiche sono legate alla trasformazione della composizione sociale per l'attuale forte presenza di immigrati, con la percezione diffusa di insicurezza che spesso l'accompagna. Si tratta sia di fenomeni di criminalità legati a comportamenti che non hanno grande rilievo penale, sia a situazioni preoccupanti come quello della mafia straniera, ancora sottovalutata sul nostro territorio.

Altre criticità sono invece correlate con la nuova povertà generata dalla crisi ancora in atto, dove le forti difficoltà economiche delle famiglie si congiungono ad un alto tasso di disoccupazione giovanile e al tasso di disoccupazione generale più alto della media nazionale. Il tutto aggravato anche dal problema della mancanza di case popolari.

4.1 Sicurezza

A Torino è diffusa una percezione di insicurezza data sia dai reati, molti di tipo predatorio, sia dalla questione del consumo e dello spaccio di stupefacenti, il tutto correlato ai processi di trasformazione nella composizione sociale con la presenza numerosa di realtà di provenienza non italiana, con usi e culture diverse.

Gli stranieri presenti sul territorio sono percepiti come fonte di pericolo soprattutto dalla fascia anziana della popolazione.

Dai dati degli ultimi anni emerge chiaramente un significativo decremento di tutti i reati, ma esiste al contempo l'aumento di alcune fattispecie di reati: le truffe, tra cui principalmente le frodi informatiche e i delitti in materia di traffico ed uso di stupefacenti.

Il clima di insicurezza è molto spesso alimentato da comportamenti che non hanno grande rilievo penale, forse talvolta nessun rilievo penale, ma che apportano disagio alla popolazione residente e sono caratterizzati dal fatto che avvengono a cielo aperto.

4.2 Movida

La movida non è un fenomeno criminale in sé, ma un momento di incontro e socializzazione soprattutto del mondo giovanile. La criticità di questo momento di aggregazione sono un insieme di fenomeni collaterali che le si associano, come l'eccesso del consumo di bevande alcoliche, consumo di stupefacenti e, collateralmente, la vendita abusiva, ambulante o non, di bevande, anche in modo esasperato.

4.3 Centri massaggi e minimarket

A Torino uno dei problemi è la presenza dei centri di massaggio cinesi. Si tratta di una realtà difficile da combattere poiché rispetto a questo fenomeno, c'è un vuoto legislativo molto grave per cui anche se si riesce a chiuderli, riaprono subito dopo. A Torino è stata effettuata un'operazione che probabilmente non era ancora avvenuta in Italia: la chiusura contemporanea di 47 centri di massaggio cinesi. Questo per lanciare un messaggio a questi signori dietro ai quali c'è sicuramente la mafia cinese. Purtroppo non è stato risolto niente, perché l'assenza di una normativa di riferimento permette a questi signori di riaprire tranquillamente senza alcuna autorizzazione: è sufficiente che cambino l'intestatario del contratto d'affitto per poter aprire, perché queste attività sono state catalogate come professioni non organizzate, quindi non prevedono l'obbligo del direttore tecnico e possono aprire senza alcuna richiesta. Così facendo questi centri proliferano e a Torino ce ne sono 126.

La stessa cosa succede coi minimarket in particolare in alcune zone periferiche della città. A Torino nord questi minimarket stanno diventando un problema per diversi motivi: perché vendono materiale di pessimo livello sanitario, creano assembramenti di persone, creano un grossissimo disagio e un senso di insicurezza nel quartiere. Anche sui minimarket, a livello amministrativo, è possibile al momento solo intervenire con ordinanze contingenti per problemi di sicurezza, che però ovviamente sono limitate nel tempo: si può intervenire col regolamento del commercio e comminare sanzioni amministrative, magari revocare la licenza, ma poi queste realtà continuano ad esserci e i fenomeni negativi ad esse correlati si continuano a ripetere. Tutto ciò crea un senso di frustrazione in chi fa gli interventi e nella popolazione stessa.

4.4 Casa e occupazioni abusive

Nel territorio torinese è presente un tasso di disoccupazione giovanile del 40 per cento, nonché un tasso di disoccupazione generale molto alto, molto più alto della media nazionale. Tutto ciò è associato ad una carenza di case popolari. Su 16.000 richieste di casa popolare, è possibile assegnarne 500 all'anno.

Ci sono i grandi progetti, quelli di un piano casa, fermo da moltissimi anni, i piani Fanfani, ma per attuarli sono necessari grandi investimenti economici.

Relativamente alle occupazioni abusive, a Torino, a differenza che in altre città, il tema di chi governa in modo abusivo l'edilizia popolare è per fortuna piuttosto marginale.

In tutti i nostri quartieri periferici c'è una forte presenza di immigrati.

Inoltre sono evidenti i segni di frammentazione che derivano dalla trasformazione industriale, dell'assenza della grande fabbrica, che si rifletteva nelle organizzazioni culturali, sociali, sindacali, politiche del territorio, e in una composizione molto più omogenea e coesa.

Numerosi immigrati trovano, talvolta con l'ausilio dei centri sociali, soluzioni anche nelle occupazioni abusive.

4.5 Roghi tossici e campi rom

L'esperienza del campo rom riguarda Lungo Stura Lazio. Risale al periodo in cui il governo nazionale fece una serie di progetti territoriali nei centri maggiori. L'esito prevalente è stato positivo, innanzitutto recuperando e liberando da un'esplosiva situazione una lunga parte di territorio. Naturalmente, nei riflessi e negli anni successivi ci sono state derive diverse. Il progetto agiva su più fronti, compreso un incentivo a progetti di ritorno, abitazioni, situazioni scelte individualmente e volontariamente. L'esito è stato il recupero al territorio di una larga parte di lungofiume. Sulla sicurezza urbana è necessario fare il punto e decidere se quelli legati ai campi rom, si vogliono considerare comportamenti sociali o reati. Per quanto riguarda i reati e problemi a cielo aperto, non c'è nulla di più a cielo aperto dei roghi di rifiuti, in particolare nei campi di Germagnano e strada Aeroporto, che sono fonti di inquinamento ambientale, possibile pericolo per la salute pubblica e sono visibili per chilometri. È una problematica annosa, come ormai è annoso il problema del governo e del futuro dei campi. Nei contesti in cui si opera, la caratteristica è spesso quella di diritti confliggenti. L'obiettivo, insieme all'amministrazione comunale, è quello di riportare sotto governo la situazione dei campi rom e provare a eliminare le fonti di inquinamento, che siano cumuli di rifiuti o stufe improvvisate, peraltro anche a tutela degli stessi rom e dei loro bambini.

4.6 Immigrazione e accoglienza

In tutti i quartieri periferici di Torino esiste una forte presenza di immigrati.

La zona più critica è quella nord di Torino, dove c'è una forte presenza di cittadini stranieri, irregolari e non. C'è una grande sofferenza, rilevata dall'ufficio immigrazione, di chi è regolare, che soffre dei fenomeni illegali commessi dai cittadini

stranieri irregolari. Esiste anche una grande collaborazione da parte dei cittadini stranieri regolati ed è fondamentale puntare molto su questo.

C'è un importante dialogo. L'ufficio immigrazione è sempre invitato dalle associazioni sia di cittadini stranieri sia dalle associazioni di religioni diverse, soprattutto quella islamica, a intervenire e a parlare con gli associati e con le persone che fanno parte di questi mondi.

E' stato costruito un polo legato al SIA, uno sportello che cerca di realizzare l'inclusione delle persone in un modo più olistico possibile. Ciò significa puntare al fatto che le persone non debbano più fare il giro di molti sportelli o uffici per segnalare che hanno bisogno di una casa, che hanno un figlio disabile, per esporre i loro problemi, ma possano andare direttamente in un posto solo ed essere completamente prese in carico.

La situazione è tale che sussiste il rischio che i minori non possano fruire di tutto ciò che attiene all'accesso alle cure e a quello che è consentito o non consentito, nonostante la regione abbia approvato una delibera sui minori. E' stata estesa la possibilità che i minori vengano inseriti nel Servizio sanitario nazionale anche se non regolari, però tutto il resto permane rispetto a eventuali progettualità da mettere in campo.

Un altro dei punti critici che è stato evidenziato soprattutto nel territorio del Torinese riguarda la regolarità del soggiorno, che è il nodo più complesso, anche a fronte della possibilità di interventi.

Riguardo ai centri di accoglienza straordinaria e la presenza dei richiedenti asilo nei centri di accoglienza straordinaria e negli SPRAR, Torino ha una tradizione in questo ambito: su 84 centri, abbiamo a Torino 1.326 ospiti, ad oggi, richiedenti asilo, complessivamente per un 2 per mille della popolazione. In piena coerenza con l'indicazione per queste aree metropolitane presente nel recentissimo piano ANCI-ministero. Questo significa che nel resto della provincia – il Piemonte e la provincia di Torino– abbiamo un'incidenza per abitanti molto più alta, ma questo corrisponde a un disegno complessivo condiviso anche con ANCI e con la regione Piemonte.

Inoltre nei mesi più recenti si è fatta pressante la preoccupazione per una maggiore presenza di giovani di nazionalità nigeriana, che appaiono potenziali vittime della tratta. Relativamente a questo è stata già raggiunta una prima intesa con il ministero: insieme ad altri soggetti, soprattutto del settore si sta per presentare un progetto di CAS con figure abilitate che seguiranno in tutto il Piemonte le ragazze potenziali vittime del fenomeno della tratta.

Un altro problema presente sono i profughi della Dalmazia. Secondo la legge nazionale, i profughi hanno diritto alle case popolari riservate a loro, possono acquistarle, si fa un bando periodico. Il risultato però è che ci sono una cinquantina di alloggi inutilizzati poiché queste persone adesso sono molto anziane e non li comprano. Con la regione si sta lavorando affinché questi alloggi possano essere assegnati anche solo temporaneamente, per l'emergenza abitativa.

4.7 Mafie

Quello della tratta è un fenomeno sottovalutato, sebbene sia dilagante, gestito da una mafia straniera, la mafia nigeriana, sottovalutata quanto tutte le altre mafie straniere presenti sul territorio torinese.

Torino è la città con il maggior numero di immigrati nigeriani.

I principali attori cult nigeriani nati nelle università nigeriane negli anni '60, poi evolutisi al di fuori e giunti anche in Italia, hanno una struttura verticistica e dalle indagini svolte si è potuto ascrivere il reato di 416-bis, ovvero di associazione di stampo mafioso.

Questi cult a Torino sono molto presenti soprattutto in periferia: la più interessata è quella a nord-est della città, cioè Barriera di Milano, dove c'è anche un insediamento di rumeni.

Sono state fatte tre informative a tre Procure diverse, la Procura di Roma, la Procura di Bologna e la Procura di Palermo, che sono interessate al fenomeno della mafia nigeriana, che si sta espandendo a macchia d'olio in tutta l'Italia e tutta Europa.

Questa è una mafia più silente, rispetto alla nostra mafia autoctona, perché la nostra va a toccare interessi economici diversi, mentre questa crea soprattutto disordine urbano: i nigeriani escono dai locali e si scontrano tra cult, ci sono ferimenti e tentati omicidi, però non si va oltre, perciò questo è considerato più come un problema di ordine pubblico.

4.8 La tratta

Nella zona sud di Torino ci sono tante ragazze vittime di tratta costrette a prostituirsi: si tratta di Corso Traiano, zona Mirafiori, come anche nella zona nord in viale Puglia, dove c'è il supermercato Auchan, in Corso Romania. Queste sono zone frequentate da ragazze nigeriane sfruttate da maman che ne gestiscono pienamente la persona. Un problema che sta emergendo dalle indagini è che, quando le ragazze arrivano a Settimo, al centro di smistamento, e poi mandate nei vari CAS, di tante di loro si perdono le tracce, perché sembrerebbe che le maman, che reclutano le ragazze, le fanno uscire e le fanno prostituire, siano presenti all'interno dei CAS stessi.

C'è poi il problema della prostituzione straniera dell'est Europa, sempre presente: le forme di sfruttamento sono diverse da quelli delle ragazze nigeriane le quali vengono reclutate in Nigeria, sottoposte a riti vudù e quando arrivano in Italia hanno il terrore anche solo di denunciare la maman perché credono moltissimo nei riti, per il loro retaggio culturale. Cosa che rende difficile anche avvicinarle per convincerle a denunciare le sfruttatrici.

Insieme alla Procura, grazie anche al Consiglio d'Europa, è stato creato un progetto per sensibilizzare sia le forze dell'ordine sia la società, per far capire che si tratta di un fenomeno da attenzionare molto sotto l'aspetto sociale, investigativo e per ottenere un maggiore coinvolgimento delle forze dell'ordine che devono affrontarlo.

5. IL PUNTO DI VISTA DELLE ASSOCIAZIONI

Ornella Obert, gruppo Abele

“Siamo un'associazione che ha più di 50 anni, quindi siamo su questo territorio e abbiamo visto la città cambiare diverse volte nel corso di questi 50 anni. Siamo un'associazione molto diversificata che lavora su diversi fronti, con i senza dimora, con le donne e bambini in situazione di vulnerabilità sociale, con le famiglie, le vittime della prostituzione forzata, le vittime della tratta di esseri umani, i giovani di seconda generazione, i migranti, e oggi il grande tema dei richiedenti asilo. Su queste tematiche l'effetto dei tagli e delle politiche sociali lo stiamo vedendo tutto in questi anni, i tagli degli anni scorsi presentano oggi il conto nella città, ci sembra di rivivere la situazione della fine degli anni '90, quando avevamo territori che non per forza erano periferici, ma avevano caratteristiche di periferia e di degrado. Era il tempo in cui c'erano le ronde dei cittadini, che si organizzavano per fare presidi nei luoghi più caldi, dove c'era il malessere rispetto allo spaccio, alla prostituzione di strada, che sovente era anche cavalcato a fini mediatici. Torino ha provato a fare un percorso attraverso il progetto periferie e noi ne siamo stati protagonisti attraverso un percorso di partecipazione integrata tra istituzioni e privato sociale e anche il mondo dell'imprenditoria e del commercio. Nel 1998 in particolare il quartiere di San Salvario era il paradigma dell'insicurezza, c'erano degrado immobiliare, auto abbandonate, spaccio, soffitte e alloggi con una forte speculazione sui più vulnerabili. Con i progetti di riqualificazione, il progetto periferie che poi è diventato i Progetti Urban, si è arrivati a far partire a Torino l'Agenzia di sviluppo, che lavorava su quattro fronti: il controllo del territorio, quindi con un lavoro interforze sul territorio, la promozione della legalità con un controllo sugli alloggi, sulle licenze, sulle auto abbandonate, sugli immobili su cui non veniva fatta manutenzione, il livello sociale con l'attenzione ai senza dimora, il presidio del territorio, l'attenzione ai minori, ai migranti, ai cittadini, e poi il livello della produttività e del commercio. Questo lavoro su quattro fronti ha permesso uno sviluppo del quartiere e del territorio che si è velocemente modificato, pur essendo un quartiere a ridosso della stazione, con i problemi che questo comporta. L'Agenzia di sviluppo con la sua presenza però faceva da catalizzatore, lavorando su progetti, facendo convergere i cittadini in luoghi in cui le istanze venissero accolte, dove le istituzioni si facevano più presenti. Abbiamo gestito in quegli anni uno spazio di mediazione sociale che si chiamava Spazi d'intesa, dove per dieci anni abbiamo accolto i cittadini che portavano i loro vissuti, facevamo un lavoro anche sulla conflittualità di vicinato, coinvolgendo il negozio dei cinesi con l'anziano del piano di sopra, il market etnico, il lavoro con la sporcizia, da quella dei cani a quella delle bottiglie delle birre abbandonate, veniva fatto

un lavoro nei giardini sul presidio alla pulizia dei territori. Da quel progetto sono poi nati altri progetti di riqualificazione nei quartieri periferici, dove sono state varate le case del quartiere, che dovevano essere luoghi belli, vivibili, attrattivi anche per i giovani, dove il privato sociale e il pubblico lavoravano insieme. Oggi la fotografia ci sembra restituire la situazione di più di 10 anni fa. Il disinvestimento degli ultimi 10 anni su questi progetti ha fatto in modo che si ritornasse come alla fine degli anni '90, non c'è stata cura di questi progetti, sono venute a mancare le gambe della cornice. Le case di quartiere continuano a esistere, ma cominciano ad avere problemi di degrado perché non ci sono i fondi per le manutenzioni, il taglio dei finanziamenti fa sì che le associazioni che vivevano dentro le case del quartiere abbiano meno possibilità di starci e quindi ci sono le case del quartiere, c'è una serie di cose che sono rimaste da quell'esperienza, ma manca la cornice che le tiene insieme. Per riqualificare i quartieri non è sufficiente investire con la promozione e la moltiplicazione delle licenze, perché è facile, molto veloce portare la gente nei quartieri perché si aprono i locali e diventano di moda, però poi questo esaspera la gente, si moltiplica il disagio dei residenti. Il lavoro sul commercio è uno di quei quattro pilastri che avevamo portato avanti, ma, se mancano gli altri tre, il degrado poi si moltiplica e oggi a San Salvario ci sono i locali e ci sono gli spacciatori sullo stesso angolo, e il disagio della popolazione residente monta. Non a caso sta aumentando la conflittualità più tra gli adulti che tra i giovani, c'è un'alta conflittualità, perché l'impossibilità e l'impotenza, l'assenza di luoghi dove andare a raccontare il proprio disagio fa salire esponenzialmente il disagio. La partecipazione va accompagnata e guidata, non viene da sola, è un lavoro e un investimento. Sull'altro versante c'è tutto il mondo dell'immigrazione, in cui gestiamo dei progetti, la presenza sul territorio dei CAS con queste persone giovani che non fanno nulla tutto il giorno le espone al reclutamento dalla criminalità organizzata con poca percezione di compiere dei reati. Ci sono ragazzi il cui stile di vita cambia completamente pochi mesi dopo il loro arrivo ai CAS, e a volte non si ha percezione che facciano veramente azioni illegali, ma sicuramente vengono reclutati in un'economia parallela, da cui sarà poi difficile reintercettarli e riportarli in altri progetti. La prostituzione di strada, l'accattonaggio, la povertà organizzata, cioè quella che oggi passa di cassonetto in cassonetto, sono in mano a organizzazioni criminali che possiamo definire mafie, oggi una giovane donna che si prostituisce o un ragazzo che fa accattonaggio paga un pedaggio a chi gestisce la strada e il rischio della concentrazione di controllo su alcuni quartieri lascia andare gli altri. I luoghi dei senza fissa dimora (noi gestiamo un dormitorio, quindi abbiamo il polso della situazione da più di 20 anni) danno la cifra di come è cambiato il disagio sociale. Se 10 anni fa paradossalmente i dormitori erano luoghi percepiti come insicuri, dove c'era un'alta conflittualità, oggi sono luoghi tranquilli, dove magari arriva anche la persona con il tablet, perché sono i nuovi poveri che frequentano i dormitori. Accanto a questo c'è un filo di sottile follia dove c'è un disagio psichiatrico che sta salendo, dove ci sono persone che si disgregano di mese in mese, perché non basta aumentare i posti letto come sta facendo la città di Torino, che peraltro risponde a un bisogno perché la città è piena di gente che dorme in strada, ma, se si fa solo l'imbuto e non si fanno progetti perché si esca dai dormitori, si avrà sempre di più una fascia di popolazione disagiata. Quel sottile filo di follia di qualcosa che c'è nell'aria, che può esplodere da un momento all'altro, e le ultime settimane con i fatti di piazza San Carlo e piazza Santa Giulia hanno dimostrato che poi

è un attimo che si passi a episodi di violenza. La nostra osservazione è che occorra tornare alla cornice, a un investimento politico che riporti quei quattro pilastri di lavoro sul territorio e ridia moto e movimento alla città.”

Carla Osella, presidente di Aizo

“L’AIZO è nata nel 1971. Siamo una delle associazioni storiche e soprattutto siamo nati per richiesta di 431 famiglie di sinti piemontesi. Abbiamo sempre lavorato a stretto contatto sul territorio torinese e negli anni Ottanta siamo nati a livello nazionale. Oggi siamo presenti in 15 regioni e abbiamo 73 gruppi, o antenne territoriali, come vogliamo definirli. Siamo membri dell’IRU, l’associazione mondiale dei rom. Facciamo parte, naturalmente, del Tavolo interministeriale per la strategia nazionale e facciamo tante altre cose che non è necessario riferire in questo momento. Secondo un censimento recente di AIZO nel torinese si registra la presenza oggi di 3-4.000 rom – escludiamo Collegno e consideriamo soltanto Torino – mentre a livello regionale possiamo dire che i rom e i sinti sono 7-8.000. Non c’è un censimento, perché loro si spostano ancora, anche se meno che in passato. Con la legge n. 26 del 1993 a tutela della popolazione rom e sinti emanata in Piemonte sono state attrezzate quattro aree, due per i sinti piemontesi e due per i rom, quelle che avete visitato ieri, via Germagnano e strada Aeroporto. Oltre a questi, c’è un villaggio autogestito dai rom e da altri, sempre solo su Torino, 9 siti spontanei praticamente, che vengono definiti aree abusive. Le condizioni di vita si diversificano. Quelle più preoccupanti si riferiscono all’area complessiva di via Germagnano, che include tre siti spontanei. Nello specifico, l’area di via Germagnano, aperta nel 2004, era per noi un sogno, perché finalmente avevamo le case coi servizi interni. Invece, a mano a mano, è diventata quello che avete notato. Una delle questioni gravi è la pratica dell’accensione di fumi per bruciare residui di materiale plastico e ferroso, con gravi conseguenze sulla salute, tanto che il giudice La Rosa nel 2016 l’ha dichiarata disastro ambientale. Da alcuni anni è emersa anche in quest’area la pratica dell’accensione ripetuta di fumi, non dovuti al materiale che loro hanno buttato via, ma a italiani che alla sera vengono a scaricare. A volte lo chiedono anche ai rom. Danno loro 10 euro e scaricano di tutto e di più. La questione molto grave è che, anche se parecchie volte abbiamo segnalato i numeri di targa, non si riesce mai a capire perché tutto finisca lì.

Questa è una comunicazione. L’AIZO rileva, dunque, le macro-problematiche su cui urge intervenire nel seguente ordine di priorità. La prima questione si riferisce all’assenza di documenti. Soltanto il 60 per cento possiede documenti, come permesso di soggiorno e passaporto. Purtroppo, la restante parte vive tuttora nell’invisibilità e nella conseguente illegalità e, pertanto, è esclusa dal tessuto sociale. Essere in Italia in maniera visibile vuol dire che questi soggetti possono accedere alla residenza, alla patente e soprattutto anche al lavoro. Se cominciassero a sequestrare i mezzi guidati senza patente, le persone farebbero più attenzione. C’è il ragazzino di 16 anni che va a scuola con una macchina e non ha la patente. Questo è significativo di un’illegalità permissiva.”

Tiziana Ciampolini, amministratore delegato di Snodi-Caritas.

“Sono amministratore di un organismo che si chiama SNODI, che si occupa di innovazione e di interventi di lotta alla povertà, e sono il direttore dell’Osservatorio Caritas Torino. Rispetto ai temi che riguardano nuove povertà e periferie vi racconto rapidamente cosa stiamo facendo da una decina d’anni. Abbiamo iniziato con un po’ d’anticipo, prima ancora che arrivasse la crisi, a fare una ricerca su 10 territori italiani per vedere lo stato delle periferie in termini sia di processi di impoverimento, sia di degrado dei luoghi. È una ricerca del Mulino. Si chiama “La città abbandonata” ed è stata pubblicata un mese prima della crisi economica. Nello specifico, riguarda 10 grandi aree metropolitane. Su Torino abbiamo fatto un’indagine specifica su un territorio che si stava svuotando al tempo, e adesso è svuotato di tutte le unità produttive. A partire da questo svuotamento si trattava di capire di che cosa si riempiono i luoghi, se si svuotano. Dobbiamo soprattutto portare l’attenzione su quelle risorse buone che stanno tenendo insieme la città. Le risorse buone sono pezzi di pubblica amministrazione, la scuola, pezzi di società civile. Dobbiamo avere cura di queste organizzazioni che tengono insieme la nostra città. Dopo questo lavoro di ricerca per noi è iniziata una stagione di investimenti, anche economici, con i fondi CEI 8 per mille, sulle aree periferiche, su 10 aree. Faccio questo continuo passaggio nazionale-locale perché noi dipendiamo dall’organismo nazionale. Determinati orientamenti sono nazionali ma poi si coagulano nel territorio. Noi lavoriamo con i fondi CEI 8 per mille e abbiamo fatto investimenti specifici per tre anni successivi sulla creazione di luoghi che potessero essere dei controlluoghi. Accanto ai luoghi del degrado volevamo mettere dei luoghi positivi, che permettessero alle persone di vivere dei processi di normalità.

L’altro grosso tema, che dieci anni fa appariva e che oggi è totalmente manifesto, è tutto il processo di impoverimento. Avevamo visto che dovevamo frenare il processo di impoverimento. Non potevamo rispondere a questo processo con i luoghi dell’aiuto classico. A una persona che si sta impoverendo non possiamo rispondere con un centro d’ascolto, una mensa o un dormitorio, perché in quel momento intacchiamo la dignità di una persona. Si tratta di costruire luoghi che frenino quel processo di impoverimento e che permettano alle persone di non perdere la cosa più importante, che è la dignità, perché, se intacco la dignità, non torno più indietro. L’altra questione centrale era la riduzione dell’assistenzialismo, di cui anche ci assumiamo la responsabilità. Un soggetto come Caritas è nato in un tempo in cui l’humus era il tempo dei diritti. Ascoltavo attentamente quello che diceva Carla Osella. Quello che lei sta dicendo adesso, però, non era così prima. Si parlava di diritti, ma non si parlava di doveri. In una cultura in cui c’era il diritto ma non c’era il dovere si è creato l’humus per l’assistenzialismo. Un altro tema centrale era ridurre l’assistenzialismo sia delle persone, che si aspettano cose che non possono essere più date loro, sia dei progetti che gli operatori fanno, che sono spesso progetti che alimentano l’assistenzialismo. È chiaro questo passaggio che sto facendo? Per noi è nodale. L’altra questione è che, accanto ai luoghi e all’assistenzialismo, si trattava di riattivare anche la partecipazione dei cittadini, per fare in modo che non fossero solo gli operatori sociali e i volontari ad assumersi la delega di risolvere tutti i problemi sociali, ma si attivassero dei processi

comunitari capaci di arginare l'impoverimento, ma soprattutto di riattivare la partecipazione per riattivare la coesione sociale. Questo è stato un tempo non solo di ricerca, ma anche di sperimentazione sul territorio che ha generato nell'arco di un decennio una serie di attività che hanno superato la sperimentalità. Adesso non ve lo cito tutte, per amore di sintesi. Poi eventualmente ci torniamo. Ci siamo concentrati su alcune categorie di svantaggio — i giovani, i senza fissa dimora — per garantire una maggiore dignità alle persone, e, come dicevo prima, i processi di impoverimento che riguardano le famiglie normali. Uno dei risultati più interessanti è rappresentato dal progetto Fa bene, che oggi sta diventando policy della città di Torino e della città metropolitana. È un progetto che investe sui mercati rionali e sui luoghi dell'aggregazione della normalità. Il progetto Fa bene ve lo racconto in due parole. È più complesso di quanto possano rappresentare le mie parole. Sviluppa la donazione a partire dai mercati rionali: vado al mercato, compro mezzo chilo di zucchine per me e mezzo chilo per chi non può pagare, faccio una donazione di prossimità, tipo caffè sospeso, moltiplicato al petto di pollo, alle zucchine, al pomodoro, al prosciutto. A fine giornata, se questo principio è applicato a tutti i banchi del mercato — è un mercato medio, quello di Barriera di Milano, ha 64 banchi — immaginate l'effetto moltiplicatore. C'è una donazione di prossimità in cui una persona spende 50 centesimi in più, ma l'effetto moltiplicatore che dà un progetto di questo genere è molto grosso. L'effetto moltiplicatore è ulteriormente moltiplicato dal fatto che il commerciante, che guadagna di più da questa operazione, a fine giornata è chiamato a dare il proprio invenduto. La quantità di cibo che si raccoglie è piuttosto significativa. Questo cibo, che è donato dai cittadini, non è donato dal filantropo, e non è la scatola di pomodori o il riso, ma è cibo fresco e di qualità, perché le persone impoverite sono famiglie con bambini e con anziani che hanno soprattutto bisogno di mangiare cose sane e non devono perdere l'abitudine in questo. Questo cibo viene consegnato a queste persone, quando possiamo, in bicicletta. Quando non si può, viene depositato in alcuni luoghi significativi, che adesso vi dirò, in giornata, senza alcuno stoccaggio e senza alcun passaggio. Chi riceve questo cibo sono persone segnalate dai servizi sociali. Dobbiamo fare un patto anche con i servizi sociali. Sono persone che firmano un patto di reciprocità e che, quindi, sono disponibili a restituire, a loro volta, del tempo per la loro collettività, perché sanno che quella donazione arriva dal proprio quartiere. Le persone che firmano il patto di Fa bene restituiscono alla collettività, ciascuna di loro, 20 ore al mese in attività. Capite bene che non tutti accettano di entrare nel progetto Fa bene. Nel progetto Fa bene non si sta più di 18 mesi. Si tratta di una riattivazione di circolazione di energie comunitarie e sociali in cui spesso le persone, rientrando in circolo, escono dall'invisibilità in cui erano cadute. Sappiamo bene che la mancanza di lavoro, separazioni e malattie portano a processi di impoverimento. Queste persone rientrano intanto in circolo, riattivano i legami sociali e il più delle volte ritrovano la strada della normalità da sole. È un processo che adesso sta diventando policy, dopo un periodo molto lungo di sperimentazione. Oggi c'è un patto con 95 stakeholder della città, dalle piccole associazioni alla Compagnia di San Paolo, al comune di Torino, alla città metropolitana, da piccoli a grandi stakeholder, ognuno dei quali partecipa al progetto Fa bene. C'è un grosso patto con le Case del quartiere, che sono un soggetto particolarmente significativo. Nelle 10 Case del quartiere le persone potranno andare a ritirare la loro spesa e contemporaneamente”.

6. BUONE PRATICHE E CONCLUSIONI

*Ch'io perseguendo mie chimere vane
pur t'abbandoni e cerchi altro soggiorno,
ch'io pellegrini verso il Mezzogiorno
a belle terre tiepide e lontane,
la metà di me stesso in te rimane
e mi ritrovo ad ogni mio ritorno.*
(Guido Gozzano)

6.1 Buone pratiche

6.1.1 Progetto speciale campi rom

Rispetto al campo rom in Germagnano, si è deciso di costruire un progetto speciale per affrontare il problema dei campi.

Intanto è stata organizzata una seduta di Comitato alla quale parteciperanno i rappresentanti dei comitati, che già hanno avuto modo di incontrare la sindaca. Il tema fondamentale è la salute, prima dell'occupazione e infatti si discuterà prima di tutto della questione fondamentale dei roghi.

Vi è l'intenzione, d'intesa con la città, di sviluppare un percorso su due profili. A breve, arriverà un nuovo regolamento sui campi autorizzati per avviare il percorso di governo di questi campi. Contestualmente, c'è una progettualità più ampia per il superamento dei campi così come sono. In quella seduta, con le forze dell'ordine e la polizia municipale, in un'interlocuzione con i rappresentanti, si modificherà e amplierà l'impegno per un periodo che consenta all'amministrazione comunale di arrivare a una più chiara definizione della progettualità.

La normativa europea ci dice che per il 2020 devono essere superati i campi. Il problema è sempre stato affrontato settorialmente, la scuola e l'istruzione, con l'accompagnamento dei bambini a scuola, la pubblica sicurezza, insieme al sociale, ma anche lì con ripartizioni abbastanza rigide. Ora si sta rivedendo, a brevissimo, sarà pronto, i tecnici lo stanno approntando, il regolamento della parte regolare dei campi.

6.1.2 Moi

Per il MOI è nato un progetto specifico, il progetto Migrazione opportunità e inclusione, sottoscritto insieme dalla città, dalla prefettura, dalla regione, dalla città metropolitana, dalla diocesi e dalla Compagnia di San Paolo, che quindi può anche

contare già su risorse del Ministero dell'interno e della Compagnia di San Paolo, che punta alla graduale restituzione delle palazzine ex MOI occupate alla proprietà.

Al MOI c'è un'occupazione, che chiaramente è un reato, ma si sta affrontando il problema approcciandolo dal punto di vista dei servizi sociali. Questo anche perché se si dovessero mandare a sgomberare mille persone, non si riuscirebbe mai e non si risolverebbe il problema, visto che si sposterebbero nell'isolato accanto.

Il problema è che, nel momento in cui stabilisce un patto, mettendosi dal lato dell'approccio sociale, con persone che vivono nei campi, e si chiede loro se vogliono stare alle nostre regole, nell'ambito di un percorso, quindi chiedendo qualcosa e dando qualcosa, non si hanno poi strumenti concreti per intervenire nel caso in cui quelle persone non rispettassero quello stesso patto.

6.1.3 Locare

Torino è stata la prima città ad avere l'agenzia pubblica per la locazione, che si chiama Locare. La città offre la possibilità, anche durante le commissioni emergenza abitativa, ad alcune persone, che sono appunto in emergenza, di fare un contratto di locazione con privati sostenuto dal pubblico con fondi regionali. Viene concluso un contratto privatistico, il padrone di casa riceve dei soldi, fino a 8.000 euro, viene coperto un certo numero di mesi di affitto, e l'inquilino riceve anche qualche beneficio per mettere a posto la casa all'inizio, per un abbattimento del costo di affitto iniziale.

Il primo problema è che il padrone di casa comincia a ricevere questi soldi più di un anno dopo il contratto, perché la regione è indietro nei pagamenti. Il secondo punto è che spesso c'è una grande fragilità da parte delle persone, che non riescono a trovare un lavoro e passato questo periodo molto spesso sono ancora disoccupate.

6.2 Conclusioni

È necessario mettere in pratica la vocazione sociale della città e ricomporre la frattura tra le due Torino: il centro e la periferia. La città è divisa tra chi ha opportunità e chi vive per strada, in palazzine occupate o nei campi rom. Affrontare povertà ed emarginazione portando avanti "l'approccio sociale ai problemi", per dirla con le parole dell'attuale sindaca Appendino.

Bisogna superare l'inerzia ed affrontare i problemi, fermi in molti casi dopo anni di stasi che genera solo una recrudescenza delle criticità. Le istituzioni devono lavorare insieme perché solo coordinandosi possono creare modelli virtuosi capaci di dare risposta alle fragilità sociali e alla difficoltà più generale di una città dal passato glorioso che oggi si sente impoverita, in senso lato, con un declino economico che ha piegato ai suoi dictat anche il sociale creando fratture e paure diffuse.

Torino ha molte risorse e vocazioni, tra le quali le principali sono l'industria, l'innovazione, l'enogastronomia, la cultura con il turismo. Lo sviluppo della città si gioca sull'innovazione della sua vocazione industriale coniugata con cultura e cambiamento. Il simbolo sono le nuove Ogr appena inaugurate. E poi occorre puntare anche su pianificazione urbana e concentrarsi sul tema della sicurezza: concetti che non possono mai andare disgiunti. La riqualificazione del Valentino, ad esempio, che passa anche attraverso il campus del Politecnico a Torino Esposizioni.

E' urgente attivare alcune politiche virtuose per la città di Torino che vadano ad incidere sulle criticità emerse. Alcuni dei temi da attenzionare sono:

6.2.1. Il vuoto normativo

E' necessario ed urgente produrre le normative di riferimento atte a risolvere i problemi dei roghi tossici e quello dei centri massaggi cinesi.

6.2.2. La finanza "etica" per le politiche attive

Tutti gli anni, da tre o quattro anni, c'è una grande convention a Torino sull'economia islamica. La città di Torino è una delle prime che si è interessata già da alcuni anni proprio di finanza islamica. La sperimentazione si divide in due filoni: da un lato, c'è l'idea di permettere a una banca islamica di venire in Italia; dall'altro, più fattibile, quello di sviluppare una finanza più etica, sulla falsariga di quella islamica, come interessante strumento di vera inclusione, permettendo ai nostri istituti bancari di vendere prodotti finanziari che siano Shariah-compliant.

Finanza islamica non significa solo poter accedere a investimenti e immaginare una finanza diversa, ma anche inclusione e coesione sociale, protezione di una comunità che oggettivamente, oggi, se si vuole comprare una casa, col nostro sistema bancario classico, non lo può fare, perché c'è l'esplicitazione di interessi passivi, e quindi le persone non fanno un mutuo ma si appoggiano a parenti, amici con il rischio concreto di finire nelle mani di strozzini. La finanza islamica è uno strumento di inclusione molto importante. C'è una comunità musulmana molto significativa a Torino, che non può accedere ad esempio a un mutuo per comprare la casa, perché non ha uno strumento finanziario che corrisponde ai suoi bisogni, e quindi finisce in giri di strozzinaggio. La finanza islamica ha un modello che si oppone al mutuo lucroso. In concreto, si compra all'asta il bene con un fondo, che potrebbe essere anche un fondo nazionale, ma anche un fondo banche o Cassa depositi e prestiti. Poi, invece di sfrattare la persona indigente, che intanto sta pagando 200 euro al mese per il suo posto letto, si trasforma la pratica in qualcosa che non si chiama più mutuo, ma acquisto a rate dell'immobile. Nella finanza islamica questo metodo è molto utilizzato, ed è possibile anche in Italia. La persona, anche in difficoltà, può diventare proprietaria, magari mettendo insieme le proprie risorse con altre persone nella stessa situazione. Sviluppare queste possibilità a livello nazionale sembra essere molto importante.

6.2.3 *Le banche dati condivise*

A livello nazionale sarebbe molto utile qualche pensiero sul tema della privacy. Non si è mai riusciti, per esempio, ad avere una banca dati condivisa Caritas e comune, ma c'è una normativa sulla privacy veramente molto stringente che rende difficile la collaborazione. Bisogna affrontare i problemi delle città come ad esempio la povertà facendo il più possibile squadra: a Torino, per esempio, Caritas, ufficio Pio e Comune hanno tutta la volontà di costruire insieme, un secondo polo, uno sportello, che consenta di avere banche dati condivise e di ottimizzare le risorse con una sana divisione del lavoro, che faccia produrre sinergie ed eviti il problema dell'attribuzione di competenza e del del rimpallo da un'istituzione all'altra.

6.2.4 *Gli appartamenti sfitti dei privati*

A Torino esiste un numero di appartamenti privati sfitti altissimo e un'insufficiente risposta alla domanda di abitazioni. Questo è l'effetto di due preoccupazioni: quella di non incassare l'affitto, e infatti ove l'istituzione c'è e dà una garanzia, c'è maggiore propensione ad affittare; dall'altro lato la mancanza di un incentivo fiscale, su cui i comuni non hanno grandi leve. Si potrebbe creare maggiore propensione all'affitto fornendo una maggior garanzia sul credito e dei vantaggi anche fiscali atti a preferire il rischio piuttosto che sobbarcarsi il costo di una casa sfitta.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 7



PALERMO

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

Note introduttive

1. LA VISITA ISPETTIVA A PALERMO

La visita ispettiva svolta nella città metropolitana di Palermo è stata organizzata per evidenziare alcune questioni peculiari relative alla complessità dell'urbanistica, della pianificazione e del governo del territorio degli enti locali, ma soprattutto legate ai fenomeni di degrado, di marginalità e di disagio sociale, di insicurezza e da una scarsa, se non inesistente, dotazione di servizi.

Le amministrazioni comunali si ritrovano molto spesso a essere protagoniste di situazioni complesse, ereditate dalle precedenti gestioni e rese gravose e di difficile soluzione per il sovrapporsi di procedure burocratiche anche contraddittorie, frequentemente tentano faticosamente di recuperare e riqualificare ambiti urbani abbandonati nel disinteresse civico e politico soprattutto per quanto riguarda i servizi essenziali e il welfare urbano.

L'itinerario della visita ispettiva svoltasi nei giorni del 23 e 24 luglio 2017 ha riguardato non solo la città di Palermo ma anche alcuni comuni della città metropolitana e rappresentano concretamente i problemi del “degrado e delle periferie” i quali, con aspetti e livelli di gravità differenti, accomunano molte città italiane.

Le tappe della visita sono state le seguenti:

- il quartiere Orestano-Cutelli nel Comune di Casteldaccia;
- il quartiere Fondo Vitale nel Comune di Villabate;
- il lungomare Cristoforo Colombo, il quartiere di edilizia economica e popolare PEEP, il centro storico e il castello della baronessa nel Comune di Carini;
- Il Quartiere Brancaccio, la costa sud e area archeologica del “teatro del sole”, Il Quartiere ZEN, l'ex area industriale del quartiere Arenella, il Campo Rom e il Centro Storico di Palermo.

Inoltre, presso la sede della Prefettura di Palermo sono state svolte le audizioni dei seguenti soggetti:

Dott.ssa Antonella DE MIRO, prefetto di Palermo;
Dott. Renato CORTESE, questore di Palermo;
Dott. Antonio DI STASIO, comandante provinciale dei Carabinieri di Palermo;
Dott. Giancarlo TROTTA, comandante provinciale della Guardia di finanza di Palermo;
Leoluca ORLANDO, sindaco di Palermo,

- Emilio ARCURI, assessore alla rigenerazione urbana del Comune di Palermo;
Giuseppe MATTINA, assessore al diritto e alla dignità di abitare del Comune di Palermo;
- Associazioni e comitati del territorio che con non poche difficoltà ma in autonomia portano avanti e propongono anche alle amministrazioni locali proposte elaborate dal basso (documenti consegnati ed inviati alla commissione):
Sergio CIPOLLA, presidente del CISS (cooperazione internazionale Sud Sud) e dell'associazione Casa della cooperazione;
Cristina ALGA, *founder* dell'associazione Clac
Ferdinando TRAPANI, professore associato di urbanistica presso il Dipartimento di architettura dell'Università di Palermo
Marcello CASCINO, consigliere di amministrazione di CODIFAS Orti Urbani (*accompagnato da un rappresentante della Associazione Colture*)
Mariangela DI GANGI, presidente dell'associazione Zen Insieme
Luisa CAPITUMMINO, vicepresidente associazione di promozione sociale
Erripa Achille Grandi
Mariarosa LOTTI, “Le Onde Onlus” (presidente M.G. Patronaggio)
Mariella PASINATI e avv. Claudia PEDROTTI, “Biblioteca delle Donne - Centro Consulenza legale UDIPalermo Onlus”
Emiliano ABRAMO, responsabile della Comunità di SANT’EGIDIO.

2. IL PROFILO DEMOGRAFICO DELL’AREA METROPOLITANA DI PALERMO

La visita svolta dalla Commissione a Palermo necessiterebbe di un inquadramento sociologico molto approfondito per comprendere le motivazioni strutturali che hanno determinato le attuali situazioni di degrado.

Appare interessante a tal proposito riferirsi al concetto di “*indice sistemico di degrado*”, introdotto nel rapporto intitolato “*Studi e ricerche sulla qualità della vita a Palermo*”⁶, in cui viene svolta una analisi dei vari quartieri di Palermo con lo scopo di inquadrare nel contesto amministrativo, urbanistico e sociale i diversi strumenti che la pianificazione urbana ha ormai a disposizione, al fine di inquadrare con esattezza i fabbisogni della collettività di riferimento evitando che vi sia spreco di energie e di risorse oltre che il conseguente allontanamento della popolazione.

I dati ISTAT⁷ confermano che i comuni in provincia di Palermo hanno subito, rispetto al censimento del 2001, una significativa crescita demografica senza che nel complesso la popolazione della città metropolitana sia aumentata: l’intera provincia infatti nel 2001 aveva 1.235.923 abitanti mentre nel 2011 raggiungeva 1.243.585

⁶ Dott.ssa Annalisa Busetta del Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche⁶ nel rapporto intitolato “*Studi e ricerche sulla qualità della vita a Palermo*” - <http://win.aiquav.it/convegno2013/presentazioni/Busetta.pdf>

⁷ <http://www.tuttitalia.it/sicilia/provincia-di-palermo/statistiche/censimento-2011/>

abitanti, con un aumento dello 0,6%. Un diverso incremento demografico nei comuni della provincia si può verificare tabella sottostante⁸:

Comuni con maggiore crescita demografica al censimento 2011

I primi 30 comuni in prov. di PA con maggior incremento percentuale della popolazione.

Comune	Censimento		Var %	Comune	Censimento		Var %
	2001	2011			2001	2011	
Altavilla Milicia	5.252	7.429	+41,5%	Balestrate	5.693	6.413	+12,6%
Carini	25.730	35.681	+38,7%	Borgetto	6.242	7.021	+12,5%
Trabia	8.252	10.360	+25,5%	Terrasini	10.686	11.985	+12,2%
Ficarazzi	9.418	11.484	+21,9%	Lascari	3.132	3.500	+11,7%
Casteldaccia	9.022	10.884	+20,6%	Altofonte	9.193	10.266	+11,7%
Campofelice di Rocca	5.748	6.918	+20,4%	San Cipirello	5.016	5.478	+9,2%
Torretta	3.468	4.141	+19,4%	Capaci	10.164	11.030	+8,5%
Misilmeri	23.109	27.570	+19,3%	Belmonte Mezzagno	10.322	11.149	+8,0%
Monreale	31.964	38.018	+18,9%	Villabate	18.371	19.819	+7,9%
Giardinello	1.900	2.258	+18,8%	Santa Cristina Gela	865	925	+6,9%
Cinisi	10.253	12.031	+17,3%	Bagheria	50.854	54.257	+6,7%
Trappeto	2.770	3.211	+15,9%	Montelepre	6.168	6.421	+4,1%
Isola delle Femmine	6.208	7.100	+14,4%	Cefalù	13.789	14.354	+4,1%
Bolognetta	3.472	3.932	+13,2%	Sciarra	2.718	2.787	+2,5%
Santa Flavia	9.535	10.751	+12,8%	San Giuseppe Jato	8.349	8.511	+1,9%

Nella tabella successiva sono elencate le percentuali dell'indice delle residenze demografiche negli altri comuni della provincia e si può notare che tali comuni sono tutti comuni fisicamente lontani dalla città di Palermo.

Comuni con minore crescita demografica al censimento 2011

I primi 30 comuni in prov. di PA con maggior decremento percentuale della popolazione.

Comune	Censimento		Var %	Comune	Censimento		Var %
	2001	2011			2001	2011	
Isnello	1.923	1.598	-16,9%	Valledolmo	4.147	3.747	-9,6%
Bompietro	1.754	1.474	-16,0%	Alia	4.184	3.806	-9,0%
San Mauro Castelverde	2.166	1.847	-14,7%	Caltavuturo	4.570	4.171	-8,7%
Alimena	2.494	2.152	-13,7%	Geraci Siculo	2.105	1.925	-8,6%
Polizzi Generosa	4.169	3.607	-13,5%	Montemaggiore Belsito	3.866	3.566	-7,8%
Roccamena	1.793	1.562	-12,9%	Castellana Sicula	3.833	3.549	-7,4%
Palazzo Adriano	2.530	2.227	-12,0%	Roccapalumba	2.842	2.634	-7,3%
Giuliana	2.305	2.032	-11,8%	Gangi	7.614	7.063	-7,2%
Prizzi	5.711	5.055	-11,5%	Bisacquino	5.205	4.829	-7,2%
Scillato	706	627	-11,2%	Camporeale	3.716	3.448	-7,2%
Scalfani Bagni	506	450	-11,1%	Castronovo di Sicilia	3.419	3.175	-7,1%
Chiusa Scalfani	3.302	2.957	-10,4%	Petralia Soprana	3.688	3.443	-6,6%
Blufi	1.208	1.083	-10,3%	Lercara Friddi	7.392	6.935	-6,2%
Petralia Sottana	3.311	2.975	-10,1%	Contessa Entellina	1.985	1.865	-6,0%
Campofelice di Fitalia	609	548	-10,0%	Gratteri	1.079	1.019	-5,6%

⁸ Con il pallino rosso i comuni che la commissione ha visitato; si evidenzia che gli altri comuni che hanno avuto la maggiore percentuale di crescita demografica sono comuni confinanti con il comune di Palermo.

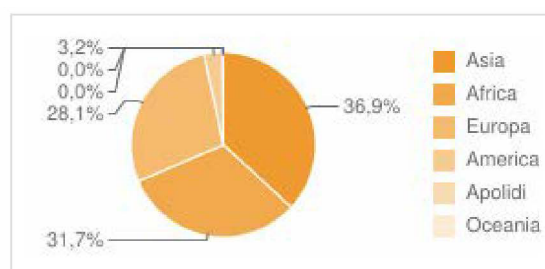
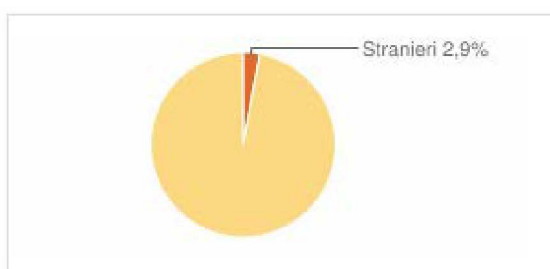
Declinando tali variazioni demografiche su scala regionale, si evidenzia una sostanziale, ma non significativa variazione del totale della popolazione residente in Sicilia e conseguentemente lo spostamento della popolazione verso le province costiere:

Variazione demografica delle province al censimento 2011

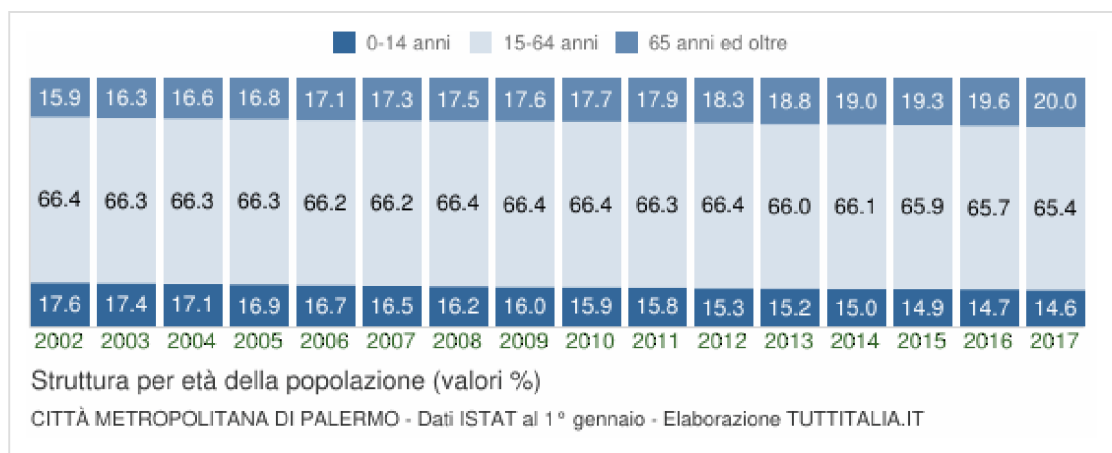
Province ordinate per variazione percentuale della popolazione rispetto al censimento 2001.

Provincia	Censimento		Var %
	21/10/2001	9/10/2011	
Provincia di Ragusa	295.264	307.492	+4,1%
Provincia di Catania	1.054.778	1.078.766	+2,3%
Provincia di Trapani	425.121	429.917	+1,1%
Provincia di Siracusa	396.167	399.933	+1,0%
Provincia di Palermo	1.235.923	1.243.585	+0,6%
Provincia di Agrigento	448.053	446.837	-0,3%
Provincia di Caltanissetta	274.035	273.099	-0,3%
Provincia di Messina	662.450	649.824	-1,9%
Provincia di Enna	177.200	173.451	-2,1%
Totale	4.968.991	5.002.904	+0,7%

I dati relativi all'immigrazione evidenziano come il fenomeno sia in costante aumento ma non si registrano particolari difficoltà nell'inserimento o nella convivenza con la popolazione.



Infine, anche l'analisi dei dati relativi all'età media della popolazione della città metropolitana sono degni di valutazione poiché evidenziano una certa staticità:



Nel 1976 il Comune di Palermo è stato suddiviso in 25 quartieri, identificati in 8 circoscrizioni create intorno alle corrispondenti parrocchie, divisi a sua volta in 55 “unità di primo livello”.

È evidente che i 25 quartiere di Palermo hanno storia, urbanistica e crescita sociale differente ma l'attuale conformazione geografica, fatta eccezione per i quartiere di totale e nuova realizzazione dagli anni '60 in poi (Villagrazia di Palermo, ZEN, Borgo Nuovo, CEP, ecc), si trovano in sostanziale continuità gli uni con gli altri, mentre, così come è accaduto in molte città, le aree libere che separavano i nuovi insediamenti post bellici con il centro consolidato sono stati pian piano edificati per mezzo di varianti agli strumenti urbanistici: aree artigianali, aree commerciali, aree residenziali (in molti casi seguendo il modello delle gated communities) e più recentemente grandi monoblocchi commerciali (centri commerciali).

3. IL BANDO PERIFERIE: I PROGETTI PRESENTATI

La città metropolitana di Palermo ha partecipato al bando periferie con la presentazione di 93 progetti per un totale di 93 milioni di euro, ed ha proposto il partenariato pubblico privato con una particolare attenzione per le tematiche di carattere culturale (adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati).

Inoltre la città metropolitana di Palermo, così come riportato nel dossier sui Progetti presentati da comuni e città metropolitane per il bando periferie, elaborato da

Anci e urban@it⁹, ha presentato progetti che non sono correlati al Piano strategico delle città metropolitane poiché oltre al limitato tempo dato dal Governo nazionale, in quel momento la Regione Siciliana non aveva ancora emanato i decreti attuativi sulle CM. Relativamente alle tematiche attinenti alle “sicurezza” la CM di Palermo ha presentato un progetto intitolato “Periferie Metropolitane al Centro: sviluppo sostenibile e sicurezza” composto da 59 interventi di cui 11 hanno lo specifico obiettivo di rafforzare la sicurezza per mezzo di presidi di legalità presenti sul territorio (sedi della Prefettura e delle Forze dell’Ordine) e all’ampliamento della videosorveglianza nella zona nord (quartiere San Lorenzo) e sud (quartiere Brancaccio).

Si evidenzia come, nonostante le difficoltà oggettive causate dalle costituenti strutture delle CM, le amministrazioni locali abbiano comunque ottimizzato le energie a disposizione coinvolgendo i comuni della CM anche se, alla fine, i progetti presentati sono stati scelti prevalentemente in base al livello di definizione del progetto medesimo. Infine, il poco tempo a disposizione ha anche causato, oltre alle inevitabili tensioni tra capoluogo e città metropolitana, il ricorso diretto alle competenze interne alle amministrazioni dei capoluoghi o delle ex province.

4. SINTESI DEI SOPRALLUOGHI E CRITICITÀ RISCONTRATE

4.1 Comune di Casteldaccia: Il quartiere Orestano-Cutelli

4.1.1 La situazione attuale

Il Comune di Casteldaccia è stato inserito nell’itinerario dell’ispezione della città metropolitana di Palermo per verificare le condizioni del quartiere realizzato in totale assenza di titoli abilitativi, per mera speculazione edilizia da parte di soggetti privati. Si tratta del quartiere Orestano-Cutelli, realizzato intorno agli anni ’80, in assenza di previsione di PRG, consistente in immobili edificati ad uso residenziale e specificatamente per seconde case. La consistenza delle abitazioni è in media di 200 mq, con annesso garage e terrazze, realizzate su terreni agricoli di proprietari privati, appartenenti al ceto medio quali commercianti e artigiani, i quali si sono auto-organizzati predisponendo in modo autonomo e spontaneo gli spazi da destinare alle residenze e le aree da destinare alle strade ed ai marciapiedi.

Questi immobili edificati abusivamente sono stati oggetto di sanatoria edilizia grazie alle tre leggi sul condono.

Nel corso degli anni i sistemi a rete, in particolare di fognatura ed illuminazione sono stati realizzati abusivamente, mentre negli anni ‘90 è stato adottato un provvedimento di emergenza sanitaria per realizzare le opere di asfaltatura e di illuminazione stradale, fino al 1992 quando il Comune ha predisposto un Piano di recupero urbanistico, ancora vigente, approvato con decreto regionale dell’Assessorato all’ambiente.

Nel 2009 è stato finanziato il primo dei tre lotti relativo agli interventi previsti nel Piano di recupero urbanistico per un importo di 2 milioni di euro.

⁹ http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Dossier_perferieok.pdf.

La gara di appalto indetta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Provveditorato interregionale per le OO.PP. Sicilia e Calabria - si è conclusa nel giugno 2011 con l'aggiudicazione ad una ditta siciliana¹⁰, che ha offerto per la realizzazione dei lavori un ribasso del 49,91% (730 mila euro su una base d'asta di 1,5 mln di euro).

Il Provveditorato aveva inizialmente escluso le ditte che avevano presentato un ribasso superiore alla soglia di anomalia del 27,26%, la commissione tecnica comunale dopo aver richiesto le motivazioni di tali ribassi anomali e avendo ricevuto giustificazione solo dalla ditta SI.MA.CO. ha ritenuto che tale offerta dovesse ritenersi congrua.

Nel 2013 sono iniziati i lavori di demolizione delle opere provvisorie precedentemente realizzate, ma solo successivamente la Prefettura ha revocato il certificato antimafia¹¹ alla ditta e di conseguenza il RUP e il Provveditorato hanno avviato le procedure di recesso del contratto.

Da quanto descritto dal Sindaco durante l'incontro, sembrerebbe che il Tar abbia autorizzato la prosecuzione dei lavori ma la ditta, dopo aver incassato il primo stato avanzamento dei lavori per il conferimento in discarica dei materiali da demolizione, per i quali non si ha certezza dell'avvenuto conferimento in discarica autorizzata, non è stata più nelle condizioni economiche di completare i lavori. Successivamente il Comune ed il Provveditorato hanno quindi riavviato l'annullamento del contratto per mancanza dei requisiti tecnici dell'impresa. Infine l'azienda ha dichiarato fallimento e l'amministrazione ha proceduto al ri-affidamento dei lavori secondo l'articolo 110 commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Alla data del 19 aprile 2017, l'intervento di riqualificazione è rimasto incompiuto, con diverse difformità rispetto a quanto previsto nell'appalto originario in relazione alle altezze dei marciapiedi, all'illuminazione, al sedime stradale che risulta irregolare e sconnesso, all'omogeneità dei materiali che venivano acquistati di volta in volta da fornitori diversi.

I residenti nel quartiere sono al limite della sopportazione, in quanto l'interruzione dei lavori ha reso impraticabili le strade del quartiere, che versano in uno stato di totale abbandono, soprattutto nel periodo invernale poiché le acque meteoriche dilavano continuamente la terra di sedime delle strade.

Su tale situazione e a fronte della richiesta del saldo delle lavorazioni effettuate dall'impresa SI.MA.CO. srl, il Provveditorato ai lavori pubblici ha avviato un'istruttoria che si è conclusa nei giorni immediatamente precedenti l'ispezione; nella relazione¹² si evince che il Provveditorato vorrebbe procedere all'affidamento delle opere all'impresa

¹⁰ La SI.MA.CO s.r.l. con sede legale a ROMA, Via Prospero Alpino 76.

¹¹ Gli uffici tecnici del comune hanno avuto modo di riscontrare che ditta SI.MA.CO srl è gestita da Ettore ed Enrico Crisafulli (padre e figlio). Ettore Crisafulli ha precedenti per associazione mafiosa, bancarotta e truffa ai danni di enti pubblici, in passato è stato sottoposto a programma speciale di protezione perchè era stato testimone nell'ambito di procedimenti penali legati alle vicende di Angelo Siino, noto come il "ministro dei lavori pubblici" di Totò Riina. I Crisafulli sono pure indagati per violazioni penali in materia di subappalto e di assunzione di "lavoratori a distacco".

¹² Proprio durante l'ispezione ci è stato consegnato dall'ex Sindaco un documento con cui il ministero delle infrastrutture sbloccava la situazione (copia del documento è stato consegnato alla commissione e la collega Laura Castelli aveva preso la copia per approfondire la tempistica di tale documento); <http://www.bagherianews.com/cronaca/19200-casteldaccia-firmato-il-contratto-per-i-lavori-di-riqualificazione-del-quartiere-orestagno-cutelli.html>.

che si era classificata al terzo posto, secondo le modalità stabilite all'articolo 110 commi 1 e 2 del decreto legislativo 50/2016.

È da sottolineare che l'amministrazione comunale è stata commissariata ed è stato nominato il Commissario straordinario, dott. Carmelo Messina, ma durante l'ispezione si è tenuto l'incontro nel quartiere con l'ex sindaco Spatafora e con l'ex presidente della Commissione consiliare Ambiente Davide Aiello.

4.1.2 Le criticità emerse

Dalla documentazione acquisita e dai contributi raccolti durante l'ispezione sono emerse diverse criticità in relazione ai diversi aspetti:

a) Standard urbanistici e le dotazione dei servizi essenziali

Il mancato completamento delle opere di urbanizzazione previste nel Piano di recupero ha lasciato il quartiere in uno stato di totale abbandono, generando gravi disagi e ulteriore degrado. Le cause del mancato completamento sono state identificate nelle modalità di verifica dei requisiti per la qualificazione, di aggiudicazione della gara e nel contenzioso conseguente alla stessa aggiudicazione in particolare:

- la verifica dei requisiti delle imprese a cui vengono affidati i lavori presenta delle criticità in ordine all'iscrizione nelle *white list* con il mancato coordinamento dei soggetti preposti ai controlli dei requisiti e delle attestazioni SOA, sia i tempi eccessivamente lunghi che non coincidono con le tempistiche delle gare. A tal proposito il Prefetto di Palermo ha dichiarato "che le richieste di iscrizione nelle *white list* non superano i 30 giorni" di contro invece, l'amministrazione locale ha sostenuto che le tempistiche per l'iscrizione nelle *white list* risulterebbero molto più lunghe. Sicuramente si evidenzia che il sistema delle autocertificazioni o della semplice "richiesta di iscrizione alle *white list*" alla Prefettura territorialmente competente non è condizione sufficiente per garantire la verifica dei requisiti e quindi l'affidabilità morale e tecnico-professionale dell'impresa aggiudicataria e subappaltatrice;
- la mancanza di comunicazione tra gli organi competenti non consente il necessario coordinamento istituzionale per rendere efficace ed efficiente l'iter burocratico di aggiudicazione ed esecuzione delle opere; pur esistendo a Palermo un Tavolo di coordinamento tra Prefettura, Questura e Guardia di Finanza manca il confronto con le Procure; la questione relativa all'avvio dei contenziosi tra le imprese che partecipano ad un appalto e la stazione appaltante è una pratica molto diffusa e rappresenta uno dei principali motivi di ritardo nell'aggiudicazione e nella esecuzione degli appalti pubblici;
- la scarsa qualità progettuale e la mancanza di un adeguato cronoprogramma dei lavori, inevitabilmente si ripercuote sulla qualità e sui materiali utilizzati delle opere realizzate; sarebbe stato necessario programmare in modo più accurato i lavori per evitare i gravi disagi che si sono verificati eseguendo i lavori per stralci funzionali e completando i lavori per singoli assi viari.
- In tale contesto si deve rilevare una complessiva debolezza della programmazione urbanistica e della tutela del centro storico, in quanto si è

sempre di più accentuata la spinta all'espansione edilizia nelle aree periferiche, con la realizzazione di seconde e terze case, lasciando nell'abbandono e al deperimento sociale i tessuti edilizi del centro storico.

b) disagio sociale e la carenza di servizi sociali

Le altre criticità evidenziate dall'amministrazione locale sono relative alle condizioni socio-economiche e di crisi economica che vivono i cittadini in relazione:

- alla *cessazione delle attività* di molte imprese che hanno trascinato in una grave crisi economica anche molte aziende dell'indotto quali il pastificio Tomasello (chiusa da quasi 2 anni) oppure l'azienda vitivinicola Corvo (cantina riconducibile alla famiglia Alliata che oggi ospita la sede del Comune).
- alle generali difficoltà economiche di molti nuclei familiari, soprattutto quelli con figli minori in età scolare e prescolare;
- nel 2003 sono stati realizzati circa 500 appartamenti, senza prevedere adeguati *standard* urbanistici e di servizio (parcheggi, aree verdi, aree ad uso ludico-ricreativo per bambini e anziani); l'unico *spazio verde* nel territorio comunale è di superficie pari a 150 mq ed è affidato ad un soggetto privato. Poche sono le realtà associative per fini sportivi e ludico-ricreativi.
- la carenza di finanziamenti per la realizzazione di edifici scolastici, in funzione della crescita demografica e urbanistica: dovrebbero essere realizzati nuovi istituti scolastici, o quantomeno dovrebbero essere individuati edifici da riconvertire ad uso scolastico.

In definitiva si può affermare che il fenomeno dell'abusivismo edilizio in questa realtà costituisce il carattere peculiare e strutturale della struttura urbana, le pratiche di condono e di sanatoria edilizia approvate nei vari decenni hanno determinato una situazione di legalità dal punto di vista edilizio e fiscale ma, è rimasto immutato, il deficit di opere di urbanizzazione e di impatto sui servizi ecosistemici. Nonostante sia stato approvato il Piano di recupero non è stata minimamente migliorata la qualità della vita del quartiere, lasciando sostanzialmente inalterato lo stato di disordine urbanistico e la carenza di servizi pubblici e alla persona.

4.2 COMUNE DI VILLABATE

4.2.1 La situazione attuale

Il sopralluogo nel Comune di Villabate è stata l'occasione per verificare le condizioni di una realtà di margine o di cintura della città capoluogo, oggetto negli ultimi anni di un forte fenomeno di popolamento di cittadini a basso reddito, espulsi dalla città di Palermo a causa dell'innalzamento delle condizioni abitative, sia per quanto riguarda i canoni di locazione che per il tenore di vita. Le tematiche che si devono affrontare in questo caso sono legate ai fenomeni di marginalizzazione di ampie fasce di popolazione a basso reddito, di migrazione verso la cintura metropolitana con il conseguente impatto negativo dovuto al pendolarismo e alla mancanza dell'estensione

di adeguate infrastrutture e dei servizi a rete della città di Palermo, all'abbassamento complessivo della qualità della vita nei quartieri dormitorio e alla sostanziale incapacità di creazione e di riappropriazione del senso di appartenenza ad un luogo e ad una comunità che non si sente propria.

La commissione ha visitato la palestra di Fondo Vitale, affidata al parroco Giuseppe Li Calzi, che è parte integrante di uno degli insediamenti di alloggi popolari del comune, attualmente in uno stato di abbandono a causa della mancanza di risorse finanziarie per la gestione. I rappresentanti dell'amministrazione locale hanno evidenziato il ruolo di aggregazione e di promozione della coesione sociale con scopo rieducativo e di integrazione dei ragazzi del quartiere ma anche dei genitori che ha finora ricoperto la struttura.

La crescita demografica del paese, come anche Ficarazzi e altri piccoli centri nei dintorni di Palermo, è stata determinata essenzialmente dall'aumento dei prezzi delle locazioni nella città di Palermo; molte famiglie, spesso indigenti, con soggetti disoccupati riconducibili al mondo della microcriminalità, si sono trasferiti in questi piccoli centri causando un abbassamento dei livelli di legalità e di percezione della sicurezza e con il conseguente "auto-abbandono" delle aree in cui le stesse famiglie vivono. In tali aree periferiche non si è realizzata un'integrazione con il territorio e manca il senso di appartenenza alla comunità.

Il comune di Villabate, le cui amministrazioni sono state sciolte nel passato per ben due volte per infiltrazioni mafiose, vanta una consolidata tradizione culturale ed una forte vocazione agricola. La popolazione originaria della zona, depositaria delle tradizioni culturali ed agricole, sta progressivamente abbandonando il luogo per esigenze lavorative e, per contro, i nuovi residenti la cui unica ragione di trasferimento è legata al basso costo della vita locale, non hanno gli strumenti finanziari e culturali per continuare le tradizioni locali.

La realizzazione del centro commerciale Forum sita nel comune di Palermo, distante 5 km dal comune, ha determinato la chiusura di molte attività commerciali e botteghe artigianali. In tale situazione è evidente che solo la pianificazione di area vasta e il ruolo istituzionale della città metropolitana possono creare sistemi di collaborazione tra centri attrattivi e centri periferici.

E' da evidenziare la presenza di un quartiere di edilizia economica e popolare, lungo la strada Via Messina Marine, il quale non è collegato da alcuna infrastruttura pubblica con il resto dell'abitato villabatese; in questo quartiere si sono verificati *casi di occupazione abusiva di immobili*; nel mese di giugno¹³, consapevoli degli scarsi controlli su questa parte di territorio, due malviventi hanno dato fuoco ad un'abitazione, causando la morte di una donna con l'obiettivo di impadronirsi dell'immobile. Negli ultimi anni, è nata una realtà associativa che unisce le diverse anime sociali e politiche del territorio.

4.2.2 Le criticità emerse

Le principali criticità emerse durante l'ispezione riguardano:

¹³http://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/06/01/news/villabate_anziana_mori_in_un_incendio_la_dia_fu_un_omicidio_due_in_manette-166964835/.

a) *La fragilità delle istituzioni*

Si è rilevata una distanza tra le istituzioni per fronteggiare le emergenze e conseguentemente una forte competizione tra amministrazioni in territori limitrofi, le quali non riescono a coordinare gli interventi, a programmare e realizzare i servizi di livello metropolitano. A ciò contribuisce anche un aspetto prettamente istituzionale, in quanto la scelta politica di aver fatto coincidere il confine amministrativo della Provincia di Palermo con quello dell'area metropolitana non ha determinato le condizioni di base per avviare il processo di programmazione e di pianificazione metropolitana adeguato per la città di Palermo e i comuni contermini che vivono le medesime problematiche e condizioni urbane, sociali ed economiche.

b) *Il disagio sociale e la carenza di servizi sociali*

I Comuni devono garantire per legge i servizi essenziali ai cittadini, raramente supportati da risorse non comunali, che necessiterebbero di un forte e costante coordinamento, a partire dalle associazioni dei comuni che stentano a costituirsi. Tale criticità, ad esempio, si manifesta per l'assistenza ai disabili nelle scuole per i quali il comune impiega circa 450 mila euro annui da distribuire tra il "servizio di autonomia e comunicazione", con personale dedicato di un assistente per ogni disabile, ed il "servizio di igiene personale" con personale dedicato di 1 assistente ogni 5 disabili.

La scarsità dei fondi comunali e la disoccupazione con dati assolutamente allarmanti in quanto si registra disoccupazione giovanile al 64%, reddito pro-capite 550 euro, disoccupazione generale 41%, riscossione Tari 38%, riscossione Imu 56% rendono particolarmente difficile la gestione di qualsiasi attività di tipo ordinario, straordinario o essenziale.

4.3 Comune di Carini

L'ispezione nel comune di Carini è stata inserita con l'obiettivo di evidenziare due criticità che caratterizzano il degrado urbano e sociale di molte realtà comunali; la prima, molto rilevante, riguarda gli immobili abusivi realizzati sulla fascia costiera demaniale mentre la seconda è relativa all'occupazione abusiva degli immobili di edilizia economica e popolare. E' interessante, in particolare, analizzare le motivazioni che hanno generato la produzione edilizia abusiva costiera: da una parte unità abusive pseudo-residenziali di cosiddetta necessità, realizzati con materiali di risulta e, dall'altra, seconde case realizzate con materiali anche di pregio, da soggetti con una certa disponibilità economica. Non rientrano in questa problematica, ovviamente, gli immobili che sono stati realizzati prima dell'apposizione del vincolo di inedificabilità anche se sarebbe utile e logica una riflessione complessiva sull'intera fascia demaniale.

4.3.1 Gli immobili abusivi realizzati sulla fascia costiera

Per contrastare il fenomeno degli immobili abusivi realizzati sulla fascia costiera il Comune ha avviato, subito dopo gli anni di piombo e le stragi di Falcone e Borsellino,

il difficile e contestato *iter* di demolizione e ripristino dei luoghi, con i conseguenti contenziosi e rallentamenti delle esecuzioni; l'On. Nino Mannino, già deputato della Repubblica nella IX e X legislatura, fu il primo sindaco che avviò le acquisizioni degli immobili al patrimonio comunale a partire dal 1993. Durante il suo mandato fece elaborare, a seguito di numerosi ricorsi contro l'amministrazione, una sorta di “*data base*” al fine di stabilire l'ordine con cui effettuare le demolizioni. Durante l'amministrazione Mannino, diverse centinaia di immobili furono demoliti ed una parte della fascia costiera fu di fatto liberata e resa fruibile. In molti casi, tuttavia, il ripristino dello stato dei luoghi non fu eseguito correttamente, lasciando *in situ* le fondazioni degli immobili che, con il passare degli anni, le correnti marine hanno reso visibili a causa dei fenomeni di erosione costiera. Contemporaneamente le stesse correnti marine, non trovando ostacoli strutturali hanno ricostituito buona parte delle dune e delle spiagge che caratterizzavano il tratto di lungomare.

Dopo l'amministrazione Mannino, che si è conclusa nel 1997, la questione delle demolizioni degli immobili abusivi fu di fatto abbandonata fino all'attuale amministrazione Monteleone del 2015. Da tale anno fino ad ottobre 2017 sono stati demoliti 12 immobili situati nella fascia costiera. Tuttavia gli immobili acquisiti che ancora rimangono da demolire, tra il centro urbano e la zona costiera, sono più di 50 e sembra che l'amministrazione comunale non sia in grado di affrontare la spesa relativa, stimata in circa un milione e mezzo di euro. L'attuale amministrazione ha voluto sottolineare sul tema dell'abusivismo edilizio una amara presa d'atto della inevitabile condizione di stallo in cui versa il Comune di Carini dal punto di vista delle demolizioni.

L'aver avviato le demolizioni stabilendo un ordine cronologico di esecuzione ha comunque determinato un effetto molto positivo, provocando in alcuni casi l'autodemolizione e in altri l'abbandono degli immobili da parte degli occupanti. In tale ultimo caso, nonostante gli immobili siano rimasti vuoti e senza alcuna vigilanza, non vengono occupati neppure dalle famiglie indigenti che, con tende da campeggio o roulotte, vivono talvolta (anche se periodi limitati) nelle aree libere o liberate della fascia demaniale.

È necessario però sottolineare che il fenomeno degli immobili abusivi sull'area demaniale marittima è solo una delle declinazioni del fenomeno che si manifesta non minore enfasi (poiché non incide su beni comuni) su tutto il territorio comunale, in particolare nelle aree destinate ad uso agricolo.

4.3.2 Il quartiere PEEP

Il secondo tema relativo all'occupazione abusiva degli immobili di edilizia economica e popolare (quartiere PEEP), ripropone le stesse criticità rilevate in altre città ed è caratterizzato da uno stato generale di scarso livello di legalità e di controllo da parte dell'amministrazione competente e delle forze dell'ordine. In particolare, si segnalano situazioni di degrado sociale legato alla disoccupazione o a famiglie in assenza di reddito a causa di uno o più familiari sottoposti a misure cautelari oppure ad anziani indigenti o con membri portatori di disabilità. In questa situazione, tuttavia si è potuto osservare che all'interno del quartiere che si è tentato di visitare - restando solo all'esterno dell'area a causa di una certa contrarietà da parte di alcuni residenti esiste

una sorta di aiuto reciproco e collaborazione tra le famiglie che vi abitano e talvolta ha anche portato all'allontanamento forzato da parte dei residenti di soggetti non graditi come, ad esempio, spacciatori, detentori di armi, eccetera.

La Commissione ha infine effettuato una rapida visita al Castello di Carini, conosciuto come quello della Baronessa di Carini¹⁴, che rappresenta una emergenza storica rilevante del centro storico del Comune che ospita molti monumenti di pregio come le 21 chiese (alcune riconducibili anche alla mano del Serpotta) ed un sistema di comunicazione mare-monti per mezzo delle torri saracene che sono presenti dalla costa fino all'entroterra; un patrimonio artistico e culturale che meriterebbe di essere valorizzato e messo a sistema su scala metropolitana e con la rete delle residenze nobiliari. Agli inizi dell'800 il castello fu abbandonato e con il passare del tempo cade in uno stato di degrado anche a causa dei diversi usi ai quali viene destinato, sia come caserma che come scuola. Nel 1975, a seguito del crollo dell'ala ovest, gli eredi decidono di donare il castello al Comune di Carini e agli inizi degli anni '80 iniziano i lavori di restauro che si sono in buona parte completati nei primi anni di questo decennio.

Il Castello è situato nel centro storico della città, in una posizione panoramica in collina che si affaccia su tutta la piana di Carini e con un'apertura su tutto il territorio che si affaccia nel golfo di Carini. A seguito della crescita demografica ed urbanistica della città le zone residenziali si sono estese sino alla zona pianeggiante di Agliastrelli dove si trova, tra gli altri, il quartiere PEEP. A seguito dello sviluppo dell'area industriale e delle trasformazioni dell'area industriale in uso commerciale, il centro storico si è inesorabilmente spopolato e conseguentemente si è determinato uno stato di abbandono e di degrado.

4.3.3 *Le criticità emerse*

Le due principali criticità emerse durante l'ispezione – edificazioni abusive nelle fasce costiere e occupazioni illegali di alloggi ERP – sono generalizzabili in molte realtà comunali siciliane; per contrastare tali fenomeni, quindi, appare molto rilevante da una parte l'attivazione delle amministrazioni comunali e, dall'altra, un'azione di supporto istituzionale nazionale e regionale, per rendere efficace ed effettiva la prevenzione, la vigilanza e la repressione di tali illegalità. Di seguito, si svolgono alcune considerazioni in tal senso.

a) insediamenti abusivi della fascia costiera

Come rilevato nella parte generale, l'edificazione abusiva sulle fasce marittime demaniali determina gravi fenomeni di degrado fisico e sociale tra i quali

¹⁴ L'impianto originario è arabo (cfr. <http://www.ioamolasicilia.com/castello-la-grua-talamanca-di-carini/>), anche se rimangono pochissime tracce solo nelle fondazioni. Le notizie più certe relative alla sua costruzione invece si hanno a partire dal periodo normanno, tra XI e XII secolo, ad opera del primo feudatario Rodolfo Bonello. Nel 1238 diviene proprietà della famiglia Abate e nel 1397, per volere del re di Sicilia Martino I, passa alla famiglia La Grua, che si prende anche la baronia di Carini. La dinastia cambia quando Ilaria, unica figlia di Umberto La Grua, si unisce in moglie a Gilberto Talamanca, dando così origine alla dinastia La Grua Talamanca, da cui il castello assume il nome. Il castello rimase di loro proprietà, anche dopo la caduta del feudalesimo nel 1812, quando i La Grua Talamanca lasciarono la Sicilia e si trasferiscono in Francia.

l'inaccessibilità ad un bene collettivo, mancati introiti all'erario e alle amministrazioni locali, l'incremento del rischio idrogeologico legato alla erosione ciclica delle fasce costiere con il conseguente danno strutturale degli immobili, gli scarichi abusivi dei reflui nella rete fognaria o direttamente in mare e, infine, allacci abusivi alla rete idrica ed elettrica. Tale situazione emerge anche nel comune di Carini. Ma l'effetto più rilevante appare essere quello "cumulativo" di eversione della pianificazione. Infatti, la realizzazione degli insediamenti abusivi determina costi a volte insopportabili per l'amministrazione comunale che si trova costretta a promuovere azioni di recupero e di riqualificazione per realizzare i diversi servizi a rete e dotazioni essenziali quali:

- la raccolta dei rifiuti di tali insediamenti;
- la previsione di collegamenti per il trasporto pubblico con il centro abitato e con i servizi, in particolare le scuole soprattutto se in presenza di minori in età scolare;
- la previsione dell'ampliamento in queste aree del sistema di corrispondenza postale;
- l'illuminazione stradale;
- la manutenzione ordinaria e straordinaria dei sistemi a rete, i quali risultano sottodimensionati per il carico di utenti rispetto al progetto;
- le operazioni di pulizia e disinfezione stradale che devono necessariamente essere garantiti durante tutto l'arco dell'anno.
-

Non meno importante risulta il problema della fatiscenza tecnica-costruttiva di tali immobili, realizzati talvolta come vere e proprie "baracche" improvvisate, con ogni genere di materiali¹⁵ (lamiere, pannelli di amianto, ecc) le quali, a seguito delle costanti superfetazioni, hanno assunto dimensioni anche significative. Non bisogna, inoltre, sottovalutare le ulteriori conseguenze, oltre a quelle citate sulla impossibilità di gestione ordinaria del territorio, che questa situazione di generale illegalità comporta anche in termini di mancata o tardiva adozione del piano di utilizzo del demanio marittimo (PUDM).

Molti comuni, a seguito dell'aggiornamento normativo del 2014 (che ha introdotto le sanzioni per chi non esegue le demolizioni nell'ordinamento con *il comma 4-bis all'articolo 31 del Codice dell'edilizia e le conseguenti indagini e sollecitudini delle varie sedi della Corte dei Conti* sui bilanci comunali), hanno iniziato attività di demolizioni degli immobili abusivi; anche l'amministrazione di Carini ha intrapreso un percorso di rientro nella legalità con decisione e responsabilità con lo scopo di realizzare un progetto di riqualificazione concreto e fattivo che consenta al territorio di riaccreditarsi e di crescere. L'amministrazione ha talvolta potuto eseguire in autonomia, senza procedure di evidenza pubblica, le demolizioni grazie alla disponibilità di una ruspa sequestrata alle organizzazioni mafiose ed affidata al Comune e alla presenza all'interno del personale comunale di un impiegato avente la necessaria patente di guida del mezzo. Sulla difficoltà di intervenire per ripristinare la legalità hanno certamente

¹⁵ <http://www.ilvespro.it/2017/07/09/3295/>.

avuto peso rilevante, non inferiore alla scarsa disponibilità economica, il confronto/scontro con gli altri organi dello Stato come le procure, i TAR, l'esigenza di effettuare procedure di evidenza pubblica anche per le operazioni più semplici come, ad esempio, l'installazione di barriere fisiche per impedire l'abbandono di rifiuti in prossimità di immobili abusivi in attesa di demolizione.

b) occupazione abusiva degli alloggi di edilizia economica e popolare ed il consumo di suolo

Nel quartiere di edilizia economica e popolare del comune di Carini si evidenzia una situazione di degrado in parte diversa da quanto riscontrato in altre realtà metropolitane. I lavori per la realizzazione delle unità abitative sono iniziati intorno agli anni '90 con la realizzazione degli edifici ad uso residenziale, della chiesa e delle scuole e sono stati interrotti circa dieci anni dopo, lasciando il quartiere senza strade e fognature. Le unità immobiliari realizzate (60 alloggi), sono stati assegnati regolarmente ai legittimi destinatari, mentre 170 alloggi sono stati occupati abusivamente. Attualmente, la situazione è quasi di autogestione, con famiglie in condizioni di forte disagio socioeconomico e reiterati interventi da parte delle autorità giudiziarie per reati minori.

Dopo il 2000, la programmazione comunale non ha più previsto interventi di edilizia economica e popolare, favorendo invece varianti di PRG prevalentemente caratterizzate da conversioni di terreni agricoli in commerciali o piani di lottizzazione; di conseguenza si sono avute imponenti speculazioni edilizie (alcune delle quali sono anche sotto il vaglio della magistratura per connessioni con la malavita organizzata) ed un elevatissimo consumo di suolo. Sono state edificate lottizzazioni di tipo estensivo con unità abitative unifamiliari, bifamiliari e talvolta quadrifamiliari, con un massimo 2 piani fuori terra, caratterizzate da opere di urbanizzazione primaria realizzate con scarsi controlli sulla qualità e conformità e la totale assenza di qualsiasi tipo di servizio connesso alla residenza come farmacie, chiese, asili, uffici pubblici, uffici postali, scuole, trasporti, eccetera.

Questa "politica" urbanistica ha trasformato intere parti di territorio in aree dormitorio nelle quali abitano famiglie quasi totalmente estranee alla realtà locale, poiché spesso provenienti dalla città di Palermo. Infatti, a differenza della realtà del comune di Villabate, molti cittadini si sono trasferiti a Carini per realizzare un investimento immobiliare, grazie alla possibilità di acquistare una casa a prezzi assolutamente più convenienti; in questo modo, una volta trasferiti nel comune di Carini, hanno messo in locazione l'abitazione nella città palermitana, preferendo il rientro economico del canone di locazione ai disagi di trasferimento in aree più lontane e periferiche. Per tale ragione, un'altissima percentuale di questi immobili sono classificate come "prime case"; la conseguenza è un ridotto introito fiscale locale, mentre risulta una evasione fiscale di circa il 60% della base fiscale comunale.

4.3.4 Altre criticità emerse

a) *Il depauperamento delle attività produttive e la progressiva dismissione dell'area industriale.*

L'area industriale di Carini è attraversata da un'importante arteria viaria, la S.S. n. 113. Con il passare degli anni si è verificata una progressiva riconversione dei fabbricati industriali e dei capannoni delle attività artigianali e produttive in attività commerciali, favorita anche ad *una norma regionale che consente di utilizzare il 10% delle aree industriali per attività commerciali*. Tali modifiche di destinazione d'uso massive hanno determinato due inevitabili conseguenze:

- la prima, aver determinato *la chiusura di moltissime attività commerciali nei centri abitati dei comuni limitrofi* di Torretta e Capaci, con la trasformazione di questi centri abitati in quartieri-dormitori o con il loro abbandono a causa del trasferimento degli abitanti in prossimità dell'area industriale e commerciale; analogo fenomeno di spopolamento si è registrato, in anni successivi, anche per l'area industriale in quanto a un chilometro di distanza dall'ambito commerciale pre-esistente è stato inaugurato in area sottoposta a vincolo paesaggistico, il Centro Commerciale Poseidon, realizzato in variante al PRG, che ha suscitato lo stesso meccanismo di trasferimento avuto rispetto all'asse commerciale della S.S. n. 113. Infatti, dopo appena 20 anni dalla riconversione della zona industriale, il centro commerciale Poseidon sta producendo la chiusura delle attività commerciali e un nuovo spostamento della popolazione nelle aree limitrofe al centro commerciale con la trasformazione di aree destinate a verde agricolo in lottizzazioni residenziali, carenti o in totale assenza di servizi, nelle quali vivono ormai migliaia di famiglie.
- l'altra conseguenza negativa è il sovraccarico del traffico veicolare della strada statale, trasformata in un'asse commerciale per una popolazione di circa 39 mila abitanti, che nei periodi estivi raggiunge un numero doppio di utenti tra residenti e turisti. La strada statale rappresentava anche una via di fuga e di collegamento per i mezzi pesanti di trasporto delle merci.

Questo processo di trasformazione urbana, avvenuto in modo analogo in molte altre città interessate dalle visite effettuate dalla Commissione, determina già oggi inevitabilmente forti disagi, con una probabile enfaticizzazione nei prossimi anni.

b) *Carenza delle rete infrastrutturale ferroviaria.*

Nel territorio regionale siciliano la rete ferroviaria si estende per 1.379 chilometri, dei quali circa 190 km (poco più del 13%) ha il doppio binario; le linee elettrificate sono circa a 800 chilometri, mentre 578 risultano non elettrificate. A tali carenze di natura infrastrutturale e tecnologiche si aggiunge uno stato di grave obsolescenza del materiale rotabile e viaggiante.

Nell'area industriale di Carini, è insediata una realtà industriale molto importante, l'Ansaldo Breda del Gruppo Finmeccanica la quale, tuttavia, non viene opportunamente valorizzata. Infatti, tale industria possiede le competenze necessarie per

supportare l'attività di ammodernamento di cui la rete ferroviaria siciliana necessita; il Governo nazionale ha avviato diverse iniziative tese a superare il gap infrastrutturale della Sicilia, impegnando ingenti somme finanziarie, tuttavia, per ottimizzare le competenze e le imprese presenti nel territorio regionale, *sarebbe opportuno destinare una quota di tali investimenti per potenziare queste realtà imprenditoriali locali* che, anche tramite una opportuna formazione e aggiornamento professionale delle maestranze, potrebbe continuare ad avere un ruolo nella manutenzione o nella fornitura dei vagoni necessari per l'utilizzo dei tratti di rete ferroviaria in corso di inaugurazione¹⁶.

c) Carenza del personale nella pubblica amministrazione.

Il Comune di Carini ha una popolazione residente di circa 39 mila abitanti, che nel periodo estivo diventano quasi 70 mila, una superficie di 76 km² con una densità di circa 500 ab/km² e presenta *una rilevante scarsità di personale da destinare alla vigilanza del territorio*.

L'organico della polizia municipale, che dovrebbe aggirarsi intorno alle 50 unità complessive, dispone attualmente *solo di 17 unità a tempo indeterminato e di 6 unità a tempo determinato*. Nel 2018 andranno in quiescenza 10 unità, mentre alcune di quelle attuali risultano abili solo per attività amministrative. Già dall'anno prossimo, anche a causa del blocco del turn over nella P.A. l'amministrazione si troverà con una notevole carenza di organico.

È del tutto evidente che la carenza di personale determina un sostanziale abbassamento dei livelli di qualità e delle attività per la vigilanza e il controllo del territorio; ad esempio, la scarsità del personale della polizia municipale non consente all'amministrazione di espletare un'adeguata attività sanzionatoria nei confronti di coloro che *abbandonano i rifiuti*¹⁷, con la conseguenza che il comune si trova nella situazione di non poter punire i soggetti che commettono gli illeciti, non incassare le sanzioni amministrative e dover organizzare comunque servizi di pulizia straordinari e di bonifica¹⁸: problematiche che ovviamente non interessano i pareri che puntualmente la Corte dei Conti manda all'amministrazione sottolineando i rischi e le criticità della spesa straordinaria dell'amministrazione.

Analoghe considerazioni si possono fare relativamente al *controllo dell'edificazione abusiva*, poiché un *intervento non tempestivo delle forze dell'ordine* consente di ultimare gli immobili che, in molti casi, vengono immediatamente occupati da persone appartenenti a categorie disagiate, determinando difficoltà notevoli per l'esecuzione delle demolizioni e per il ripristino dei luoghi.

¹⁶http://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/10/16/news/delrio_a_palermo_quindici_miliardi_per_le_ferrovie_siciliane_treno_per_l_aeroporto_torna_a_dicembre_-178458781/.

¹⁷http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/08/16/foto/torna_l_emergenza_immondizia_lungo_l_autostrada_per_l_aeroporto_121082972/1/#1 - <http://www.palermotoday.it/cronaca/rifiuti-abbandonati-carini-multe.html>.

¹⁸ L'amministrazione attuale ha convertito, con apposite bonifiche, due vecchie discariche in aree gioco ed a verde per la collettività.

d) *La gestione dei rifiuti.*

Come in molti comuni italiani, la gestione dei rifiuti¹⁹ comporta difficoltà economiche e organizzative molto significative; una corretta e *funzionale organizzazione degli strumenti e dei metodi da adottare all'interno di i confini della città metropolitana* eviterebbe fenomeni di degrado, accompagnato da rischi igienico-sanitari, che spesso si concretizzano lungo le aree di confine dei territori comunali. I processi virtuosi che l'amministrazione comunale mette in atto per far fronte al dilagante abbandono di ogni genere di rifiuto lungo le strade, ma anche in luoghi non facilmente raggiungibili o identificabili come aree di raccolta, devono spesso fare i conti con la *dimensione del territorio e con un'edilizia residenziale monofamiliare sparsa (fenomeno dello sprawl urbano)*; di conseguenza per svolgere un servizio sufficiente sono necessari mezzi e personale. L'attuale amministrazione ha avviato il sistema della "raccolta rifiuti porta a porta" su tutto il territorio ed ha tolto tutti i cassonetti. Ha inoltre sensibilizzato gli operatori ecologici a dialogare ed adeguarsi il più possibile alle esigenze dei residenti per contrastare un generale disinteresse dei cittadini alla qualità degli spazi pubblici. Nell'arco di pochi mesi con una campagna sanzionatoria di non poco rilievo, qualche punto di videosorveglianza, si sono avviati processi virtuosi di raccolta differenziata. Questo solo grazie alla buona volontà dell'amministrazione comunale che, a fronte di un sistema che su scala regionale inadempiente su molti fronti, è riuscito a garantire un servizio quotidiano decente nonostante i tempi ed i ritmi di una burocrazia non altrettanto rapida come la costante produzione di rifiuti da parte dei residenti e delle attività presenti sul territorio.

Infatti nella regione siciliana, nonostante i due decenni di gestione commissariale si rileva ancora l'assenza di un'adeguata impiantistica a supporto della raccolta differenziata e del compostaggio della frazione organica, il monopolio pressoché assoluto dei privati nella gestione delle discariche e difficoltà nell'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti poiché spesso le gare vanno deserte.

4.3.5 *Progetti presentati con il bando periferie*

Nell'ambito dei progetti presentati²⁰ a seguito dei bandi sulle periferie, l'amministrazione ha potuto presentare tre piccoli progetti realizzati e portati avanti grazie al fondamentale contributo delle associazioni e di alcuni professionisti che hanno curato il progetto al fine di renderlo esecutivo entro i termini ed i tempi limitati previsti dal bando. Al fine di rendere esecutivi i progetti e vista la carenza di personale dell'ufficio tecnico è stato necessario impegnare il personale oltre i loro orari di lavoro ordinari. Da questa, seppure frettolosa, iniziativa è emersa, come spesso accade, la naturale tendenza dei giovani del territorio (e soprattutto quelli che conoscono e si riconoscono con il territorio) ad aggregarsi e valorizzare con poco il patrimonio artistico

¹⁹ Vale la pena ricordare in questa nota che vi è una profonda differenza tra ciò che dicono le leggi nazionali in tema di rifiuti e ciò che dicono le direttive. Le direttive europee obbligano i comuni non a "gestire" i rifiuti, ma a ridurne progressivamente la produzione. Questo dovrebbe comportare l'avvio di politiche integrate tra amministrazioni ed aziende che mettono in circolo o importano prodotti. Questo tipo di impostazione in Italia non è molto ben programmato, preferendo invece sempre politiche che danno massima attenzione alla fase finale del processo, ovvero quando intervengono i cittadini.

²⁰ Vedi materiale inviato alla commissione dall'Associazione Nuova Carini.

e culturale. Si segnala che anche in questa realtà, come più volte riscontrato durante i lavori della commissione, si sono presentati progetti in aree interne o vicine al centro abitato, abbandonate e utilizzate per attività di spaccio, da ri-inserire nel contesto e nella vita quotidiana urbana.

4.4 Comune di Palermo

4.4.1 Il recupero del centro storico, tra eccellenza e marginalità

Ragionare e convenire sull'identità di Palermo, su quello che la differenzia e la rende unica rispetto a Napoli, Bari, Catania, è indispensabile per ipotizzare in maniera chiara e condivisa il ruolo del centro storico, tuttora affetto da problemi degrado, di spopolamento e da decadenza socio-economica.

Una ricognizione sui tratti identitari di Palermo non può fare a meno di partire proprio dal centro storico, contenitore non ancora del tutto esplorato della storia urbana, dentro cui possiamo leggere in prima approssimazione la convivenza dell'impianto punico-romano, di quello medioevale, derivante in qualche misura dalla colonizzazione musulmana, e le geometrie barocche introdotte dal vicereame spagnolo.

La città medioevale era attraversata da una strada principale est-ovest, il Cassaro, oggi corso Vittorio Emanuele, che collegava il vecchio porto, la Cala, con il Palazzo dei Normanni o Palazzo Reale.

Lungo il Cassaro, delimitato verso mare e verso monte da due porte monumentali, rispettivamente porta Felice e porta Nuova, si snodano i grandi palazzi dell'aristocrazia, le chiese e i complessi conventuali, spesso inglobati in grandi isolati di forma irregolare; vi si affacciano, verso monte la Cattedrale e il Palazzo Reale, architetture straordinarie ricche di stratificazioni, archeologiche, architettoniche e spaziali, in cui si confrontano due sistemi culturali e artistici prevalenti: quello islamico e quello cristiano-occidentale. (...)

Questi monumenti, veri e propri palinsesti ancora in gran parte da decodificare, costituiscono una metafora della storia di Palermo e della Sicilia e contribuiscono a determinare in maniera univoca l'identità culturale della città. (...)

La cultura barocca celebra una sorta di rifondazione della *forma urbis* con un forte intervento strutturale che indicherà il nord come nuova direttrice dell'espansione urbana attraverso il taglio della via Maqueda, perpendicolare al Cassaro realizzato alla fine del 1500, che dividerà il centro storico in quattro quadranti pressoché equivalenti, chiamati mandamenti. L'incrocio tra i due assi è architettonicamente e spazialmente definito dalle facciate avvolgenti dei secenteschi Quattro Canti.

Il tracciato della via Maqueda ideato e realizzato in pochissimo tempo, costituisce nello stesso tempo un atto politico amministrativo e un progetto di grandissima rilevanza urbanistica e architettonica che contribuisce in maniera sostanziale a ridefinire l'identità della città storica. La nobiltà e il clero parteciparono con entusiasmo alla realizzazione delle cortine edilizie lungo la nuova strada e si affrettarono a costruire nuovi e ricchi edifici, che alla meno peggio si raccordavano con la geometria degli isolati medioevali. Le vicende urbane, sia dentro che fuori le mura, saranno decisamente influenzate dalla creazione della croce di strade e dal ribaltamento

della direttrice di sviluppo.

Nel XVII secolo la città era interamente racchiusa all'interno del perimetro delle fortificazioni cinquecentesche. Dalle porte si dipartiva una raggiera di percorsi che incidavano il paesaggio agricolo circostante, quasi sempre giardini di agrumi, irrigati secondo la tradizione araba e punteggiati da masserie fortificate, piccoli insediamenti rurali, complessi conventuali, torri di avvistamento.

Nel XVIII secolo la vedutistica e la cartografia storica ci illustrano una città che ha perso quasi del tutto i caratteri della città medioevale per acquistare sempre di più quelli di una opulenta città barocca. Il paesaggio urbano un tempo scandito da torri e da masse murarie compatte e fortificate è ormai sottolineato da un susseguirsi di cupole su cui risplendono i colori delle maioliche, dalla mole dei grandi edifici conventuali che dominano lo spazio circostante, e da una enorme diffusione di palazzi principeschi le cui facciate si aprono verso l'esterno con ampi finestroni e sontuose balconate.

Nonostante gli squarci della guerra, i crolli e lo stato di disperante fatiscenza di molta parte del patrimonio edilizio, il centro storico (250 ettari per 30.000 abitanti su un totale di circa 700.000) continua a comunicare l'immagine di una grande capitale per la ricchezza e la concentrazione di magnifiche architetture e continua a svolgere un ruolo riconoscibile nel contesto urbano e territoriale.

Nel centro storico hanno sede importanti istituzioni cittadine civili e religiose come l'università, il comune, la provincia, l'arcivescovado, le biblioteche pubbliche, i musei, ma nello stesso tempo molte imponenti architetture sono afflitte da utilizzazioni improprie e incompatibili con ipotesi di recupero, quando non del tutto abbandonate e inutilizzate. (...) Per altri versi, nell'ultimo decennio, il centro storico è stato funestato da numerosi crolli verificatisi nella zona dell'Albergheria e della Vucciria che per puro miracolo non hanno fatto vittime. E' da sottolineare infatti che il centro storico è ormai popolato a chiazze e che tra gli abitanti ci sono un gran numero di extra-comunitari che abitano edifici fortemente degradati correndo gravi rischi per la propria incolumità. La loro presenza ha comportato l'apertura di una numero sempre crescente di phone center e di attività commerciali connesse a prodotti alimentari o artigianali etnici.

Nel centro storico vi sono ancora grosse sacche di marginalità e di degrado sociale con manifestazioni di grave devianza di cui è vittima predestinata l'infanzia, spesso con la connivenza delle famiglie.²¹

L'incuria della proprietà edilizia, il disinteresse manifestato per decenni dall'amministrazione comunale e l'esodo di grandissima parte degli abitanti, non hanno cancellato alcune zone di grande vitalità, come i grandi mercati all'aperto, concentrazioni sfolgoranti di suoni, di colori, di odori più simili ai suk mediorientali che alle varie piazze delle erbe delle città italiane. Essi sono costituiti dal mercato del Capo, nel Mandamento Monte di Pietà, dal mercato di Ballarò, nel Mandamento Palazzo Reale e dalla Vucciria, nel Mandamento Castellammare (oggi quasi del tutto scomparso). Si tratta di mercati prevalentemente alimentari, che tra l'altro commerciano ancora oggi produzioni rare ottenute da attività agricole residuali a conduzione familiare, vicine alla città. Il sistema dei mercati alimentari è integrato da un'altra rete di mercati all'aperto con differente connotazione merceologica (oggettistica e abbigliamento) che spesso

²¹Vincenza Capursi e Ornella Giambalvo Al centro del margine. *Standard* di vita in un quartiere del centro storico di Palermo, Milano, Franco Angeli, 2006.

costituisce una estensione adiacente al sistema precedente. (S. Agostino, via Bandiera, Lattarini, via Calderai.

I grandi mercati all'aperto e le attività commerciali che vi si svolgono testimoniano la persistenza di una cultura materiale che si è conservata nonostante lo scorrere dei secoli. Anche se in precarie condizioni di sopravvivenza, il sistema dei mercati storici all'aperto contribuisce in maniera originale e irrinunciabile a conferire identità e riconoscibilità al centro storico di Palermo. Insieme all'architettura arabo-normanna, alla croce di strade che ha disegnato i quattro mandamenti, al grande patrimonio edilizio barocco, al fronte a mare, i mercati storici all'aperto fanno sì che Palermo sia diversa e riconoscibile rispetto ad altre grandi città mediterranee.

Essi costituiscono una ulteriore articolazione problematica dell'uso della città storica, generando contemporaneamente vitalità e degrado, congestione diurna e deserti notturni. Sono caratterizzati da una economia fragile, con una forte percentuale di abusivi, e svolgono la loro attività in ambienti urbani fortemente degradati, costituiti spesso da ruderi di edifici crollati, intervallati da un numero sempre crescente di cantieri privati finalizzati alla ricostruzione di alloggi.

Nel centro storico, le attività commerciali, che hanno sempre costituito la quintessenza della condizione urbana, si articolano anche nelle botteghe tradizionali ubicate lungo le vie più importanti o lungo le vie storicamente connesse alla produzione e al commercio di particolari prodotti (via Calderai, via Paternostro); tale ultima articolazione è comunque in estinzione. Spiccano negozi che vendono ufficialmente prodotti come lussuosi abiti da sera in zone dove non sembra possa esistere un target adeguato di clienti. La cosa desta evidentemente molti interrogativi e comunque all'indomani delle politiche urbane concentrate sui centri commerciali e sui conseguenti incassi degli oneri di urbanizzazione (a cui spesso non sono seguite adeguate opere di urbanizzazione) stanno, nell'ultimo decennio, causando la chiusura di queste attività artigianali e storiche²².

4.4.2 Le previsioni urbanistiche e le politiche di recupero

Nel 1993 è stato approvato dal sindaco Leoluca Orlando il piano particolareggiato esecutivo per il recupero del centro storico, predisposto dagli architetti Cervellati e Benevolo.

A distanza di 30 anni dall'approvazione del PPE si può tracciare un sintetico bilancio, considerando che aver avuto un buon piano è stata sicuramente una condizione necessaria ma certamente non sufficiente per avviare con efficacia e rapidità il recupero del centro storico.²³

Il Piano prevedeva il rientro di 50.000 abitanti, di incrementare il commercio e l'artigianato, di promuovere il terziario pubblico e culturale, di tutelare la popolazione residente e le attività radicate nel centro storico affinché la città storica acquisisse una nuova vitalità.

²² http://palermo.gds.it/2016/04/04/bar-storici-che-chiudono-a-palermo-i-commercianti-il-comune-apra-un-tavolo-di-crisi_495785/.

²³ V. Teresa Cannarozzo, Centro storico di Palermo: dopo il PPE in Urbanistica Informazioni n. 193/2004 e Marilena Orlando, L'attuazione del recupero nel centro storico di Palermo, *ibidem*.

Tuttavia lo strumento urbanistico non è bastato ad indirizzare correttamente le politiche pubbliche, che spesso sembrano essere il risultato di scelte estemporanee e di un mancato coordinamento tra soggetti coinvolti e risorse finanziarie impiegate.

I soggetti protagonisti del recupero del centro storico, sono stati finora i privati singoli e associati, che hanno utilizzato gli appositi canali di finanziamento previsti dalla legge regionale n. 25 del 1993, il comune stesso, lo IACP, l'Università, l'Opera universitaria, la Soprintendenza²⁴.

Allo IACP sono stati assegnati immobili non sempre scelti opportunamente: in luogo di indicare edifici vuoti e degradati sono stati indicati edifici dove erano in corso interventi privati di restauro.

Le iniziative dell'IACP, a partire dal 1994 sono state:

- 4 interventi realizzati (39 alloggi, 31 botteghe);
- 4 interventi in corso di esecuzione (64 alloggi, 23 botteghe);
- 12 progetti in attesa dell'inizio dei lavori (106 alloggi, 56 botteghe)²⁵.

Lo IACP inoltre ha avviato alcuni interventi di recupero destinati a residenza universitaria; con i primi due interventi sono stati realizzati 122 posti letto; vi sono due cantieri in corso per 202 posti letto; sette interventi sono in fase di progettazione per 445 posti letto

Le cooperative edilizie non hanno realizzato alcuna opera. Alla legge regionale n. 33 del 18 maggio 96 che consentiva alle stesse di realizzare programmi costruttivi attraverso il recupero di immobili²⁶, è seguita la prima delibera di consiglio comunale che destinava immobili a questo scopo²⁷. Complessivamente 10 cooperative hanno presentato programmi costruttivi per la realizzazione di un totale di 365 alloggi. Successivi atti deliberativi hanno modificato le localizzazioni a seguito di ricorsi da parte di privati, vinti per vizi di legittimità nelle procedure. Le ultime delibere²⁸, nell'obiettivo di fare ordine, hanno confermato tutte le vecchie localizzazioni e dato una scadenza ai proprietari per intervenire.

Il comune, all'inizio, ha predisposto l'erogazione di contributi ai privati senza avere dati sulla proprietà edilizia nel centro storico e quindi sui soggetti da coinvolgere. I primi bandi, connotati da condizioni particolarmente restrittive, hanno prodotto la dispersione degli interventi e hanno impedito la riqualificazione complessiva di comparti significativi.

Solo nel quinto bando sono stati modificati i criteri privilegiando finalmente gli interventi su intere unità edilizie, dando priorità al recupero di edifici particolarmente degradati e includendo tra i soggetti ammessi ai contributi le imprese edili e le società immobiliari.²⁹

²⁴ I primi quattro bandi (1995, 1997, 1998, 1999) impiegavano a favore dell'intervento privato 90 miliardi di lire di fondi regionali il quinto bando (2002) impiegava 15 milioni di euro di fondi comunali.

²⁵ La delibera di C.C. n. 345 del 25 ottobre 1994 stabilisce un programma costruttivo per l'IACP. Tra gli innumerevoli atti seguenti, si segnala la delibera di CC n. 58 del 25 marzo 1997 che definisce nuove localizzazioni.

²⁶ Prima le cooperative potevano realizzare solo interventi di nuova edilizia con i finanziamenti previsti dalle leggi regionali n. 79/75 e 97/95 e dalla legge nazionale n. 457 del 1978.

²⁷ Delibera di CC n. 69, 10 aprile 1997.

²⁸ Delibere di CC n. 40 dell'11 marzo 2004 e n. 100 del 25 maggio 2005.

²⁹ Il quinto bando (2002) impiegava 15 milioni di euro di fondi comunali.

Al riguardo non si può non fare un cenno sulla natura spesso equivoca di tali soggetti che sono intervenuti nel centro storico. Indagini giudiziarie e svariati processi hanno evidenziato ancora una volta la collusione o addirittura la coincidenza di imprese e società immobiliari con segmenti di Cosa Nostra. Questa, come dimostrano i rapporti periodici degli organismi giudiziari, tiene saldamente in pugno l'economia della regione e della città, utilizzando molti strumenti: dall'investimento diretto nel recupero edilizio, alla partecipazione pilotata agli appalti pubblici al taglieggiamento e alla estorsione nei confronti di chiunque svolga una attività.

L'amministrazione di centro destra, ha approvato il sesto bando per il finanziamento di interventi privati, imprese e società immobiliari per una spesa di circa 20.000.000 di euro.³⁰ Il regolamento di attuazione destina i fondi solo ad opere da eseguire su una intera unità edilizia, privilegiando l'intervento privato. Si è mobilitata per la realizzazione di alberghi di lusso in molti edifici monumentali del centro storico, predisponendo apposite varianti al piano, che hanno suscitato svariate proteste, in perdurante assenza di uno studio che verifichi le effettive potenzialità turistiche della città.³¹

Ha puntato anche sul restauro scenografico delle facciate degli edifici sugli assi principali della città storica, finanziato con 30 milioni di euro dalla Regione, intervento, che ove realizzato, costituirebbe un immane spreco di denaro pubblico senza risolvere nessun problema serio, ivi compreso quello della stabilità degli edifici.³²

Ha affrontato di recente anche il problema delle attività commerciali senza conseguire per la verità, risultati degni di nota. La necessità di salvaguardare le attività commerciali era per altro esplicitamente posta dal PPE. Infatti nelle norme di attuazione al Capo III "Destinazioni d'uso", e in particolare all'articolo 19 "Generalità" si può leggere: *Negli assi commerciali e/o artigianali, caratterizzati dai mercati all'aperto e/o dalla specializzazione dei mestieri e delle merci dei singoli tratti di strada, indicati nella tav. 12, è prescritto il mantenimento delle categorie artigianali e merceologiche che caratterizzano la strada, fatti salvi gli esercizi di diversa categoria esistenti alla data di adozione del piano; è ammesso l'uso commerciale o di deposito anche nei primi piani delle unità edilizie che prospettano su tali assi purché appartenenti alle tipologie palazzetto, palazzetto plurifamiliare e catoio.*

Quindi i progettisti del P.P.E., riconoscendo il valore storico e culturale dei grandi mercati all'aperto di Palermo, si sono preoccupati di prescriberne esplicitamente il mantenimento estendendo addirittura la destinazione commerciale anche ai primi piani degli edifici, con la sola esclusione dell'edilizia palaziale.

³⁰ Delibera di CC n. 51 del 29 marzo 2006.

³¹ Gli edifici individuati sono Palazzo Di Napoli e Palazzo di Costantino, Palazzo dell'ex Cassa di Risparmio, Palazzo Butera e Palazzo Piraino, Palazzo ex Satris, Edificio in via Monteleone, Immobile in via Cassari, angolo via Chiavettieri, Edificio in via Bufera. Contro la realizzazione di un albergo a Palazzo Villafranca, attualmente di proprietà della Curia hanno protestato le associazioni Salvare Palermo, Legambiente, Fai, Comitato per il centro storico e Italia Nostra.

³² La delibera di Giunta Comunale n. 09 del 27 gennaio 2006 dichiara la "priorità assoluta" dell'intervento.

5. CONCLUSIONI

Bisogna riconoscere che l'amministrazione Orlando ha dato (nei suoi primi due mandati) un forte input al recupero del centro storico, portando in appalto il restauro di edifici pubblici come il complesso di S. Anna, ora adibito a Galleria d'Arte Moderna, il complesso del Noviziato dei Crociferi, dove ha sede l'assessorato per il Centro Storico, promovendo la riutilizzazione culturale del complesso dello Spasimo, avviando il recupero dell'area costiera antistante il Foro Italico, realizzando piccole aree di parcheggio alberate (Olivella) e qualche giardino (in via Alloro).

Per quanto riguarda il recupero del patrimonio edilizio residenziale possiamo affermare che il PPE ha consentito in maniera abbastanza efficace la ricostruzione dell'edilizia residenziale minore e di quella palaziale, mentre non ha avuto successo il ripristino filologico dei palazzi nobiliari semidistrutti come Palazzo Geraci o Palazzo Bonagia.

Probabilmente l'errore maggiore fatto da quella amministrazione fu quello di considerare il PPE per il centro storico un punto di arrivo, che non si poteva mettere in discussione e di non avere valutato la necessità di varare politiche pubbliche variabili al variare della situazione. Da un monitoraggio intelligente del processo di recupero sarebbe potuta scaturire la necessità di rivedere alcune previsioni del piano, specie quelle riguardanti l'implementazione e la riqualificazione degli spazi pubblici in luogo di una rassicurante ricostruzione del tessuto edilizio distrutto da eventi di varia natura. Così come sarebbe stato necessario moltiplicare l'intervento pubblico residenziale per abbattere la speculazione immobiliare in ascesa. In sintesi, dal PPE, come gli stessi autori prevedevano, sarebbero dovuti scaturire una serie di piani di settore tra loro integrati, da concertare con gli altri enti competenti e con le categorie produttive; proviamo a elencarne alcuni: il piano dell'edilizia residenziale pubblica, il piano delle sedi per attività culturali ed espositive, il piano della ricettività alberghiera, il piano degli spazi pubblici e del verde, il piano dei parcheggi, il piano delle attività commerciali, etc....³³

In questo quadro dovrebbe essere inserito il tema molto delicato della riqualificazione del Mandamento Castellammare e della sopravvivenza del mercato all'aperto della Vucciria, tenendo conto del valore aggiunto indotto dallo sbocco sul mare, circostanza che ne ha influenzato la storia, i processi di trasformazione e che ha fatto impennare il valore commerciale degli immobili.

Le visite svolte dalla Commissione hanno riguardato in particolare:

- il Quartiere Brancaccio di Palermo e costa sud (II circoscrizione, 3 quartieri e 5 UPL);
- il Quartiere ZEN di Palermo (VII circoscrizione, 4 quartieri e 8 UPL);
- l'ex area industriale del quartiere Arenella di Palermo (VII circoscrizione, 4 quartieri e 8 UPL);
- il Campo Rom di Palermo (VI circoscrizione, 2 quartieri e 3 UPL);
- il Centro Storico di Palermo (I circoscrizione, 2 quartieri e 4 UPL).

³³ V. Teresa Cannarozzo Il piano dei musei nel centro storico di Palermo in *Recuperare* n. 1/1994.

5.1 Il quartiere Brancaccio di Palermo e costa sud (II circoscrizione, 3 quartieri e 5 UPL)

Come è noto, la città di Palermo, di fatto non guarda il mare, si suole dire “ha voltato le spalle al mare”. Questa realtà è comunque il frutto di una serie di fenomeni storici ben precisi, primo tra tutti quello di aver scaricato lungo la costa del comune di Palermo in particolare, partendo da Porta Felice in pieno centro storico proseguendo verso est verso il Quartiere Brancaccio, le macerie dei palazzi bombardati dagli americani durante le operazioni di “liberazione” della seconda guerra mondiale. Un’area vastissima che conservando importanti monumenti ed aree archeologiche, necessiterebbe di un piano di recupero ambientale e di valorizzazione monumentale.

Lungo questo tratto infatti, solo per citarne alcuni, si trovano: la porta di ingresso alla città, Porta Felice³⁴, le mura difensive della città con i suoi bastioni³⁵, il Palchetto della Musica, le scuderie di palazzo De Seta (oggi sede dell’ANCE), il giardino monumentale di Villa Giulia (con l’annesso storico Orto Botanico), il Ponte dell’Ammiraglio³⁶, il Teatro del Sole con l’annesso Parco (mai finito) dedicato a Libero Grassi, il Porticciolo di S. Erasmo³⁷, il villino Florio del Basile abbandonato.

Nella direzione opposta verso ovest, partendo da porta Felice si incontrano altrettanti monumenti e ricchezze che aspetterebbero solo di essere valorizzati ed inseriti in percorsi turistici: la Cala (porto storico di Palermo), la Marina di Villa Igea, la riserva

³⁴ Con l’annessa antica Passeggiata alla Marina, sistemata nel 1582 dal viceré Marcantonio Colonna, frequentatissima dalla nobiltà e dalla borghesia palermitane. Ribattezzata 'Foro Italico' nel 1860, abbandonata agli inizi del XX secolo, quest’area, che ha subito un forte degrado a partire dal dopoguerra, oggi è stata restituita alla città.

³⁵ Su cui si trova la passeggiata delle Cattive (dal nome delle nobili vedove, ovvero ‘prigioniere’ del lutto, che qui erano solite ritrovarsi), ovvero la lunga terrazza addossata alle antiche mura difensive della città sulla quale affacciano eleganti palazzi settecenteschi, tra cui il grandioso palazzo Branciforti-Butera della prima metà del XVIII secolo.

³⁶ Costruito nel 1132 ca. per ordine di Giorgio D’Antiochia, grande ammiraglio di Ruggiero II ed è considerato una delle massime opere d’ingegneria medievale in area mediterranea. Le arcate sono scandite da sei massici piloni dotati a loro volta di aperture a sesto acuto in modo da ridurre la spinta del fiume in piena. Oggi sotto gli archi di questo ponte non scorre più alcuna acqua: il fiume Oreto è stato deviato nel secolo scorso. Nelle campagne vicine, il 27 maggio 1860, il generale Giuseppe Garibaldi nel corso della spedizione dei Mille, incontrò qui una forte resistenza da parte delle truppe borboniche.

³⁷ L’unità operativa “beni paesaggistici” del CRPR (Centro Regionale per la Progettazione e il Restauro) del Dipartimento dei Beni Culturali della Regione Siciliana sta effettuando uno studio su tutta la costa Nord ed ha mandato i contributi delle analisi che stanno svolgendo: il nuovo Presidente dell’Autorità Portuale dr. Pasqualino Monti (convinto ambientalista che durante il suo precedente incarico a Civitavecchia ha trasformato l’antico porto, che versava in totale degrado, in un luogo aperto alla città trasformando parte dell’area circostante in giardino pubblico) ha condiviso in la proposta di riqualificazione dell’area e come primo passo con provvedimento del 4 ottobre 2017 ha dato avvio al procedimento di revoca, in autotutela, avendone verificata l’illegittimità, della licenza di concessione n. 22/2017 rilasciata alla società che gestisce il distributore di carburante sul marciapiede antistante la banchina. Del resto la legge non consente e non consentiva la collocazione del distributore in un luogo di grande valore storico, ambientale e paesaggistico. Su segnalazione dell’Unità Operativa, la Sovrintendenza ai BB CC AA, a seguito della verifica della inesistenza (sin dall’originaria concessione risalente al 1960) del necessario e preventivo parere favorevole, peraltro, mai richiesto e che la Sovrintendenza non avrebbe mai potuto rilasciare, legittimamente, ha invitato sia l’Autorità portuale che l’assessorato regionale alle attività produttive “a revocare le concessioni rilasciate e ad emettere ordinanza di sgombero dell’area”. Anche detto Assessorato con provvedimento del 26 settembre 2017 ha comunicato al gestore dell’impianto “l’avvio del procedimento di revoca” della licenza. Con la partecipazione del Comitato e nelle more della completa riqualificazione gli abitanti del luogo stanno cercando di ottenere un efficace controllo del luogo per impedire l’occupazione abusiva del marciapiede da parte di venditori ambulanti.

naturale di Monte Pellegrino, il quartiere liberty di Mondello e l'annessa spiaggia, la riserva naturale di Capo Gallo, la borgata storica dell'Arenella e dell'Acquasanta.

Una realtà costiera su cui servirebbe fare una seria riflessione poiché al centro, ovvero proprio accanto a Porta Felice vi è il porto della città. Un porto sia commerciale che turistico, le cui navi approdano e sbarcano i loro carichi (di turisti o di merci) in pieno centro cittadino. A supporto di questa infrastruttura vi è un'importante arteria viaria, la via Messina Marine da cui tutte le merci su pesanti tir prendono strada per raggiungere tutte le parti della Sicilia; In questa parte del territorio comunale, compreso tra Porta Felice, via Messina Marine e l'autostrada A29 (che in questa parte si riavvicina alla costa), stretti in questa morsa veicolare, si trova in quartiere Brancaccio e le sue tante e storiche borgate che in prossimità dell'autostrada ha la sua area industriale mentre a valle le abitazioni, superata l'arteria viaria, si affacciano sul mare. *Sarebbe opportuno ottimizzare questa realtà ed avviare un confronto con i ministeri competenti affinché il porto turistico resti in prossimità della città ed il porto commerciale venga spostato nel porto di Termini Imerese*, da cui i collegamenti autostradali e ferroviari sono più facili e non incidono nel traffico cittadino.

Conseguentemente la via Messina Marine è una strada ad alta intensità di traffico anche pesante durante tutte le ore del giorno e della notte. La popolazione delle borgate che abbiamo visitato hanno infatti segnalato l'impossibilità di poter usufruire dell'affaccio a mare dei loro rioni in particolare dai bambini che da soli non possono di certo attraversare questa arteria, un'arteria in cui purtroppo non ci sono molti attraversamenti pedonali e neppure semafori a chiamata.

In particolare sulla base di tale studio, l'associazione Pro loco della Borgata Marinara di Vergine Maria ha avanzato una proposta di recupero dell'antico approdo della Tonnara, interratosi in seguito alla discarica sul mare realizzata nel corso degli anni del "Sacco di Palermo". La proposta si accompagna alla volontà da parte degli abitanti della borgata marinara di recuperare attività di piccola pesca, compromessa dagli effetti determinati dalla stessa discarica (l'area ricade nella zona di bonifica della Chimica Arenella). Il recupero dell'attività di pesca è comunque giustificato da un mare ancora pescoso e balneabile e che sta migliorando la qualità delle sue acque in seguito ai lavori fognari finalmente realizzati. La fascia costiera prossima alla borgata (Scogliera del Rotolo) è segnata dal degrado ed è ancora oggetto di processi di privatizzazione, presenza di ruderi e fabbricati non sanabili e gestione dissennata delle concessioni da parte del Demanio Marittimo regionale. Va ricordato in merito, che questo tratto di costa è stato oggetto di un ampliamento della superficie riconosciuta dalla comunità europea quale zona Speciale di Conservazione. Trascrivo di seguito un appunto che sicuramente è anche riferibile allo stato di fatto riscontrabile in questa periferia costiera di Palermo.

La Commissione europea – Direzione generale "Ambiente" ha reso noto di aver aperto la procedura di indagine EU Pilot 6730/14/ENVI "*diretta ad accertare se esista in Italia una prassi di sistematica violazione dell'articolo 6 della direttiva Habitat*" a causa di svariate attività e progetti realizzati in assenza di adeguata procedura di valutazione di incidenza ambientale (V.INC.A.) in aree che ricadono in siti di importanza comunitaria (S.I.C.) e zone di protezione speciale (Z.P.S.) componenti la Rete Natura 2000, individuati rispettivamente in base alla direttiva n. 92/43/CEE sulla salvaguardia degli Habitat naturali e semi-naturali, la fauna, la flora e la direttiva n. 09/147/CE sulla tutela dell'avifauna selvatica.

Del resto la stessa unità operativa "beni paesaggistici" del CRPR nel suo studio ha evidenziato che lo stesso è parte di una ricerca applicata sui fattori di rischio antropico che gravano sul paesaggio (gli altri due filoni di ricerca riguardavano: l'impatto degli impianti eolici industriali realizzati in Sicilia e le infrastrutture viarie e ferroviarie storiche). Lo studio si è sviluppato tra il 2010 e il 2015 nell'ambito dell'attività del CRPR, ma essendo una ricerca sviluppata in collaborazione con altri enti territoriali e non, nonché con associazioni e singoli ricercatori, continua a svilupparsi in modo partecipato, attraverso una intensa attività di monitoraggio, proposte progettuali, documentazione e anche denunce.

Per la costa nord ad esempio è stato proposto:

- 1) la realizzazione di un primo tratto di camminamento costiero che recupera in buona parte il tracciato di collegamento tra la borgata periferica di Vergine Maria con Mondello. Il camminamento ciclopedonale si svilupperebbe a valle dei fabbricati che attualmente insistono sulla fascia costiera impedendo la vista e l'accesso al mare. Se tale camminamento si realizzasse si recupererebbero alla città circa 4 Km di fronte mare e la borgata di Vergine Maria potrebbe migliorare qualità di vita dei suoi abitanti e inserirsi tra i luoghi interessati dal turismo cittadino;
- 2) la bonifica e realizzazione di un belvedere su Punta del Priolo o Priola, all'Addaura;
- 3) la realizzazione di aree verdi nelle ex aree trazzerali (limitrofe al demanio marittimo) trasferite al Comune di Palermo dall'Assessorato regionale alle risorse agricole sulla base dello studio del CRPR e frutto della collaborazione instaurata con il Servizio demanio trazzerale del Dipartimento sviluppo rurale della Regione Siciliana;
- 4) la realizzazione di un centro di educazione ambientale presso un edificio del demanio marittimo situato sulla scogliera - dell'area SIC "Monte Pellegrino" (oggi dichiarato zona speciale di conservazione); L'edificio è attualmente sotto sequestro, su segnalazione delle associazioni, per un utilizzo improprio e senza la necessarie autorizzazioni da parte degli enti preposti alla tutela della fascia costiera;
- 5) sono stati programmati primi interventi per il recupero dell' antico approdo della tonnara di Vergine Maria, interrato in seguito al riversaggio lungo la costa degli sfabbricidi del "sacco di Palermo".

La commissione si è recata al Teatro del Sole³⁸ che è confinante con il Parco (mai finito) dedicato a Libero Grassi, imprenditore ucciso nel 1991 per essersi ribellato ai suoi estorsori. La vicenda dell'area di Acqua dei Corsari per molti anni deposito degli sfabbricidi del sacco edilizio di Palermo, è emblematica dell'impotenza delle

³⁸ Incontro al Teatro del Sole con Mario GRECO, presidente della II circoscrizione e con il presidente uscente Antonio TOMASELLI con sosta davanti al bar del bivio di Emanuela Alaimo: illustrazione insieme al coordinatore del Comitato per la rinascita della costa e del mare avv. Carlo Pezzino Rao della situazione di degrado del parco in questione.

<https://video.repubblica.it/edizione/palermo/palermo-il-sogno-di-far-rinascere-il-teatro-del-sole/282547/283158>.

amministrazioni del sud di impiegare bene i fondi e consegnare le opere realizzate alla fruizione dei cittadini in tempi certi.

Nel 2013 il Consiglio Comunale di Palermo ha tributato attenzione a quest'area impegnando l'Amministrazione a intestarlo a Libero Grassi. Il progetto doveva essere finanziato dal Territorio Ambiente, ma in assenza della caratterizzazione, trattandosi di una ex discarica, la misura del finanziamento passò all'Emergenza Rifiuti ora Dipartimento acqua e rifiuti della Regione. Nel 2005 è stata fatta la prima caratterizzazione della ex discarica e i risultati dei sondaggi effettuati dalla Sering e dall'Arpa, sono risultati congruenti. Dopo una conferenza di servizi nel 2006 si è stabilito di iniziare i lavori urgenti di messa in sicurezza ed emergenza e sviluppare successivamente ulteriori approfondimenti della caratterizzazione del sito. I progettisti avevano suggerito di procedere alla seconda fase della caratterizzazione durante il cantiere della messa in sicurezza.

Tuttavia, sia il Comune che Sviluppo Italia hanno preferito iniziare la 2° fase della caratterizzazione a cantiere concluso. L'ultimazione dei lavori di messa in sicurezza diretti dalla Sering è avvenuta il giorno 8 novembre 2008; lo stato finale è stato redatto il 14 gennaio 09, il collaudo è stato effettuato nel marzo 2009. Intanto il commissario regionale, nella persona del dirigente generale del Dipartimento acqua e rifiuti della Regione ha dato mandato a Invitalia, ente pubblico ex Sviluppo Italia, di continuare l'iter della caratterizzazione. Questi a loro volta hanno fatto affidato le indagini e le analisi al laboratorio Ambiente, il quale ha eseguito le indagini chimiche sui terreni e sulle acque. Questa 2° caratterizzazione è stata supervisionata, come di norma, dall'Arpa, che ha fatto le sue analisi su una percentuale del 10% dei campioni consegnati dal laboratorio Ambiente. I risultati di controllo dell'Arpa sono risultati in notevole contraddizione con quelli di Invitalia e/o Ambiente, molte volte con valori inferiori; in poche parole alcuni risultati sono peggiorativi da parte di Invitalia, come quelli dei metalli che sono sovrastimati, mentre per idrocarburi e IPA vi è una sottostima. Con i valori ottenuti, l'Arpa nell'ottobre 2011 ha dato parere negativo in quanto non è in condizione di validare i risultati vista la non congruenza fra quanto ottenuto da Ambiente e quanto verificato da Arpa. In assenza di validazione dell'Arpa, Invitalia non ha chiuso il rapporto col laboratorio Ambiente, Nel giugno 2012 il commissario regionale, nella persona del dirigente generale del Dipartimento acque e rifiuti ha indetto una riunione a seguito della quale l'Arpa ha risposto con una lettera inviata sia al laboratorio Ambiente che per conoscenza all'assessorato energia, comm. delegato bonifica, urbanistica, provincia, e SG1, nella quale si suggerisce di rivedere e parametrizzare i risultati suggerendo di adottare criteri diversi rispetto a quelli nazionali, per fare rivalutare al laboratorio Ambiente, tutti i dati. Secondo l'autorevole parere del dott. Librici (chimico di ottimo livello), può tranquillamente entrare nel sito per fare manutenzione e pulizia, magari usando tute e guanti nel rispetto della salute dei giardinieri, perché esso è il gestore e deve tutelare l'area anche se non ancora aperta al pubblico, a prescindere se è più o meno finito l'iter della caratterizzazione. Anzi, il comune di Palermo ha l'obbligo di fare ciò in quanto è proprio un aspetto dei lavori di messa in sicurezza garantire la guardiania del sito, per evitare eventuali ulteriori inquinamenti da discariche abusive. Lo stesso presidente Crocetta, durante una

commemorazione³⁹, era stato investito della vicenda da un comitato di cittadini. La stessa Arpa di Palermo, evidenziando l'inaccessibilità al pubblico del sito a causa delle presenza di rifiuti pericolosi, ha comunicato a luglio del 2015 il possibile raggiungimento di una soluzione con l'accordo sulle modalità di integrazione del piano di caratterizzazione tra Invitalia e Arpa stessa; accordo che deve essere ratificato con atto formale da parte dell'assessorato. L'unica attività che si segnala e che nel mese di marzo del 2016 il comune fa effettuare una rimozione dell'amianto (3.000 kg) e da mandato a tutte le strutture competenti (Re.Se.t, RAP, Verde e giardini) di effettuare interventi di manutenzione e pulizia. Come ha potuto vedere la stessa commissione il sito si trova in un punto paesaggisticamente bellissimo, accompagnato da alcune strutture di archeologia industriale in discreto stato che potrebbero essere riadattate per supportare l'attività balneare e turistica dell'area archeologica oltre che del Parco, ed è costantemente oggetto di degrado a causa di rifiuti differenziati (più o meno pericolosi) che vengono abbandonati in queste aree invece di essere portati nelle regolari isole ecologiche (di cui la città di Palermo è di fatto priva) o piattaforme di conferimento dei materiali differenziati (prevalentemente RAEE, bottiglie di vetro e sfabbricidi).

Su tale lentezza e contrapposizioni burocratiche si fa sempre più palese la possibilità di un danno erariale.

La Commissione si è inoltre realtà, sempre all'interno del quartiere Brancaccio, all'Incontro presso il Centro Padre Nostro per incontrare questa realtà parrocchiale ed il ruolo svolto oltre che confrontarsi con le associazioni e comitati locali⁴⁰ e con il dirigente scolastico della scuola Cavallari.

Vale la pena ricordare come il centro di accoglienza Padre Nostro (fondato dal Beato Giuseppe Puglisi, Maurizio Artale, Francesco e Gaetano Puglisi), in occasione dell'inaugurazione dell'anno scolastico 2014/2015 a Palermo ha consegnato al Presidente del Consiglio Matteo Renzi, il progetto Brancaccio 2.0, un progetto condiviso e sottoscritto da tutte le realtà locali amministrative ed associative che ha l'obiettivo non solo di valorizzare l'intera II circoscrizione, ma soprattutto di armonizzare e ricostituire il senso di comunità.

Durante l'incontro è stato segnalato:

- il ruolo dei rappresentanti delle circoscrizioni non vengono ascoltati dall'amministrazione centrale, nonostante i costi che i consigli di circoscrizione hanno per l'amministrazione comunale. Il presidente della circoscrizione ha chiarito infatti che nonostante i cambiamenti politici o dei rappresentanti le istanze inascoltate non cambiano.
- il ritardo dell'apertura della fermata della metropolitana (fuori terra)
- Il cantiere del passante ferroviario che Tecnis/RFI stanno realizzando (come per la via Amerigo Amari di Palermo centro, i lavori sono fermi a causa delle procedure giudiziarie che hanno coinvolto la Tecnis) ha diviso il quartiere di

³⁹ <http://www.lavocedineyork.com/Palermo-e-il-Parco-intitolato-a-Libero-Grassi-quando-le-burocrazie-del-Sud-bloccano-tutto/d/10873/>.

⁴⁰ Casa lavoro e preghiera di padre Messina (superiora Suor Maria Virginia e suor Marianna); Centro di accoglienza padre Nostro Onlus (coordinatore dei Servizi Sociali, dott. Domenico De Lisi); Comunità di Biagio Conte (arch. Francesco Di Gaetano); Associazione Uniamoci Onlus (Antonino Vincenzo Dolce); don Maurizio Francoforte, parroco chiesa san Gaetano; Domenico Ortolano, presidente dell'associazione culturale Castello di Maredolce.

Brancaccio in due parti, con la conseguente diminuzione dei posteggi a disposizione e l'isolamento della popolazione.

- Il tram, che doveva collegare il quartiere di Brancaccio con il centro della città ha in realtà solo ridotto sia i posteggi (la gente posteggia sui marciapiedi) che la viabilità (poiché i doppi binari del tram sono in realtà di un metro-treno che ha un ampio interasse e necessita di barriere laterali). Non si hanno i dati relativi all'utilizzo effettivo del tram da parte dei cittadini ma in generale non viene molto utilizzato.
- Il dirigente della scuola Cavallari (in stile liberty per mano dell'arch. Mineo, allievo di Ernesto Basile) segnala l'assenza di servizi soprattutto per le fasce più giovani. Negli anni 50 la scuola fu ampliata con ulteriori 16 aule con un progetto innovativo e tutt'oggi a norma. Nel 1994 la scuola necessitava di essere ristrutturata nella parte di 12 aule, 6 sono state consegnate nel 2016; le restanti sono adattate nei piani terra di un condominio in locali in affitto. Ad oggi la scuola non ha un salone, non ha una palestra e spazi comuni anche all'aperto (il giardino in particolare era il luogo dove la scuola faceva le iniziative che maggiormente entusiasmano sia i bambini che gli insegnanti: orto, spazi per la corsa all'aperto, spazi per momenti di sfogo prima dell'uscita, ecc) poiché la scuola è molto frequentata ed apprezzata. Le famiglie che presentano la scuola: 2,7 ha un titolo di studio superiore; il 70% ha la licenza inferiore. La realtà economica e sociale ed ambientale negli anni è sempre più peggiorata ed il supporto dato dai pensionati è diventato fondamentale (con anche qualche caso di famiglie che dormono in macchina). La scuola ha anche rinunciato ad organizzare le gite scolastiche poiché non tutti possono permetterselo.

5.2 Quartiere ZEN di Palermo (VII circoscrizione, 4 quartieri e 8 UPL).

La situazione di degrado del quartiere dello ZEN⁴¹. (Zona Espansione Nord progettata da Vittorio Gregotti nel 1969 e realizzato solo nel 1990) è legata alla storia del quartiere che a causa della deviazione dei finanziamenti durante la conclusione dei cantieri, non vide completare le opere di collaudo degli immobili e degli impianti a rete.

“Nel progetto del 1969 la dotazione dei servizi doveva essere distribuita in due fasce: a nord e a sud delle insulae, facendo da chiusura al nuovo insediamento e un una terza fascia posta centralmente tra la prima e seconda fila di insulae. Il quartiere prevedeva un centro collettivo (albergo, chiesa, biblioteche, uffici pubblici e privati, parcheggio, supermercato) come elemento di connessione con il quartiere Zen 1. Verso nord e sud la struttura del centro dei servizi collettivi, pensata come un unico blocco polifunzionale, costruito intorno ad una piazza sopraelevata. La superficie totale delle attività produttive doveva essere circa di 16.000 mq. Le scuole erano previste in due grossi complessi comprendenti l'uno una scuola materna di 5 aule, una scuola elementare di 20 aule e una scuola media di 24 aule, localizzato in adiacenza della zona sportiva; l'altro comprendeva una scuola materna di 5 aule e una elementare di 20 aule collocate a nord. Gli asili nido, collocati all'interno dell'insula abitativa e dotati di una

⁴¹ http://www.urbanistica.unipr.it/?option=com_content&task=view&id=420.

propria superficie di verde e di gioco. Lo *standard* delle aree verdi (quelle interne alle insula e, dei viali alberati e del verde interno ammontano a 50000 mq; quelle esterne intorno ai 110.000 mq) è di 10,9 mq per abitante su 14.300 abitanti. Le varianti (ed i contrasti con i proprietari dei terreni) hanno fatto sì che ci fosse un'abbondanza di verde pubblico (+593.540 mq) da destinare ad attività ricreative di vario genere (parco, gioco, sport) e una certa percentuale di deficit (-106.760 mq) per quanto riguarda le seguenti attività: istruzione (-48.930 mq), parcheggi (-51.250 mq), attrezzature interne comuni (-6.780 mq). Oggi il quartiere è ancora praticamente privo di servizi. Le tre fasce dei servizi di quartiere non sono mai state realizzate, solamente per la fascia centrale sono in previsione 13.500 mq per edifici per il tempo libero, pubblica amministrazione e culturali. I complessi scolastici previsti si sono ridotti semplicemente ad un complesso (30.800 mq) composto da una scuola elementare di 20 aule (che negli ultimi anni non riesce ad integrarsi con gli abitanti e conseguentemente è vittima di atti vandalici; la stessa fine non subisce invece il campo di calcetto che recentemente è stato realizzato al centro del quartiere che non ha alcun tipo di recinzione o chiusura ai residenti che conseguentemente lo mantengono pulito e funzionante) che include una materna di 3. Inoltre sono in previsione 5.000 mq per un asilo nido, 6.000 per una scuola elementare e 20.000 per istituti di istruzione secondaria superiore nella zona sud-est”

Conseguentemente i cittadini, già in buona parte destinatari di quegli immobili, occuparono gli edifici con il conseguente allaccio ai sistemi a rete in maniera abusiva. Nel corso degli anni la situazione non è sostanzialmente cambiata, anzi l'assenza di interventi da parte dello Iacp e il passaggio degli immobili da padre in figlio ha certamente creato una situazione di illegalità di difficile risoluzione. In assenza di un adeguato sistema di controllo e gestione degli immobili (in cui vivono circa 20.000 persone) la malavita organizzata si è “nuovamente” sostituita allo Stato fino a giungere a gestire direttamente ed in assoluto abuso le manutenzioni ordinarie e la distribuzione dei servizi a rete (acqua, fognatura, illuminazione, corrente elettrica, manutenzioni stradali, eccetera. La popolazione dello ZEN, nello specifico dello ZEN 2 chiede di avere un censimento sui residenti al fine di fotografare lo stato attuale dei parametri sociali, di occupazione degli immobili e dei nuclei familiari, con lo scopo di legalizzare l'assegnazione degli immobili ai vari nuclei familiari che ne hanno diritto e conseguentemente pagare le rispettive quote mensili di canone allo Iacp.

5.3 Ex area industriale del quartiere Arenella di Palermo (VII circoscrizione, 4 quartieri e 8 UPL)

La Commissione si è recata presso una *ex area industriale*. La Chimica Goldenberg, meglio nota come Chimica Arenella dal nome dell'omonima borgata, fu costruita nel 1909 su iniziativa di una cordata di imprenditori ebrei tedeschi per la produzione ed il commercio di acido solforico, citrico, tartarico e citrato. Erano i tempi in cui la Palermo dei Florio sognava in grande: gli investitori europei guardavano con interesse il tessuto produttivo palermitano, e la sua posizione invidiabile nel cuore del Mediterraneo. Chiuso nel 1987, oggi il glorioso stabilimento si presenta totalmente abbandonato (fatta eccezione per una piccola realtà imprenditoriale che in una parte dell'area con affaccio diretto al mare ha avviato, a seguito di una concessione in scadenza, ha avviato un'attività di ristorazione). La chimica Arenella non era soltanto

uno stabilimento, ma costituiva un esempio architettonico riconducibile, in alcuni suoi edifici, allo stile e al periodo liberty (in cui Palermo è capofila su scala nazionale con gli architetti Ernesto Basile e Giovan Battista Basile). In passato lo studio di progettazione Gregotti Associati ha anche realizzato su commissione dell'amministrazione comunale uno studio di fattibilità al fine di inserire quest'area in un progetto di recupero conservativo e di valorizzazione turistica, anche con collegamenti marittimi verso la borgata di Mondello ed il centro città (porto turistico e costa nord). Il progetto non ha mai avuto sviluppi. Inoltre la sovrapposizione di competenze di aree come questa causano un completo immobilismo da parte di tutti gli organi competenti (demanio, comune, guardia costiera e sovrintendenza dei beni culturali e ambientali). L'ex Chimica Arenella potrebbe essere il luogo di rilancio di un intero quartiere, quello appunto dell'Arenella, che da borgata marinara si è andata trasformando in periferia, con tutta l'accezione negativa che il termine racchiude. Un isolamento legato alla mancanza di servizi e di spazi pubblici per gli abitanti.

5.4 Campo Rom di Palermo (VI circoscrizione, 2 quartieri e 3 UPL)

Il campo Rom di Palermo si trova in pieno centro abitato della città e non destano particolari criticità con l'ambiente e la popolazione circostante. La vestita della commissione ha evidenziato però lo stato e la qualità dell'abitare: in questo campo non sono mai stati realizzati nessun tipo di struttura o infrastruttura legata all'abitare. Le circa 40 famiglie (dai dati Istat risultano un numero decisamente residuo di apolidi) vivono in vere e proprie baracche realizzate con ogni tipo di materiale. Il campo non ha alcun sistema di rete fognario, di illuminazione o di rete idrica., Inoltre le conseguenze della Legge Lupi determina l'impossibilità ad avere la residenza e conseguentemente ad avere una qualsiasi forma di lavoro regolare.

5.5 Centro storico di Palermo (I circoscrizione, 2 quartieri e 4 UPL)

Le situazioni di degrado riscontrabili nel centro storico di Palermo sono riconducibili come spesso accade nei luoghi con una stratificazione storica significativa, alla storia della città stessa, sia nei suoi aspetti insediativi, essendo sovrapposta una struttura di matrice araba ad una forte impronta romana, che di sviluppo antropologico di culture e differenze sociali che da sempre convivono l'una in prossimità dell'altra.

In questa parte di città la crisi economica, i centri commerciali e l'assenza di una politica di gestione dell'esistente urbanizzato, ha determinato fenomeni di degrado che potrebbero essere recuperati abbastanza facilmente con una mirata programmazione nel medio periodo.

Quest'area è essenzialmente caratterizzata dai mercati storici, dal patrimonio artistico ed architettonico e dalle evidenti cicatrici, costituiti da vuoti urbani, lasciate dai bombardamenti e dell'emigrazione.

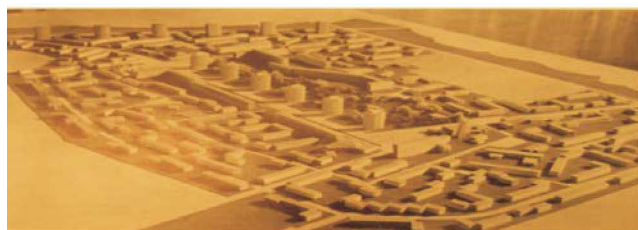
Questi tre fenomeni non sono separati e separabili tra loro e vanno affrontati in maniera organica: i mercati storici sono l'economia che permette e garantisce che la popolazioni continui, nonostante la decrescita demografica, a vivere in questa parte della città; il patrimonio architettonico è quello che da una parte ospita la popolazione residente e contemporaneamente costituisce il volano turistico soprattutto in questi ultimi anni segnando presenze in crescita; la vetustà di parte del patrimonio immobiliare privato è

causato dall'abbandono o dalla irreperibilità dei proprietari, ma anche parte del patrimonio comunale si trova in uno stato di forte degrado a causa di crolli per assenza di manutenzioni ordinarie e straordinarie.

Tale patrimonio parcellizzato dovrebbe essere catalogato e monitorato tramite l'inserimento in una banca dati accessibile e dovrebbe essere oggetto di un intervento di riqualificazione al fine di corrispondere al fabbisogno abitativo.

Relativamente al patrimonio immobiliare privato fatiscente ed in stato di abbandono va evidenziato come il caso emblematico di piazza Garraffaello⁴² è la dimostrazione sia dell'assenza di pianificazione e controllo dell'amministrazione, sia della difficoltà della pubblica amministrazione a confrontarsi con le proprietà, sia delle sovrapposizioni di competenza e burocratiche. Piazza Garraffaello, come molte altre parti del centro storico, è una piccola piazza circondata da edifici che sono stati in parte abbandonati dai legittimi proprietari (emigrati o parcellizzati da diversi passaggi di proprietà divisi in un sempre maggiore numero di eredi) ed in parte bombardati. In entrambe i casi si assiste al progressivo crollo di parti.

La Commissione avrebbe dovuto inoltre visitare il quartiere Borgo Nuovo (V circoscrizione, 4 quartieri e 9 UPL) ma non è stato possibile. Si riporta, comunque una breve descrizione del quartiere in quanto opportuno per focalizzare alcune riflessioni. Dal punto di vista sociologico non è diverso da quello dello ZEN ma la tipologia edilizia utilizzata e la tempistica con cui il quartiere è stato realizzato, non hanno dato vita al fenomeno delle occupazioni abusive. Sinteticamente vale la pena ricordare che la tipologia edilizia utilizzata ha permesso un più facile adattamento della popolazione che dal centro storico (da cui sono stati sfollati a seguito dei bombardamenti degli alleati americani della seconda guerra mondiale) poiché oltre a riproporre la tipologia da cui la popolazione proveniva (palazzine di altezza media con spazi comuni pedonali), è stata posta una particolare attenzione al soleggiamento, alla disposizione degli ambienti giorno con affaccio sulle strade e gli ambienti notte sui cortili interni pedonali, ma soprattutto furono realizzati in contemporanea alle residenze i servizi per le categorie più sensibili: scuole, spazi per il gioco, locali per le attività commerciali, la chiesa, eccetera. Le abitazioni furono regolarmente assegnate ma lo Iacp ha forti difficoltà nell'effettuare le manutenzioni ordinarie e straordinarie.



⁴² Dall'omonima fontana del 1591 posta al centro.

PARTE SECONDA

Elementi di riflessione e alcune proposte

1. LA RADICALIZZAZIONE DEL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO EDILIZIO

Come già anticipato nella prima parte della presente Relazione il fenomeno dell'abusivismo è determinato da vari fattori, è un fenomeno molto complesso e necessita di un approccio multisettoriale. Per quanto attiene, quindi, l'analisi e le proposte di natura generale si rimanda alla prima parte della Relazione, nella quale sono esposti gli elementi di criticità e le possibili azioni da avviare in ambito nazionale. In questa sede si ritiene opportuno limitarsi, fermo restando quanto già descritto, a due aspetti specifici: il primo è l'approccio normativo che l'amministrazione regionale siciliana ha inteso adottare nei casi di inerzia sulle demolizioni e l'altro riguarda la questione della riqualificazione delle aree demaniali in particolare della fascia costiera.

Un importante cambiamento nel *modus operandi* delle amministrazioni comunali, nel settore della repressione del fenomeno dell'abusivismo e nell'adozione dei provvedimenti repressivi, quali l'acquisizione al patrimonio e le esecuzioni delle demolizioni, è stato determinato dalle modifiche introdotte dalla legge 133/2014 (Sblocca Italia), che ha novellato l'articolo 31 del DPR 380/2001 inserendo i commi 4-bis, 4-ter e 4-quater con i quali si dispone che l'inerzia sull'adozione dei provvedimenti repressivi in materia di abusivismo “*fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento di valutazione della performance individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente*”. Questa modifica normativa ha generato diversi procedimenti che hanno portato, nell'arco di pochissimo tempo, una maggiore attenzione sul tema dell'abusivismo edilizio da parte di diversi organi di controllo come i prefetti, la Corte dei Conti⁴³ e le procure regionali, talvolta stimolati anche da puntuali attività parlamentari⁴⁴.

Come è noto, la legislazione urbanistica ha individuato, nell'autorità comunale il soggetto istituzionalmente competente ad intervenire al fine di prevenire e reprimere gli abusi edilizi. Così come più volte dichiarato anche dal procuratore di Agrigento Luigi Patronaggio, “*Negli immobili costruiti abusivamente, e dunque abusivamente occupati, il Comune dovrebbe recuperare l'indennità di occupazione. (...) una sorta di canone*” e quindi la prima cosa da fare è togliere la disponibilità/proprietà dell'immobile abusivo.

La Regione Siciliana ha approvato nel mese di agosto 2017, la legge regionale 16/2017, collegato alla legge finanziaria⁴⁵. Nella legge si dispone una modifica alla legge regionale 16/2016, che aveva recepito con quindici anni di ritardo, la normativa statale sull'edilizia prevista al DPR 380/2001.

La norma prevede che nel caso di inadempienza dei funzionari della pubblica amministrazione relativamente ai procedimenti repressivi e all'ottemperanza delle ordinanze di demolizione, la regione non ha più il potere di nominare i commissari ad

⁴³ Vedi pag. 23 e 24 della relazione del Procuratore Generale Giuseppe Aloisio della Corte dei Conti, sez. giudiziaria per la Regione Siciliana: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_procura/sicilia/Relazione_per_lxinaugurazione_dellxanno_giudiziario_2017.pdf.

⁴⁴ <http://www.claudiamannino.com/2015/10/13/con-labusivismo-si-agisce/>.

⁴⁵ pubblicato Gazzetta ufficiale regionale del 25 agosto 2017.

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 rinunciasse 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 lautissimi 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

dimenticare l'ultima periferia, quella esistenziale, rappresentata dai moltissimi anziani (molti in povertà) che fanno di Genova la città più vecchia d'Italia e forse d'Europa.

La missione è iniziata dai vicoli del Centro storico, che con 23.000 abitanti è uno dei più estesi d'Europa. Ricco di fascino e storia (l'impianto urbano è di matrice medievale a cui si sommano varie stratificazioni dei secoli successivi) la sua bellezza è pari alla sua fragilità. A partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso iniziano a manifestarsi fattori di degrado dovuti da una parte dall'assenza di manutenzione edilizia e dall'altra dall'emergere di forme di marginalità sociale. Dagli anni Settanta si assiste ai primi fenomeni migratori, prima dal Sud Italia e, successivamente, dall'Europa dell'est e dal Nord Africa. Contemporaneamente i residenti storici iniziano a spostarsi in altre aree della città considerate socialmente migliori, facendo perdere al quartiere, negli ultimi cinquant'anni circa il 60% degli abitanti.

Dopo la grande riqualificazione del decennio 1992-2006 e il riconoscimento di patrimonio dell'umanità Unesco, il risanamento si è arenato nella mancanza di risorse e di idee mentre si sono moltiplicate le zone di degrado che convivono, e si intrecciano, con il centro storico delle meraviglie, dei Rolli days, dei B&B, delle botteghe storiche. Immigrazione, povertà, spaccio, prostituzione e illegalità caratterizzano molte parti dei vicoli. La missione ha voluto evidenziare le zone più problematiche come la Maddalena: qui la criminalità organizzata è ancora presente e questo nonostante ci sia stata la confisca mafiosa più grande del Nord Italia (Canfarotta). In via Prè ci si è recati presso la casa famiglia gestita dalla Comunità di Sant'Egidio, dove viene data accoglienza a migranti ed ex detenuti. Poi il Ghetto (vico Untoria, vico Rosa, vico dei Fregoso), interessato negli ultimi anni da un fenomeno di recupero urbano solo parzialmente riuscito. Nella zona c'è la più alta densità di palazzi in pessime condizioni (si presume che nel Centro storico le case vuote siano oltre 4 mila). Ulteriore elemento da segnalare è l'ampia rete di locali di intrattenimento che se da un lato rappresenta una importante risorsa commerciale, per gli abitanti è spesso vissuta con insofferenza.

Quello che è emerso è il contrasto tra grande bellezza architettonica e marginalità, degrado urbano e sociale.

Il Cep (la periferia). Il quartiere Cà Nuova, che fa parte del Centro edilizia popolare (CEP) di Prà nasce negli anni 70, e a lungo è stato considerato come un luogo pericoloso. 6300 abitanti per lo più operai, immigrati, anziani e persone svantaggiate (con tasso di disoccupazione del 20%) negli anni, da quartiere dormitorio per gli operai del porto o per gli immigrati del sud Italia, è diventato il luogo dove indirizzare le famiglie con le situazioni più gravi a livello sociale ed economico.

A fronte di un'occupazione media a Genova del 45% qui si registra solo il 34%. Anche l'indice di scolarizzazione è fra i più bassi. Ha l'indice di degrado edilizio più alto di Genova: moltissimi alloggi (Erp) sono murati o in totale stato di abbandono. L'indice di degrado edilizio è il rapporto percentuale tra la somma del numero degli edifici a uso residenziale con stato di conservazione mediocre e di quelli con stato di conservazione pessimo, e il numero complessivo degli edifici a uso residenziale.

Il quartiere ha pochissimi servizi e questo è considerato da tutti come uno dei più grandi problemi. La visita è iniziata dalla scuola Quasimodo in totale stato di abbandono, poi dalla piazza centrale si è visitato il Bric Belvedere (lavori iniziati e mai finiti) e poi si sono attraversate le tre zone: via Novella, via Pastore e poi in via Cesare

Pavese nel complesso detto “le Lavatrici”. Ci hanno accompagnato i referenti dei principali soggetti che fanno attività sul territorio: Circolo Pianacci, Comunità S. Egidio, Circolo Zenit.

Cornigliano: in questa zona, come nel resto del ponente genovese, insisteva con ancora maggiore forza la presenza di industrie, pertanto sono più accentuate le difficoltà economiche e, dal punto di vista urbanistico, gli spazi lasciati vuoti dal ritirarsi del sistema produttivo. Il tasso di disoccupazione (al censimento 2011) raggiungeva l’11%, il reddito medio imponibile è il 73% del valore cittadino. In termini di problematiche specifiche l’area solleva il tema dei rapporti tra enti pubblici differenti e tra pubblico e privato (relazione tra il comune e il porto per tutte le aree ex industriali sul fronte mare), dove si aggiungono le complicazioni dei rapporti con i privati, del futuro dei lavoratori e degli interventi di bonifica.

I parlamentari hanno visitato il depuratore di Campi che da mesi ha gravi problemi di funzionamento e parte di quella che dovrebbe diventare la “strada di sponda destra” del Polcevera, bretella fondamentale per sgravare l’area dal traffico di mezzi pesanti e non solo. La strada è da anni in attesa di completamento.

La missione ha proseguito nella visita del ponente arrivando a *Sampierdarena*.

Il quartiere negli ultimi dieci anni ha completamente perso la sua valenza di quartiere “cerniera” che collegava il centro con il ponente e le aree più distanti. Oggi ospita oggi circa 45mila abitanti ed è certamente il quartiere che ha subito la trasformazione più significativa: da luogo nevralgico e di collegamenti tra il ponente, le sue delegazioni e il centro cittadino, con la progressiva de-industrializzazione e la perdita del tessuto di micro commercio, è diventato un quartiere di disagio sociale e degrado urbano. (Negli ultimi 20 anni hanno chiuso 600 negozi su 2.000).

Tra le problematiche, quella più sentita è quella riguardante la sicurezza dovuta per lo più a un mix tra mancata integrazione (qui si trova la più grande comunità d’Europa di cittadini provenienti dall’Ecuador che si attesta tra il 31 e il 34%), disagio sociale, degrado urbano e la più alta concentrazione di *slot house* della città (80%). La visita ha attraversato il quadrilatero centrale (via Veneto, via Molteni, via Avio, via Buranello) dove è palese il fenomeno delle *slot house* e dei *minimarket* abusivi che vendono alcol a tutte le ore del giorno e della notte, circoli “culturali” che spacciano droga e vendono alcol abusivamente.

Dal ponente genovese la missione è proseguita verso *Begato* dove i parlamentari hanno visitato le *Diga* (rossa e bianca), quartiere Diamante. Progettato per avere spazi verdi, scuole e asili, non si è mai andati oltre il grigio dei palazzi. Per anni sono state mandate a viverci persone con problemi di ogni tipo (agli arresti domiciliari, rom, in graduatoria...), non è un caso che su 2500 abitanti 800 siano seguiti dai servizi sociali: i dati occupazionali segnalano per la Diga il 69% di inoccupati contro il 34% della media del quartiere. Alcuni numeri per avere chiarire la dimensione del problema: la Diga è composta da 522 appartamenti di edilizia pubblica, gestiti da Arte ma di proprietà del comune; 11 occupati abusivamente, 135 morosi, canone medio 72 euro mensili. Nel resto del quartiere Diamante gli appartamenti del comune sono 822, gli abusivi sono 18, i morosi 214, 83 euro il canone. I parlamentari hanno fatto visita a due famiglie constatando le gravi problematiche a cui gli abitanti del quartiere devono fare fronte: mancanza totale di servizi e poche infrastrutture, anche quelle strettamente necessarie;

pessimo funzionamento degli ascensori che portano alle abitazioni. Gravissimi problemi strutturali di palazzi e appartamenti. Qui di notte si circola con difficoltà per la paura.

In ultimo, i parlamentari hanno raggiunto la *Valbisagno*. Quartiere abbastanza centrale, negli ultimi anni sempre più a rischio marginalità a causa di un insieme di problematiche: il pessimo collegamento infrastrutturale (c'è un solo autobus che l'attraversa), la mancanza di piazze, verde urbano, luoghi di aggregazione, circoli ricreativi, e contemporaneamente una cementificazione edilizia di pessima qualità, gravi problemi idrogeologici (frane, alluvioni) e in ultimo il recente abbandono da parte di molti abitanti. La visita è iniziata in piazzale Adriatico dove è esondato il Bisagno nel 2011 e da lì si è visitata la Volpara, centro di smistamento dei rifiuti ancora attivo nonostante costituisca un grave emergenza ambientale. Ad accompagnare i parlamentari c'era infatti il comitato che da anni chiede la chiusura e la bonifica della zona. La Volpara insiste su un'area densamente popolata ormai quotidianamente afflitta da miasmi insopportabili.

Infine si è raggiunto il "Biscione", complesso di edilizia popolare che da pubblica negli anni è diventata per la maggior parte privata riuscendo a superare i gravi problemi di disagio sociale e abitativo.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 9



VENEZIA

PAGINA BIANCA

1. VENEZIA, UNA CITTÀ CON PIÙ VOLTI

Venezia è una città che ha volti differenti a seconda della prospettiva di come le si guarda.

La città d'acqua o città antica, che si sta progressivamente spopolando e che ha assunto negli ultimi trent'anni una vocazione prevalentemente commerciale e turistica, che ha tratti morfologici simili a Chioggia, comune importante che amministrativamente appartiene alla città Metropolitana. Di qua del ponte della Libertà, che separa fisicamente l'insediamento abitativo che sorge sulla laguna e la terraferma c'è Mestre, la città dove si svolge la vita economica e amministrativa, un agglomerato urbano di oltre 200.000 abitanti, che è separata fisicamente da Marghera e Porto Marghera dall'asse ferroviario e stradale che adduce alla città d'acqua. Più in là si staglia con il Passante Autostradale di Mestre che fa da confine fisico e immaginario l'area della città Metropolitana che racchiude in sé circa 1 milione di abitanti, a cui si aggiunge la vasta area della Venezia Orientale dove i comuni di Portogruaro e San Donà rappresentano i centri più importanti, insieme alle località turistiche del litorale come Jesolo, Caorle, Eraclea, Cavallino – Treporti e Bibione. Luoghi questi ultimi che sono particolarmente significativi in ragione dei milioni di turisti che ospitano d'estate.

2. MESTRE E MARGHERA. LE DUE FACCE DEL CAMBIAMENTO

Mestre e Marghera sono nate in tempi differenti ma di fatto sono cresciute e cambiate insieme nel corso degli ultimi 100 anni. Segnate in bene e in male dalle grandi trasformazioni economiche del XX secolo.

Nel 1917, Giorgio Cini ebbe l'intuizione di concentrare in una vasta area prospiciente alla Laguna le attività industriali che andavano dal settore meccanico a quello chimico, e che rappresentavano in un certo senso gli assi portanti dell'economia di quegli anni, che stava progressivamente trasformando il paese accompagnandolo dall'economia agricola a quella industriale. E' in quegli anni che prende forma il porto commerciale di Marghera e un vastissimo insediamento industriale, che negli anni '70 ha raggiunto la dimensione enorme di 2.200 ettari, arrivando ad essere una delle più estese aree industriali d'Europa. Parallelamente Mestre è progressivamente cresciuta dal punto di vista economico e demografico. Nel 1929, dal punto di vista amministrativo, sono stati accorpati i piccoli comuni, che ora, seppure in un continuum urbanistico, hanno la forma delle municipalità.

Lo sviluppo urbano di Mestre e Marghera hanno raggiunto l'apice in un periodo di tempo che va dagli anni '50 alla fine degli anni '70, un periodo in cui la città ha risposto alle esigenze abitative di chi considerava troppo complessa e costosa la vita nel centro storico, e di chi dalle campagne aveva trovato una risposta occupazionale a Marghera.

Il patrimonio abitativo privato e il modello urbano risale quindi al periodo in questione, con tutte le criticità estetiche, di qualità e di vetustà che comporta.

La flessione demografica della fine degli anni '90, la crisi del modello della grande industria, iniziato nella fine degli anni '80 e la crisi economica della metà degli anni 2000 hanno profondamente trasformato il tessuto sociale e ed economico della città.

I tratti di questo cambiamento, che ha coinvolto le arre periferiche di Mestre e Venezia sono sostanzialmente due:

- 1) La situazione dei 2200 ettari dell'ex area industriale: moltissime grandi aziende del settore metalmeccanico e chimico hanno chiuso, lasciando in stato di abbandono la maggior parte della ex area industriale. La comunità e le istituzioni si trovano a fronteggiare questo tema da anni, senza tuttavia trovare una soluzione che possa in qualche modo dare il via ad una riconversione riqualificazione dell'area. L'altissimo livello di inquinamento dei suoli, la difficoltà a individuare una nuova vocazione economica ed urbana, fanno permanere nel degrado vaste aree di un territorio che è prospiciente alla laguna e alla città
- 2) La trasformazione del contesto economico e sociale di Mestre: Mestre era una città ricca, con una forte presenza di negozi di vicinato e capace di crescere dal punto di vista demografico. Negli ultimi anni, la chiusura di molti negozi di vicinato a causa della crisi e della scelta di spostare il commercio in vaste aree commerciali esterne alla città, ha di fatto cambiato il volto di quartieri un tempo vitali. La zona della Stazione, via Giustizia, via Cappuccina, Corso del Popolo sono diventate zona di insediamento di negozi etnici, minimarket e phone center, con una presenza sempre maggiore di stranieri e la proliferazione di attività illecite, come lo spaccio, soprattutto nella zona adiacente alla stazione di Mestre.

2.1 Alcuni esempi di riqualificazione

Negli ultimi 15 anni non sono tuttavia mancati esempi di riqualificazione urbana riusciti. Per citarne alcuni:

1. La realizzazione del Parco di San Giuliano, nella zona di gronda lagunare opposta a Marghera, dove è stato realizzato il recupero ambientale e urbano in un sito che era stato dedicato per 40 anni a discarica di fanghi industriali di Porto Marghera.
2. La riqualificazione di Via Ancona, dove vecchie attività dismesse hanno lasciato il posto a Hotel, centri servizi, pubblici e privati
3. Il quartiere Altobello, dove attraverso il contratto di quartiere si è riusciti a migliorare le condizioni sociali e urbane del quartiere un tempo più malfamato di Mestre (Maccalè).
4. La riqualificazione di Via Torino, un tempo zona di insediamenti produttivi, e oggi sede distaccata dell'università.
5. La riqualificazione di Via Ca' Marcello, dove vecchi depositi di materiale ferroviario stanno lasciando posto ad edifici dedicati alla ricettività turistica

2.2 La sfida della riconversione di porto marghera

La sfida più grande è legata alla riqualificazione dei 2200 ettari di Marghera e di Porto Marghera. A questo riguardo prevalgono due aspetti.

1. Il superamento della barriera fisica che separa Mestre da Marghera (Ferrovia e statale). Su questo aspetto esistono dei progetti infrastrutturali di viabilità e progetti di realizzazione di una “piastra” sulla stazione di Mestre, che potranno essere attivati con i fondi del bando periferie e con quelli del patto per l’Italia.
2. Le bonifiche dei terreni, che per ragioni di complessità e di costo rimangono oggi un ostacolo insormontabile che blocca qualsiasi iniziativa di riconversione economica e urbana di porto Marghera

La percezione della sicurezza dei cittadini costituisce uno dei principali criteri dell'azione di prevenzione, ai fini dell'elaborazione delle strategie di intervento, che tengono conto dell'analisi delle singole realtà locali, finalizzata ad individuarne le criticità ed i bisogni. In tale contesto, si evidenzia come la domanda di sicurezza riguardi principalmente la richiesta di maggiore vivibilità del contesto urbano e di qualità della vita, con la rimozione di quelle situazioni di marginalità e di disagio, che si caratterizzano per la loro capacità di incrinare un ordine sociale condiviso e di determinare nella popolazione la paura di perdere il controllo del proprio territorio.

Un attento recupero delle aree urbane non può prescindere dal pieno ripristino delle funzionalità primarie dei servizi destinati alla collettività (come la regolarità dei trasporti pubblici, la cura del verde cittadino, una illuminazione pubblica adeguata che non lasci aree abbandonate, l'attenzione al corretto esercizio delle attività commerciali, il contenimento delle forme di rumorose immissioni, nonché la correttezza e la regolarità della raccolta dei rifiuti urbani), come pure da una maggiore partecipazione attiva della società civile, nell'ambito di un sistema integrato di sicurezza.

L'attività di prevenzione e contrasto, posta in essere dalle Forze dell'Ordine, persegue l'obiettivo di ridurre i fenomeni criminosi, con particolare riferimento ai reati predatori e a quelli connessi all'uso e allo spaccio di sostanze stupefacenti, rafforzando i servizi di controllo del territorio, specie nelle aree urbane metropolitane (Mestre e Marghera) e nelle altre zone critiche del contesto territoriale, nonché di incidere positivamente sulla percezione di sicurezza dei cittadini, attraverso l'attivazione di forme di collaborazione con gli enti locali e la promozione di incontri e conferenze con la popolazione, nell'ottica di un maggior coinvolgimento attivo del cittadino, anche in attuazione del Protocollo d'Intesa - Progetto "Controllo del vicinato".

Le forze dell'ordine, conformemente alla strategia di sicurezza delineata in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, hanno potenziato le attività di contrasto volte non solo a reprimere ma anche a dissuadere il consumo personale delle sostanze stupefacenti, riservando inoltre una particolare attenzione ai fenomeni delittuosi connessi alla prostituzione, quali la violenza e lo sfruttamento delle vittime. Nei centri urbani interessati dai predetti fenomeni, si opera, secondo moduli di impiego, già sperimentati positivamente, con un coinvolgimento della polizia locale, in un'ottica di sinergia e condivisione, le cui modalità operative sono definite nell'ambito di appositi tavoli tecnici presso la questura.

Sul piano della prevenzione, vengono assicurati da parte delle forze dell'ordine continui servizi di controllo "su strada", con un rafforzamento, mediante l'impiego dei reparti speciali, mentre, per quanto riguarda l'azione repressiva, vengono svolti servizi coordinati a largo raggio ed alta visibilità, potenziati, soprattutto, nelle fasce orarie

maggiormente interessate dagli episodi criminosi, assicurando il raccordo continuo e la regolare e corretta circolarità informativa.

Particolarmente oggetto di particolare è l'abusivismo commerciale, problematica molto avvertita nel centro storico veneziano, fronteggiata attraverso la predisposizione di servizi coordinati interforze, che hanno la finalità anche di contrastare quelle attività illecite ad esso collegate, quali lo sfruttamento della manodopera clandestina, l'attuazione di forme larvate di estorsione e controllo del territorio da parte dei migranti irregolari coinvolti, tutelando, nel contempo, il mercato e l'economia nazionale.

Ai fini del rafforzamento delle progettualità relative al controllo sul territorio, si tiene conto degli elementi informativi provenienti dai sistemi di videosorveglianza attivati dagli enti locali e soprattutto dal Comune capoluogo. Tali strumenti rappresentano, infatti, una importante misura di controllo, sia sul piano della prevenzione, ai fini della deterrenza di fenomeni criminosi e vandalici, sia sotto il profilo info-investigativo.

Il coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche che gestiscono detti flussi e delle sale degli istituti di vigilanza privata contribuisce ad arricchire e consolidare le reti informative, orientando lo stesso posizionamento degli strumenti di registrazione su quelle realtà ove maggiori sono i rischi sulla sicurezza. Da parte dei comuni ed in particolare del comune di Venezia sono state elaborate specifiche progettualità, che tengano conto delle esigenze dei cittadini, con riferimento a quei fenomeni di degrado sociale e marginalità che incidono negativamente sulla percezione di sicurezza. Molte sono, infatti, le iniziative di riqualificazione urbana, avviate sul territorio della terraferma veneziana, allo scopo di accrescere la sicurezza e rendere più vivibile aree interessate.

Per i 20 interventi rientranti nel progetto denominato "RE.MO.VE." (Recupero periferie e Mobilità sostenibile per la Città metropolitana di Venezia), per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, finanziati dal Governo, è stato predisposto dalla prefettura di Venezia un apposito protocollo d'intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore delle opere pubbliche, concessioni, servizi e forniture.

SEZIONE II

Le città metropolitane non visitate

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1

CAGLIARI

PAGINA BIANCA

1. CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE

Cagliari è il capoluogo della Sardegna e dell'omonima Città metropolitana, composta dai Comuni di Assemini, Cagliari, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro, Uta.

A partire dalla fine del secolo scorso il capoluogo ha subito una flessione demografica, passando da circa 220.000 a circa 150.000 abitanti. Il calo demografico è dovuto anche alle dinamiche in atto dagli anni Novanta, legate agli elevati costi delle abitazioni e della vita in generale, che hanno spinto soprattutto le giovani coppie a lasciare la città per cercare alloggi a prezzi più accessibili nei comuni limitrofi. Tale fenomeno si riscontra facilmente nell'incremento demografico generalizzato degli altri 16 comuni che compongono la Città metropolitana, a fronte invece di un pesante arretramento dell'ordine di -8,7% sulla popolazione di Cagliari.

Per quanto riguarda i livelli occupazionali, sulla base di dati forniti dall'ISTAT, nell'ultimo triennio 2014-2016 il tasso di occupazione ha subito un costante, seppure moderato, incremento, passando, a livello regionale, dal 48,6% del 2014 al 50,3% del 2016 (peraltro inferiore al corrispondente dato nazionale, passato dal 55,7% al 57,2% nel medesimo arco temporale). Analogo andamento moderatamente positivo è stato possibile registrare in merito al tasso di disoccupazione, poiché tale tasso è passato dal 18,6% del 2014 al 17,3% del 2016 (anche in questo caso, tuttavia, meno bene rispetto al corrispondente dato nazionale dal 12,7% nel 2014 all'11,72% nel 2016).

Cagliari, come tutte le grandi aree urbane, all'interno del proprio territorio ha alcuni quartieri che presentano le caratteristiche proprie delle periferie in quanto si contraddistinguono per densità abitativa elevata, forte presenza di edilizia residenziale pubblica - in gran parte realizzata tra gli anni 40 e 80 del novecento e quindi per lo più in uno stato di avanzato degrado - e per popolazione con basso tasso di scolarizzazione con alti livelli di dispersione scolastica, e spesso in condizione di disoccupazione o di precarietà economica.

Questi quartieri presentano tra loro alcune differenze che riguardano soprattutto il periodo in cui sono sorti e si sono sviluppati: i più risalenti, insistono o si trovano nelle immediate vicinanze di importanti siti di interesse ambientale e culturale, come la laguna di S. Gilla, la grotta della Vipera e la necropoli di Tuvixeddu a S. Avendrace; il Lazzaretto, Calamosca e il Colle di S. Ignazio a S. Elia; il Parco di Monte Claro, il Parco e il Castello di S. Michele a Is Mirrionis e a S. Michele. A fronte della elevata densità abitativa, sono comunque forniti dei principali servizi alla collettività: infatti vi sono collocati importanti presidi sanitari, due mercati civici, servizi per l'infanzia e asili comunali, scuole primarie e secondarie e impianti sportivi. Per quanto riguarda gli impianti sportivi, in particolare, si segnala che è in corso di realizzazione il nuovo stadio Sant'Elia: una struttura polifunzionale e centro polivalente aperto a più attività complementari, un moderno complesso sportivo in grado di ospitare non solo la disciplina del calcio ma anche servizi connessi al benessere e allo sport.

2. SICUREZZA

Il comune capoluogo e gli altri comuni della Città metropolitana, più moderni ed evoluti rispetto alle parti interne del restante territorio, sono interessati da forme di delittuosità tipiche dei contesti metropolitani, come ad esempio le attività connesse al traffico e allo spaccio di stupefacenti, nonché agli altri reati tipici dei contesti delinquenziali di tipo urbano, quali furti e rapine in danno di privati e di esercizi commerciali.

A Cagliari, le aree maggiormente interessate dai fenomeni di depauperamento e di degrado urbano possono essere considerate il quartiere di Sant'Elia, all'estrema periferia meridionale della città, dove risiedono circa 7.000 abitanti. Dal punto di vista socio-economico è stato caratterizzato, negli anni '70, da un notevole sviluppo urbanistico con l'edificazione di numerosi palazzi dell'edilizia popolare, che hanno favorito il proliferare di fenomeni criminali, specie connessi allo spaccio di stupefacenti; i quartieri contigui di "Is Mirrionis" e di San Michele, a nord della città, accomunati da alta densità abitativa (complessivamente, risiedono in tali quartieri circa 20.000 persone) tipica delle aree dell'edilizia popolare. Anche in queste zone le condizioni socio-economiche hanno favorito lo sviluppo di fenomeni criminali principalmente connessi allo spaccio di stupefacenti.

Ciononostante, la prefettura non evidenzia aspetti di particolare rilievo concernenti il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, né peculiari criticità o situazioni gravemente patologiche, registrandosi anzi nel 2016 un calo dei reati complessivamente commessi rispetto a quelli del 2015, che sembrerebbe confermato anche per il corrente anno. Come emerso anche in occasione di una visita del maggio 2017 della Commissione parlamentare antimafia, la realtà territoriale non risulta essere interessata dalla presenza di sodalizi riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso, sebbene alcune indagini abbiano più volte permesso di registrare evidenti contatti, seppure circoscritti alla conclusione di singoli "affari", tra bande locali dedite a traffici illeciti di sostanze stupefacenti e di armi, con persone appartenenti a sodalizi criminali operanti nella penisola. A fronte del suddetto generalizzato calo della delittuosità, si è però avuto un aumento dei reati in materia di stupefacenti, il fenomeno criminale in assoluto più rilevante che riguarda il territorio della Città metropolitana di Cagliari. Questo si spiega per la posizione geografica della Sardegna, al centro del Mediterraneo, che la vede sia una meta di destinazione finale sia come una sorta di "piattaforma naturale" per il traffico degli stupefacenti – per esempio alcune indagini hanno consentito di accertare il ricorso da parte di organizzazioni criminali al trasporto di ingenti quantitativi di cocaina proveniente dal Sud America, introdotta nel porto commerciale di Cagliari e destinata al più ampio mercato europeo.

La prostituzione esercitata su strada è gestita in via esclusiva dalla criminalità straniera; le organizzazioni criminali presenti sono dedite allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, connessa allo sfruttamento della prostituzione di giovani donne, prevalentemente nigeriane e dell'est Europa, fenomeno accentuatosi con l'aumento dei flussi migratori verso l'isola.

La criminalità comune si riscontra soprattutto nei quartieri cittadini, ove il disagio sociale è maggiore, nonché nei comuni dell'*hinterland* cagliaritano, caratterizzati da una notevole densità demografica. Permangono, inoltre, i reati tipici

della criminalità predatoria, quali furti in abitazione, furti di auto e su vetture in sosta, scippi e borseggi, il più delle volte ascrivibili a tossicodipendenti e a extracomunitari irregolari.

3. IMMIGRAZIONE IRREGOLARE, CAMPI ROM E SENZA FISSA DIMORA

Nel territorio della Città metropolitana di Cagliari insistono diversi campi rom autorizzati e non autorizzati. Se ne citano alcuni a titolo di esempio.

A Cagliari, vi è un campo ROM sulla SS 554 nei pressi della Motorizzazione civile: il Nucleo Operativo Ecologico dell'Arma dei Carabinieri ha svolto attività di polizia giudiziaria che hanno portato, nel novembre del 2016, all'adozione da parte della autorità giudiziaria del sequestro preventivo dell'area e alla successiva adozione di una ordinanza del sindaco di Cagliari di "sgombero del campo abusivo rom ai fini della messa in sicurezza dell'area". Nel campo, che è stato da tempo abbandonato ma nel quale permangono alcuni nomadi, nel numero di circa 10 persone, attualmente sarebbe in atto un'opera di bonifica. Sempre a Cagliari nei pressi dello stagno Santa Gilla, sono presenti baracche abusive occupate da soggetti di etnia varia che procedono a sversamenti in laguna di liquami e all'accumulo di rifiuti altamente inquinanti sulle sponde dello stagno.

A Selargius, in località "Pitz'e Pranu" è presente un campo rom situato in area comunale autorizzata, in cui tuttavia sussistono pessime condizioni igienico sanitarie. Sono presenti 18 nuclei familiari di etnia rom (Bosnia-Erzegovina) per un totale di circa 100 persone, di cui 25 minori. A Carbonia, località "Sirai" via del Minatore, vi è un insediamento, in parte abusivo, di 98 persone di etnia rom di cui 48 minori. La situazione è seguita dai servizi sociali del comune. A Villasor, quattro palazzine dell'ex zuccherificio risultano occupati da circa 70 persone di etnia rom nonché da indigenti locali (con minori).

I soggetti extracomunitari regolarmente presenti sul territorio di competenza della Prefettura sono 13.378; tra le etnie maggiormente rappresentate: 1587 ucraini, 1552 senegalesi, 1548 filippini, 1300 cinesi, 1229 marocchini, 700 nigeriani, 674 bengalesi, 456 pakistani, 340 tunisini, 329 indiani e 322 russi;

Sebbene risulti non agevole fornire dati precisi per quanto attiene al numero degli stranieri irregolari in provincia - in relazione al quale si stanno elaborando possibili indicatori, come il ricorso a cure mediche e a pasti caldi offerte a tutti i richiedenti indistintamente dalla Caritas - l'insularità della Sardegna pone limiti piuttosto netti circa tale numero, dato che gli arrivi possono avvenire o via aerea, cosa che richiede documenti in corso di validità e quindi poco idonei allo scopo, o via mare, ma anche in questo caso, per utilizzare le compagnie di linea, è necessario esibire documenti. Pertanto, i bacini dai quali si possono estrapolare elementi di valutazione circa i numeri di tali presenze sono quelli dei trasferimenti programmati di soggetti (poi, richiedenti asilo) recuperati nel Canale di Sicilia e quelli degli sbarchi diretti sulle coste meridionali della Sardegna da parte di cittadini algerini, in linea di massima. Il numero degli stranieri giunti in Sardegna tramite trasferimenti programmati dal 1 gennaio 2014 al 13 novembre 2017 è pari a 15.449 persone, mentre il numero degli arrivi collegati a sbarchi diretti è pari a 3.226 persone, per la maggior parte di nazionalità algerina.

Tutti gli interessati tendono a concentrarsi presso i maggiori centri urbani, e a Cagliari in particolare, dove è più facile trovare fonti di sostentamento e dove il numero significativo di residenti connazionali rende meno "visibile" la presenza di "irregolari" rispetto ai piccoli centri. Il monitoraggio costantemente effettuato dalla questura ha permesso di accertare che la quasi totalità di quanti arrivano con sbarchi diretti (come detto, soprattutto algerini e tutti irregolari) lasciano poi la Sardegna per la Penisola, chi giunge con trasferimenti programmati, specie se originari dell'Africa sub-sahariana (in particolare, senegalesi e nigeriani) o dall'Asia (bengalesi, pakistani e indiani) anche quando non riescono a ottenere la regolarizzazione della propria posizione, tendono a fermarsi nell'area della Città metropolitana, favoriti dalla presenza *in loco* di numerosi connazionali legalmente residenti cui fare riferimento.

Per quanto attiene all'attuazione delle misure previste dal decreto-legge 20 febbraio 2017, già in data 24 luglio 2017 si è tenuta la seduta d'insediamento del Comitato metropolitano (previsto dall'articolo 6 del decreto, co-presieduto dal Prefetto e dal Sindaco metropolitano, cui sono intervenuti tutti i Sindaci dei Comuni interessati. Nella circostanza, è stata illustrata la direttiva in data 6 luglio 2017 con cui il Ministero dell'Interno ha fornito le generali linee di indirizzo per l'attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana introdotti dal decreto e trattata la collaborazione inter-istituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana e l'immigrazione come fattore di coesione sociale.

In merito al numero degli ordini di allontanamento e ai cosiddetti DASPO, adottati nell'area della Città metropolitana, dall'entrata in vigore della normativa in parola le "misure a tutela del decoro di particolari luoghi" previste dall'articolo 9 del decreto sono state applicate in due casi, nel Comune di Quartu Sant'Elena.

4. SEGNALI ESPONENZIALI DI SITUAZIONI DI DEGRADO

Allo scopo di potere acquisire elementi concreti per quanto attiene allo stato di degrado e del disagio concretamente esistente nell'area metropolitana di Cagliari, sono stati anche acquisiti elementi di conoscenza in merito alle attività di supporto poste in essere da parti di organizzazioni e associazioni che operano nel sociale in favore di quanto risultano in stato di bisogno. Particolarmente significativo è risultata essere l'azione sviluppata dalla Caritas diocesana che, con il concorso del Comune di Cagliari, realizza una serie di servizi finalizzati a sostenere i soggetti più fragili, come il servizio mensa, l'ambulatorio, i centri di accoglienza, che garantiscono un'accoglienza diurna e notturna, strutture dedicate all'igiene personale e al supporto legale e un luogo di ascolto e accompagnamento per i soggetti fragili e in difficoltà.

5. OCCUPAZIONI ABUSIVE E INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

Quanto i dati acquisiti sulle occupazioni arbitrarie di immobili i rappresentanti della Azienda regionale Area hanno comunicato che nel territorio di competenza della Prefettura di Cagliari, risultano complessivamente occupati 50 appartamenti, di cui 26 nel solo capoluogo; per quanto attiene agli alloggi di proprietà comunale, risultano 2 appartamenti di proprietà del comune di Cagliari abusivamente occupati, per i quali è in corso la procedura per lo sgombero forzato degli stessi, già sottoposti a sequestro

dall'autorità giudiziaria. Nel Comune di Cagliari, risultano altresì arbitrariamente occupati uno stabile ex Telecom di proprietà della regione Sardegna, occupato da circa 40 persone di nazionalità italiana, occupazione arbitraria che risalirebbe al dicembre del 2016 e sarebbe stata rivendicata dal "Movimento Lotta per la Casa Casteddu - Il Paguro" di varia composizione, riconducibile all'area antagonista locale; la ex scuola media "Mannu", di proprietà pubblica del comune di Cagliari occupato da parte di un gruppo di studenti dell'area antagonista locale e utilizzato quale centro di aggregazione e per iniziative ludiche. L'occupazione risale al 2014 e sarebbero costantemente presenti almeno 20 persone, tutte di nazionalità italiana; un immobile di proprietà privata di Trenitalia occupato da circa 15 persone tutte di nazionalità italiana, che risultano deferite all'Autorità giudiziaria.

Quanto ai maggiori interventi di riqualificazione urbana attualmente in corso in particolare nella città di Cagliari, il Comune ha recentemente avviato importanti progetti di riqualificazione, per approfondire i quali si rinvia alle relazioni complete, rivolti a tre dei suoi quartieri periferici: Is Mirrionis, Sant'Avendrace e S. Elia.

Il "Piano Nazionale Città" avviato nel 2012 dal Governo Italiano, al quale il Comune di Cagliari ha partecipato con un pacchetto di progetti di trasformazione urbana tutti concentrati sul quartiere di Sant'Elia. Gli interventi previsti vanno dal completamento del lungomare, già in gran parte realizzato, che costituirà un unico percorso di grande valore paesaggistico e turistico dal vecchio Borgo di Sant'Elia (Lazzaretto) al centro della città. Calorizzazione, ristrutturazione e incremento delle numerose strutture sportive che costituiscono una ulteriore vocazione per il quartiere. Realizzazione di strutture di collegamento e trasporto pubblico (ponte ciclo pedonale sul canale Sant'Elmo, progettazione Metropolitana leggera di superficie, con prolungamento sino al litorale (Poetto). Il più consistente dei progetti, il parco degli Anelli, è già in fase di realizzazione, e prevede un grande spazio di verde pubblico attrezzato, di circa 20 ettari, che potrà integrare e valorizzare alcune attività già presenti nel quartiere, dalla piccola pesca (per la quale è finanziato un nuovo porticciolo) al tradizionale mercato domenicale, per il quale è in allestimento una nuova area inverdita.

L'intervento territoriale integrato "Is Mirrionis" è un intervento sperimentale che consente la programmazione dell'utilizzo di fondi infrastrutturali (FESR) insieme a fondi sociali (FSE). La proposta progettuale prevede un intervento di rigenerazione urbana, inteso quale insieme di azioni materiali e immateriali integrate fra loro. È articolato su due livelli strettamente interconnessi: la riqualificazione urbana, finalizzata al recupero edilizio di contesti caratterizzati da elevato disagio abitativo con prevalenza di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), mediante interventi di riduzione dello stato di degrado degli immobili e miglioramento della qualità abitativa e insediativa, adeguamento, miglioramento e incremento delle strutture e degli spazi pubblici; le azioni di supporto e accompagnamento all'inclusione dei residenti nel quartiere, con l'obiettivo di creare un contesto sociale in cui si previene il disagio, si crea coesione sociale e si risponde ai bisogni insieme alle istituzioni, con l'obiettivo di accrescere la qualità del capitale sociale.

Il "Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza del quartiere di Sant'Avendrace", che ha ottenuto i finanziamenti di cui al "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia". Il progetto, classificatosi

al 20° posto *ex aequo* su 120 proposte presentate, si pone l'obiettivo della rigenerazione urbana del quartiere di Sant'Avendrace, con il superamento dello stato di marginalità economica e sociale, della carenza di servizi, dell'assenza di spazi pubblici per la socializzazione, in particolare di aree *standard* destinate al verde pubblico e allo sport, mediante la realizzazione di tre interventi autonomi.

CAPITOLO 2

FIRENZE

PAGINA BIANCA

1. CARATTERISTICHE SOCIO-ECONOMICHE

Le caratteristiche socio economiche del Comune di Firenze non comportano l'individuazione di vere e proprie aree periferiche con caratteristiche di rilevanti elementi di degrado sociale o architettonico.

Il territorio comunale può essere diviso in due aree principali: il centro storico, patrimonio mondiale dell'Unesco, con conseguente alta concentrazione turistica e quattro quartieri periferici, in cui è concentrata la maggior parte della popolazione residente e dei servizi. Gli indici di scolarità nel centro storico sono molto elevati.

Firenze, ha 377.766 abitanti (secondo i dati statistici elaborati dai competenti uffici comunali al 30 settembre 2017). Il 16 per cento circa della popolazione è rappresentato da stranieri di cui un quarto risiede nel Centro storico. Quasi l'80 per cento degli stranieri residenti è rappresentato da extra comunitari (rumeni, albanesi, peruviani e cinesi).

Il 7 per cento delle famiglie fiorentine versa in stato di povertà assoluta. Inoltre, significativa caratteristica della Città di Firenze è l'indice di vecchiaia della popolazione, assai più elevata rispetto alla media nazionale (213,88 contro 130 circa). Ciò è dovuto al basso tasso di natalità che caratterizza il territorio, senza significative differenze tra famiglie italiane e straniere.

Il mercato del lavoro è invece piuttosto positivo se rapportato al dato nazionale: nel 2016 il tasso di occupazione era pari al 69%, rispetto al dato nazionale del 43,7%.

La presenza di imprese tende a concentrarsi maggiormente nelle zone limitrofe al Comune di Firenze e si contraddistingue per la presenza di un importante polo del settore tessile nella zona di Prato, caratterizzato altresì da una fortissima presenza di cittadini e lavoratori cinesi. Nel territorio della Città metropolitana sono insediate 109.222 imprese con una densità imprenditoriale pari al 11,1%. Particolarmente radicati risultano il settore del commercio (24,8% del totale imprese) e quello dell'industria in senso stretto (15,1%, ottavo valore a livello nazionale) che da soli rappresentano quasi la metà dell'intero settore imprenditoriale; nello specifico il ramo industriale, sempre inteso in senso stretto, pesa in modo notevole, soprattutto rispetto al corrispondente dato nazionale (9,9%). Viceversa il settore agricolo assorbe solo il 5,8% delle imprese contro il 10,2% della Toscana ed il 13,4% dell'Italia. La presenza di attività artigianali risulta discretamente alta (28,3%). Il tasso di natalità imprenditoriale (6,95%) è in linea col valore italiano e il tasso di mortalità (6,46%) è al di sotto del dato regionale e di quello nazionale (rispettivamente 7,33 e 6,74).

Nonostante le caratteristiche delle periferie della città enunciate in apertura, esistono tuttavia aree con significativi indicatori che evidenziano un disagio sociale, un degrado edilizio e un decremento significativo del numero di imprese. Tali dati sono stati utilizzati sia per individuare le aree per la partecipazione al bando della riqualificazione delle aree urbane degradate della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2015, sia, più recentemente, per individuare le vie (o parte di esse) per le quali disporre le detrazioni IMU.

2. SICUREZZA

Le condizioni di sicurezza - effettiva e percepita - di Firenze e della relativa periferia sono fisiologicamente influenzate dal variegato tessuto sociale che caratterizza il territorio. L'elevatissimo numero di turisti che, nel centro storico, visitano di giorno piazze, chiese e monumenti di interesse culturale, e di notte frequentano i diversi esercizi di ristorazione, comporta la sussistenza di reati predatori in loro pregiudizio.

In particolare, come accennato, l'elevata presenza di cittadini stranieri dimoranti nel comune e nell'area metropolitana fiorentina comporta un'intensificazione delle attività di carattere investigativo e giudiziario.

Tra i fenomeni criminali di maggiore diffusione si annoverano anzitutto reati contro il patrimonio, ascrivibili a gruppi criminali parcellizzati e occasionali, in particolare furti in abitazione, tanto in zone centrali quanto in zone periferiche, ove soprattutto le case isolate divengono obiettivo della criminalità, per lo più rappresentata da stranieri provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est. Le abitazioni scelte, peraltro, insistono sovente in zone isolate e scarsamente servite dalle telecamere del Comune. Frequenti i furti in esercizi commerciali, in pregiudizio dei turisti e truffe in pregiudizio di anziani.

Lo spaccio al dettaglio di sostanze stupefacenti, favorito anche dalla consistenza presenza di giovani universitari, anche fuori sede, caratterizza, in particolare, alcune piazze (Santa Croce, S. Spirito, Indipendenza), zone di verde pubblico (Parco delle Cascine, Giardini delle Fortezza da Basso), zone centrali (quartiere San Lorenzo) e decentrate (Rifredi, Novoli, Piagge) della città.

Si segnala altresì una ciclica quantità di interventi di polizia giudiziaria connessi a liti fra extracomunitari delle medesime etnie, che, in alcuni sporadici casi, sono degenerati in reati contro la persona, anche gravi. Tra le attività illecite poste in essere dagli stranieri, si segnala altresì l'abusivismo commerciale intrapreso in particolare ad africani e bengalesi, dediti alla vendita illegittima di merce di vario tipo (vestiario, borse, stampe, merce elettronica), anche con marchio contraffatto. Tale fenomeno genera un diffuso malcontento da parte dei titolari degli esercizi commerciali regolari, sebbene, di fatto, non sempre attenga a profili tipicamente giudiziari.

È presente infine una limitata prostituzione su strada, in orari serali e notturni, soprattutto nelle zone di Novoli e Cascine. Si tratta, in prevalenza, di giovani cittadine rumene o africane, alcune delle quali peraltro tossicodipendenti, nonché di transessuali di origine sudamericana.

In attuazione del decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017, il questore, dall'inizio dell'anno, ha emesso tre provvedimenti di divieto di avvicinamento a determinati locali pubblici o aperti al pubblico ("DASPO urbano"), situati sia nel centro città sia in periferia, a carico di tre cittadini di origine magrebina condannati con sentenza passata in giudicato negli ultimi tre anni per reati di vendita o cessione di sostanze stupefacenti di cui all'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di locali.

Per incrementare il senso di sicurezza tra la popolazione sono state adottate dall'amministrazione nuovi progetti e attività.

Negli ultimi due mesi sono stati introdotti i vigili di quartiere e specifici *security point*: nella città sono stati istituiti 88 *security point* ovvero punti fissi dove gli agenti di

polizia municipale saranno presenti per raccogliere esigenze, bisogni e dare informazioni, e pattuglie di vigili di quartiere, che circoleranno a piedi in tutti i quartieri con la missione principale di dialogare con i cittadini. I vigili di quartiere sono collegati alle forze dell'ordine, agli altri reparti della polizia municipale e agli uffici dell'amministrazione per segnalare gli interventi necessari. Questo servizio, che tocca tutti i quartieri fino alla periferia più lontana, è stato il frutto di una importante riorganizzazione della struttura e dell'assunzione recente di 50 nuovi agenti di polizia municipale.

Un altro tema sul quale la città di Firenze sta investendo in termini di sicurezza è l'implementazione di strumentazione video per la sorveglianza della città, sia nel centro sia nelle periferie. Grazie al patto per Firenze e al patto per le periferie, sono quasi sei i milioni di euro previsti per l'implementazione in città di misure per lo videosorveglianza e l'illuminazione.

Con il piano per le periferie infatti Firenze fruirà di 18 milioni di euro per i prossimi 3 anni: di questi, oltre 5 milioni sono dedicati alla riqualificazione di alloggi ERP e quasi 1,9 milioni di euro saranno investiti per l'accrescimento della sicurezza territoriale mediante l'utilizzo di nuovi sistemi di video sorveglianza e l'installazione di nuovi impianti di illuminazione per la sicurezza urbana. Attualmente sono già state installate 368 telecamere in città, in postazioni condivise nell'ambito del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e che saranno aumentate nel corso dei prossimi anni.

Nei luoghi della "movida" in cui si concentrano maggiormente episodi legati alla criminalità, assieme alle forze dell'ordine, il Comune di Firenze ha avviato una spartizione nella gestione della sicurezza di alcune piazze cittadine. La collaborazione con polizia di Stato, Carabinieri, Esercito e Guardia di Finanza, ha condotto a un maggior presidio del territorio garantendo una maggiore sicurezza ai cittadini che frequentano quelle zone, chiamando in causa il sistema "sicurezza" nella sua complessità e totalità.

3. IMMIGRAZIONE IRREGOLARE, CAMPI ROM E SENZA FISSA DIMORA

Per quanto riguarda l'immigrazione i dati si presentano in linea con il resto del paese: a Firenze la presenza di stranieri irregolari è infatti pari al 7% della popolazione, circa 4.000 persone in confronto ad un dato nazionale che oscilla tra il 5 e il 10%. Nel 2017 la polizia municipale ha accertato 110 violazioni alle norme che regolano l'immigrazione; ha emesso n. 85 inviti a presentarsi in Questura per prescrizioni sulle norme che regolano l'immigrazione; ha effettuato 130 fermi per identificazione; ha effettuato 129 fotosegnalazioni (nel 95% dei casi riguardanti cittadini stranieri irregolari); a oggi inoltre, sono stati effettuati 31 ordini di allontanamento.

Per quanto invece riguarda la presenza di campi rom, a Firenze è presente un campo rom autorizzato con 15 nuclei familiari residenti per un totale di circa 240 persone. In città non si assiste a una diffusione di campi rom non autorizzati, piuttosto a occupazioni abusive fluttuanti che vengono sgomberate dalla polizia municipale: ad oggi sono 166, effettuate prevalentemente da persone di nazionalità rumena.

Per quanto riguarda la presenza di "senza fissa dimora" (SFD), nel 2014 il dato stimato ammontava a circa 1.990 soggetti. L'osservazione e il monitoraggio svolto dal

servizio di “accoglienza temporanea” del Comune di Firenze presenta una realtà estremamente complessa e in continua evoluzione: non si tratta più esclusivamente di cittadini privi di reddito ma anche di soggetti caratterizzati da fattori di disagio e di povertà individuale, quali la disgregazione familiare, la fragilità delle reti di sostegno secondarie, le malattie croniche, la perdita dell'unica abitazione.

I dati provenienti dal sistema delle accoglienze temporanee mostrano però come oltre il 40% delle presenze nel corso del 2015 abbia interessato persone che per la prima volta hanno usufruito di un posto letto: la popolazione all'interno delle strutture di "bassa soglia" è notevolmente modificata ed è aumentata la percentuale di nuovi utilizzatori, persone cioè che sono passati da una condizione di inclusione a una condizione di esclusione sociale.

4. SERVIZI TERRITORIALI

Il Comune di Firenze ha strutturato un sistema di offerta di servizi che rappresenta una vera e propria "rete" consolidata di interventi e prestazioni sociali alla popolazione in condizione di povertà assoluta, con particolare attenzione ai senza fissa dimora.

Il sistema delle accoglienze temporanee di bassa soglia (SAT) con circa 890 posti letto nel 2015 ha fatto registrare circa 1830 accessi. Il sistema garantisce ogni giorno 131 posti per il pernottamento e 736 posti in centri con servizi di sostegno e tutela, per uomini, donne e minori. Durante la stagione invernale il Comune di Firenze garantisce altri 100 posti letto di cui 80 destinati agli uomini e 20 alle donne. Il sistema di servizi si compone, altresì, dell'offerta delle mense sociali cittadine che servono un totale di 70 pasti al giorno a residenti e non. La popolazione SFD presente sul territorio comunale si aggira a 73% di cittadini stranieri e 27% di cittadini italiani. Del totale, il 77% è rappresentato da un adulto solo, mentre il 23% è rappresentato da nuclei familiari; le donne rappresentano circa il 20%. Le nazionalità straniere maggiormente presenti sono nell'ordine: rumena, marocchina, albanese, somala, nigeriana. I dati relativi all'accesso al servizio di segretariato sociale per l'anno 2016, che rappresenta la porta di accesso al sistema dei servizi sociali territoriali, parlano di 5393 contatti telefonici e diretti, riguardanti un totale di 4035 persone.

Dal punto di vista infrastrutturale la città è attraversata da una linea tramviaria di recente costruzione che consente un più rapido spostamento dalla periferia sud-ovest al centro città e viceversa: ogni anno la linea tramviaria trasporta infatti oltre 12 milioni di passeggeri (ogni anno il dato è in crescita). A partire dal 2018 la linea tramviaria sarà ulteriormente implementata con altre 2 linee che attraverseranno la città secondo altre direttrici e in direzione di punti strategici per la vita della città stessa, come l'aeroporto e l'Ospedale Universitario di Careggi. Si valuta che tali opere infrastrutturali avranno un ruolo fondamentale nel miglioramento della qualità dell'aria e che a regime l'utilizzo della tramvia comporterà la diminuzione di circa 20.000 veicoli in città e il trasporto di 37 milioni di passeggeri, consentendo anche un maggiore e più diretto collegamento tra centro e periferie, nell'ottica di una maggiore inclusione urbana.

L'amministrazione comunale nel 2016 ha avviato un percorso rivolto al contrasto della ludopatia mediante l'approvazione di un'apposita ordinanza che prevede riduzione degli orari delle sale giochi con vincita in denaro, nuovi limiti alle aperture, multe più

elevate e maggiori controlli. Oltre a queste misure repressive verso il gioco d'azzardo patologico, che negli ultimi anni è molto aumentato, causando veri e propri fenomeni di dipendenza tra persone di ogni età e ceto sociale (i giocatori d'azzardo che accedono ai servizi del Sert sono passati da 123 nel 2010 a 222 nel 2015), l'amministrazione comunale è impegnata anche in un'intensa attività di prevenzione che coinvolge il mondo della scuola (dirigenti scolastici e insegnanti), le famiglie e altre istituzioni cittadine (Regione, prefettura, Asl). Il nuovo regolamento comunale introduce anche dei limiti all'apertura di sale autorizzate entro 500 m da luoghi sensibili quali istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, centri socio ricreativi e sportivi o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale. Infine, il regolamento per la tutela del centro storico già prevede il divieto di apertura di nuove sale giochi nell'area Unesco.

In generale, per quanto riguarda le azioni a contrasto del degrado, Firenze può contare sull'associazione "Angeli del Bello" che dal 2010 promuove e coordina progetti e azioni di volontariato volti a migliorare il decoro e la bellezza della città con il supporto di 2500 volontari iscritti, 50 volontari attivi al giorno, 1600 ore/uomo volontari al mese, nel 2016 sono stati sviluppati 5 grandi progetti con risultati molto significativi. Le attività di volontariato urbano riguardano la cura e il decoro degli spazi pubblici, quali giardini, parchi monumentali, strade e piazze. Particolare attenzione è rivolta al coinvolgimento delle scuole, al fine di promuovere l'educazione al senso civico partendo proprio dai giovani e giovanissimi, oltre che alla sensibilizzazione dei *city user*, tutti all'utilizzo consapevole e al rispetto di Firenze.

Inoltre, tra le iniziative per contrastare il degrado, soprattutto nelle periferie ma non solamente, l'amministrazione comunale ha portato avanti il progetto di recupero di spazi pubblici inutilizzati e di spazi di arte liberi da dedicare a giovani artisti e *writer*. È stato approvato un nuovo regolamento per la *street art* che definisce le modalità di concessione degli spazi e la valutazione delle proposte artistiche, nell'ottica di rendere più vivibili e più belli alcuni luoghi degradati della città.

Nell'ambito degli interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana, dall'anno 2014 è stato attivato dalla Regione Toscana un piano straordinario di intervento per il lavoro sicuro nell'area vasta del centro Toscana, per contrastare, attraverso l'operato degli ispettori sanitari, il verificarsi nelle aziende di irregolarità tali da costituire pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Tale piano interviene, tra l'altro, in un'area ad alta intensità migratoria, dove alle problematiche relative alle irregolarità riscontrate nelle attività produttive si affiancano quelle attinenti alla vivibilità, al degrado, alla sicurezza e all'integrazione sociale. Nell'area dell'Osmannoro, zona industriale che insiste sui territori dei Comuni di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio e Firenze, si riscontrano tutte quelle criticità derivanti dalla concentrazione di aziende, dall'alta intensità migratoria e dalle problematiche tipiche delle periferie urbane. È stato quindi valutato necessario e opportuno, stipulare un protocollo d'intesa tra Regione Toscana e comuni di Firenze, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio e Azienda USL Toscana centro, finalizzato alla promozione nell'area dell'Osmannoro di un apposito intervento coordinato tra più soggetti istituzionali, con il coinvolgimento dell'associazionismo privato e di categoria, al fine di favorire la coesione sociale, contrastare i fenomeni di marginalità e degrado e migliorare il livello di sicurezza dei cittadini.

5. POLITICHE EDUCATIVE E LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA

Nelle scuole fiorentine sono presenti un totale di 33.708 studenti delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado. Di questi, il 18.44% sono studenti stranieri, la cui concentrazione varia nei quartieri periferici rispetto al centro. Ad esempio, nel quartiere 5 (Novoli-Rifredi) si registra la massima concentrazione di alunni stranieri pari al 26.41% del totale. Nel quartiere 2 (Campo di Marte) invece, si registra la minore incidenza della presenza di alunni stranieri (13.33%) se considerato l'alto numero di alunni frequentanti (7.811).

Le politiche educative convergono sulla prevenzione del disagio e promozione del benessere in tutto il territorio cittadino anche se sono particolarmente concentrate in aree periferiche in cui è presente un livello di dispersione scolastica maggiore, una maggior presenza di minori stranieri e maggior numero di minori presi in carico. Nel quartiere periferico 4 (Isolotto-Galluzzo) e 5 si assiste difatti a una maggiore concentrazione di servizi all'infanzia e adolescenza quali per esempio ludoteche (5 su 10), centri di socializzazione e sostegno scolastico, centri di formazione professionale e laboratori vari. Tutto il territorio cittadino può contare sui progetti educativi e formativi che fanno parte di "Le Chiavi della Città": nel 2016, 53.422 ragazzi delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie hanno preso parte a 403 progetti.

Nell'ambito delle politiche per il sostegno alla dimensione educativa e formativa, l'amministrazione comunale porta avanti diversi progetti mirati a favorire il superamento del disagio e un maggiore benessere dei ragazzi. Si fa un breve cenno in particolare al progetto per l'integrazione scolastica e sociale dei bambini e adolescenti rom, sinti e camminanti, nell'ambito del PON inclusione 2014-2020. Il lavoro nella scuola, che coinvolgerà in maniera prioritario istituti comprensivi e scuole secondarie di II grado dei quartieri 4 e 5, è finalizzato a promuovere una scuola più inclusiva e a combattere la dispersione scolastica, ed è rivolto non solo ai bambini rom, sinti e camminanti ma a tutti i bambini presenti nella classe di progetto e alla "comunità scolastica", con l'idea che una scuola inclusiva sia migliore per tutti. Il lavoro nei contesti abitativi e di vita è finalizzato a integrare gli obiettivi di sostegno scolastico con quelli volti alla promozione del benessere complessivo del bambino in relazione alla sua famiglia.

Altro progetto innovativo e localizzato nel quartiere 5 è il "Laboratorio Permanente per la pace", un luogo pubblico per la promozione di incontri, confronti e formazione finalizzata a far crescere una cultura di accoglienza, ascolto e rispetto.

Il sostegno alla dimensione formativa dei ragazzi e dei giovani si realizza anche attraverso la realizzazione di iniziative formative rivolte ai *drop-out*. Il Comune di Firenze attualmente attraverso i suoi due centri di formazione situati nel quartiere 4, realizza percorsi formativi nel settore della ristorazione e della meccatronica, rivolti a ragazzi e ragazze che non hanno completato il proprio percorso scolastico e sono ancora in obbligo formativo. Il percorso formativo degli allievi è completato da un periodo di *stage* in azienda, organizzato in collaborazione con le associazioni imprenditoriali di categoria.

L'amministrazione comunale intende inoltre promuovere il superamento del fenomeno della dispersione scolastica particolarmente più accentuato nei quartieri periferici della città. Tra le iniziative messe in campo per il contrasto di tale fenomeno,

esistono attività integrative a quelle previste dal Ministero che operano nel senso di rafforzare l'avvicinamento alle scuole dei bambini considerati maggiormente a rischio, mediante il trasporto degli alunni dai campi rom alle scuole, la possibilità di incrementare i moduli a tempo pieno nelle scuole in sostituzione rispetto a quelli a tempo normale, specifici indirizzi del programma scolastico dedicati allo sviluppo delle competenze musicali.

Sono stati inoltre istituiti tre centri di alfabetizzazione che organizzano insieme alle scuole laboratori di italiano come seconda lingua per piccoli gruppi di studenti stranieri della scuola primaria e secondaria di I° grado. I laboratori salvaguardano la regolare frequenza scolastica e si integrano con l'attività didattica: laboratori di italiano base per gli alunni appena arrivati e non ancora in grado di comunicare in italiano e laboratori di studio dell'italiano dedicati agli studenti che hanno raggiunto un sufficiente livello di comunicazione ma non padroneggiano ancora la lingua dello studio.

Pur costituendo un sistema di rete questi servizi modulano il loro intervento tenendo conto delle caratteristiche dell'utenza e agendo nel rispetto delle culture d'origine. Tutte le loro attività sono sottoposte a un costante monitoraggio per migliorare, in stretta collaborazione con le scuole, la qualità dell'intervento.

6. POLITICA SULLA CASA E CONTRASTO ALLE OCCUPAZIONI ABUSIVE

Nell'ambito delle politiche abitative, il Comune di Firenze ha strutturato una filiera di servizi di accoglienza temporanea multilivello che si basa sulla necessità di superare il tradizionale approccio alla questione abitativa fondato sull'esclusiva produzione di edilizia residenziale pubblica. La filiera descrive un modello di intervento graduale, integrato con azioni di *housing first* e di *co-housing*, secondo i livelli di bisogno espressi del destinatario, l'organizzazione della risposta in termini di accoglienza temporanea, e il progetto di inclusione sociale attiva. La filiera si articola tra una prima soglia e una seconda soglia: la prima riguarda la pronta accoglienza in risposta ai bisogni primari e progetti di accoglienza centrati su un modello SIA, ovvero di sostegno all'inclusione attiva (strutture convenzionate, accoglienza di medio e lungo periodo per favorire un progetto di accompagnamento educativo diurno ai servizi di presa in carico sociale). La seconda soglia si declina in appartamenti volano indipendenti sul modello *housing first*, condomini sociali (alloggi indipendenti con servizi in comune), e varie forme di *co-housing solidale* (co-abitazioni) orientati verso obiettivi di autonomia e di piena inclusione sociale per i cittadini e i nuclei coinvolti. Tutti gli utenti accolti dispongono di un progetto di sostegno e accompagnamento all'abitare elaborato dai servizi sociali. La finalità che s'intende perseguire è quella di rafforzare un modello organizzativo di accoglienza temporanea, già attivo sul territorio del Comune di Firenze, che attualmente rende disponibili, riguardo l'area adulti, anziani e famiglia, oltre n. 800 posti letto complessivi e che si intende potenziare e valorizzare, con l'obiettivo di raggiungere 140 appartamenti volano per circa 423 posti.

In ambito metropolitano fiorentino si registrano, attualmente, 34 occupazioni abusive di immobili, pubblici e privati, dove è stimabile una presenza complessiva di circa 1.500 persone, quasi tutte straniere. Il fenomeno è in gran parte pilotato dal "Movimento di Lotta per la Casa" che, con finalità prevalentemente abitative, occupa 20 edifici, di cui 4 da diverso tempo (di proprietà pubblica); le compagini anarchiche e

antagoniste occupano invece 9 edifici, allo scopo di creare spazi d'area. Vi è poi una quota di occupazioni (5 edifici) effettuate direttamente da cittadini extracomunitari privi di alloggio o guidate da soggetti, meno strutturati, che dichiarano di agire in difesa dei diritti degli stranieri. Quanto alla dislocazione geografica, 28 sono gli edifici che risultano occupati nel capoluogo, 2 a Bagno a Ripoli e 4 a Sesto Fiorentino.

La metodologia localmente seguita è quella di prevenire possibili tensioni sul piano dell'ordine pubblico collegate alle fasi di esecuzione dei provvedimenti di sgombero, con grande attenzione e sensibilità dei servizi comunali e delle altre istituzioni, proprio per evitare l'intensificazione delle tensioni sociali. Questa impostazione, condivisa da sempre in sede di comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica dove la questione è oggetto di costante monitoraggio, è stata in più occasioni sottoposta all'attenzione dei vertici della procura della Repubblica e della procura regionale della Corte dei Conti. Per alcune delle occupazioni vi sono provvedimenti di sequestro preventivo della magistratura ai quali, ad oggi, non è stato ancora possibile dar corso per le ragioni sopraesposte, nella consapevolezza che sia necessario conciliare le esigenze dei diversi interessi coinvolti, soprattutto quando ci si trova di fronte a soggetti deboli, da tutelare. La delicatezza della situazione fa ritenere che un intervento di graduazione degli sgomberi costituisca il miglior strumento in grado di gestire l'emergenza e di prevenire momenti di più grave tensione.

Quando sono stati individuati percorsi che, grazie al coinvolgimento dei servizi sociali comunali e al supporto di altri soggetti istituzionali, hanno assicurato una sistemazione alloggiativa e talvolta un reinserimento sociale, si è potuto procedere in modo senz'altro positivo e più efficace. La riallocazione, tuttavia, comporta rilevanti oneri, anche economici, in un periodo in cui le istituzioni tutte sono chiamate ad interventi di sostegno per governare importanti fenomeni, anche di carattere emergenziale.

Il crescente coinvolgimento dell'amministrazione comunale fiorentina nel reperimento di strutture dedicate all'accoglienza e all'ospitalità dei richiedenti la protezione internazionale ha finito per "erodere", in certa misura, spazi fisici e risorse per il ricollocamento dei soggetti deboli in caso di sgombero. Queste esigenze allocative si sommano, per l'Ente locale, ad altre analoghe emergenze, quali, ad esempio, quelle abitative legate alle categorie disagiate e all'ospitalità dei senzatetto nei periodi di maggior rigore climatico.

Nella seduta del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica del 10 marzo 2017 è stato deciso di istituire un apposito gruppo di lavoro interforze con il compito di analizzare le varie situazioni al fine di definire le occupazioni da eseguire sulla base delle priorità e degli elementi previsti dalla citata norma. Nonostante le crescenti difficoltà, dal 1° gennaio 2015 a oggi sono stati eseguiti 32 sgomberi, che hanno complessivamente interessato un numero assai rilevante di occupanti abusivi, oltre 1.000, per la maggior parte affiancati e sostenuti da percorsi di accompagnamento e riallocazione temporanea. Nel solo 2017, sono stati liberati 6 edifici occupati da soggetti guidati dal Movimento di Lotta per la Casa e 3 immobili utilizzati dalla compagine antagonista/anarchica.

Inoltre, il 13 ottobre si è svolta la prima seduta del Comitato metropolitano per avviare il percorso indicato con circolare del gabinetto del Ministro dell'interno del primo settembre scorso. In tale sede, è emerso: che nel territorio metropolitano, fino ad

oggi, non si sono verificati episodi di violenza nella delicata fase di esecuzione di sgomberi, grazie alla costruzione di un preciso percorso e all'ottima collaborazione tra Prefettura, Comune e Forze dell'ordine; i contenuti della circolare perciò non devono indurre a stravolgimenti del *modus operandi* fin qui seguito né essere di impedimento alla programmazione e realizzazione di interventi di sgombero; è necessario chiarire e circoscrivere il significato del termine "fragilità" citato nella circolare, per evitare di mettere in difficoltà i comuni che devono farsi carico dell'assistenza dei soggetti che si trovano in tale condizione; in quest'ottica va altresì posta particolare attenzione affinché non giunga all'esterno un messaggio "politico" errato, ovvero, non si deve in alcun modo creare la falsa aspettativa che chi occupa possa ottenere la casa prima di chi, rispettando le regole, ha partecipato ai bandi pubblici ed è in attesa di assegnazione.

Si è perciò concordato di porre in essere le seguenti iniziative: vigilanza degli edifici abbandonati, con raccomandazione ai sindaci di controllare i rispettivi territori verificando se vi siano edifici a rischio occupazione e, in caso positivo, invitando i proprietari alla messa in sicurezza dei fabbricati, al fine di scongiurare nuove occupazioni abusive; mappatura delle occupazioni abusive, che ciascun comune dovrà effettuare facendo conoscere, per ogni immobile occupato, se si tratti di edificio pubblico o privato, se sia gravato o meno da provvedimenti sindacali o dell'autorità giudiziaria, la tipologia degli occupanti e se fra essi risultino situazioni di fragilità; ricognizione degli edifici non utilizzati, da effettuarsi a cura della Regione Toscana, dei Comuni e dell'Agenzia del Demanio, per consentire alla cabina di regia nazionale, all'uopo istituita, di elaborare un piano per l'effettivo utilizzo e riuso a fini abitativi, che dovrà tener conto delle necessarie risorse; ricognizione delle capacità assistenziali che i Comuni possono assicurare ai soggetti fragili in caso di sgombero; trasmissione, a cura della Regione Toscana, di elementi informativi sulla programmazione regionale, anche di carattere finanziario, nello stesso campo assistenziale e in tema di politiche abitative.

L'esito della suddetta attività ricognitiva sarà oggetto di disamina in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e comunicato alla cabina di regia nazionale.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3

REGGIO CALABRIA

PAGINA BIANCA

1. LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA

La città metropolitana di Reggio Calabria è operativa a partire dal 2 febbraio scorso. È sullo sfondo di tale nuova strutturazione territoriale che occorre sviluppare un'analisi della situazione nel Comune di Reggio Calabria, il cui Sindaco è anche il Sindaco metropolitano. L'area metropolitana di Reggio Calabria appare invero "atipica" rispetto ad altre aree fortemente conurbate. Il suo territorio, prevalentemente collinare e montuoso, è caratterizzato, infatti, da elementi di evidente debolezza, determinati da uno sviluppo urbano spontaneo e per questo disordinato, sviluppatosi, a partire dagli anni '70, tra colline prospicienti la costa e le zone costiere stesse, in modo pressoché indifferente agli strumenti di pianificazione e di regolazione del territorio.

La crescita incontrollata della superficie urbanizzata non è stata accompagnata da razionali interventi di natura infrastrutturale, a fronti di elevati costi di realizzazione e di gestione di opere in un certo senso "riparative" eseguite successivamente. Da qui l'inefficienza dei sistemi di raccolta dei rifiuti; l'inadeguato sviluppo delle infrastrutture per la mobilità urbana; aree verdi poco sviluppate, scarso valore degli edifici, pessimi livelli di efficienza energetica e conseguenti elevati livelli di consumo energetico.

Il sistema insediativo dell'area metropolitana di Reggio Calabria è tuttora caratterizzato dalla presenza di ambiti urbani in aree a elevato rischio idrogeologico, con nuclei insediativi molto dispersi sul territorio e conseguente elevato consumo di suolo agricolo anche pregiato. Il territorio metropolitano, d'altro canto, per la sua particolare morfologia, proietta sul capoluogo forti pressioni in termini di servizi: ci si riferisce anzitutto a problemi sanitari e assistenziali, che non hanno trovato ancora un razionale componimento, determinando spinte disgregative.

Nella città di Reggio Calabria risulta particolarmente evidente la dicotomia tra centro e periferia, resa ancor più complicata dagli scenari criminali e dalle cointeressenze tra le varie cosche di 'ndrangheta diffuse su tutto il territorio. A un centro ben pianificato, sotto il profilo urbanistico, di grande valenza storica, funzionalmente organizzato, si contrappone una periferia informe, caratterizzata da fenomeni di abusivismo, degrado ed effervescenza criminale.

Il *centro storico* già caratterizzato da una maglia urbana regolare e da un tessuto edilizio di qualità, ha recentemente recuperato il proprio rapporto con il mare con un rilevante progetto di riqualificazione del lungomare e della fascia costiera, mentre la periferia sembra viepiù costituirsi da quartieri privi di servizi primari e secondari e caratterizzati da fenomeni complessi, quali abusivismo edilizio; improduttivo consumo di suolo; scarsa accessibilità; carenza di attività qualificate; diffusi ambiti di povertà e disagio sociale, degrado socio-ambientale.

Ne costituisce esempio la gestione differenziata dei rifiuti: pur di fronte agli sforzi posti in essere per ottimizzare la raccolta, si assiste ad un abbandono diffuso degli stessi talvolta in forma di vere e proprie discariche abusive, alimentato da residenti. *“La storia urbana di Reggio Calabria è stata caratterizzata da profondi e improvvisi cambiamenti dovuti ad eventi naturali di grande intensità quali terremoti e maremoti (1893 e 1908) che ne hanno condizionato l'espansione edilizia radendo al suolo intere parti di città. La ricostruzione della città è stata portata avanti da un piano regolatore (piano De Nava), che ha previsto una scacchiera di lotti regolari nel centro storico e una nuova espansione per maglie regolari nel territorio circostante. A cavallo tra le*

due guerre sono sorti numerosi quartieri di edilizia pubblica per dipendenti statali mentre, negli anni '60, in seguito a specifiche disposizioni legislative si sono avviati programmi per la realizzazione di insediamenti di edilizia economico popolare. I Piani per l'edilizia economica e popolare hanno cercato di dare risposta alle esigenze ed al fabbisogno abitativo della popolazione ed hanno trovato nel territorio reggino, in special modo nella prima periferia, una forte implementazione; la questione abitativa ha sempre caratterizzato l'urbanistica di Reggio Calabria nel senso che la rincorsa alla costruzione di case ha provocato un eccessivo consumo di suolo ed uno stravolgimento della logica del piano regolatore". [Considerazioni contenute nel documento "I dossier delle città metropolitane. La Città metropolitana di Reggio Calabria", 1 ed. marzo 2017, a cura del Dipartimento per gli affari regionali e per le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri]

Sono sorti quartieri popolari caratterizzati dall'isolamento, dalla carenza dei servizi pubblici primari e di opere di urbanizzazione primaria, da scarsa accessibilità e bassa qualità ambientale. Dopo gli anni dell'espansione edilizia, l'attenzione di amministratori e urbanisti si è concentrata dapprima sul recupero del patrimonio edilizio esistente e successivamente sulla riqualificazione urbana e territoriale. La città, dal 1998, è stata interessata da una serie di investimenti che ne hanno solo in parte cambiato il volto. Tra i primi interventi l'implementazione del progetto *Urban*, concretizzatosi nella realizzazione di ventotto progetti tesi al riequilibrio del territorio, allo sviluppo economico e all'integrazione sociale. Il programma *Urban* della città di Reggio Calabria insiste nell'area nord del perimetro comunale, in una delle zone maggiormente problematiche ma anche ricche di opportunità non opportunamente valorizzate. Successivamente sono intervenute legislazioni speciali note con il titolo di "decreto Reggio" e ora confluite nei finanziamenti del cosiddetto Patto per il Sud, in fase di implementazione e realizzazione.

Sotto un profilo generale, i caratteri delle periferie di Reggio Calabria sono rintracciabili e sintetizzabili nelle seguenti tipologie: *periferie e ambiti di edilizia intensiva*, in cui la scarsa qualità edilizia si associa con una insufficienza di servizi collettivi; *quartieri di edilizia residenziale pubblica*, prevalentemente al centro-città, in cui le esigenze di riqualificazione sono generalmente facilitate da una soddisfacente disponibilità di spazi pubblici che consentono di dar luogo a consistenti miglioramenti delle condizioni urbanistiche anche senza operare interventi di ristrutturazione urbanistica; *insediamenti di edilizia illegale*, connotati da insufficienza delle dotazioni infrastrutturali; *periferie e territori ad alto indice di dispersione insediativa*, in cui, come per la categoria precedente, la scarsa qualità edilizia si associa ad un'insufficienza di servizi collettivi.

Lungo la strada che costeggia lo Stretto da Reggio Calabria a Villa San Giovanni e una zona collinare a sud del centro cittadino si susseguono una serie di quartieri considerati a forte disagio socio-economico e alto indice di rischio sotto il profilo della sicurezza pubblica. Tali aree periferiche coniugano in sé bassi indici di scolarizzazione, elevati tassi di disoccupazione, presenze di popolazione straniera vulnerabile, di origine prevalentemente africana e asiatica, un forte degrado edilizio e un alto grado di rarefazione dei servizi non solo primari (servizi idrici, fognari, energia elettrica e collegamenti tecnologici), ma anche di natura commerciale, educativa, assistenziale e ricreativa.

Da aree, inizialmente considerate e immaginate a forte sviluppo per le grandi potenzialità economiche e turistiche ora risultano in prevalente stato di abbandono e l'originaria bellezza paesaggistica è ora sfregiata dall'incuria e dal degrado. Tra queste aree, si segnalano, in particolare, i quartieri di Archi CEP, Arghillà e Modena-Ciccarello, a forte rischio anche sotto i profili di ordine e sicurezza pubblica come riferito dalle forze di polizia.

2. ARCHI CEP

A nord della Città, crocevia tra il mare e i centri più interni, è connotato da un debole tessuto di servizi primari, dalla fragilità del contesto culturale nonché dalla presenza di pericolose organizzazioni criminali della 'ndrangheta. Si tratta di un esteso agglomerato di edifici costruito agli inizi degli anni '60 per soddisfare le esigenze abitative dei cittadini residenti nel più vasto quartiere di Archi e costituito da 24 lotti abitativi ove risiedono e dimorano oltre 7.200 residenti, prevalentemente del ceto operaio e impiegatizio. Sono presenti anche numerosi soggetti gravati da pregiudizi penali e di polizia appartenenti sia alla criminalità comune che alla 'ndrangheta, in particolare intranei alle cosche dei "De Stefano", dei "Tegano", dei "Molinetti" e dei "Fontana". Nell'ultimo biennio sono stati denunciati 327 delitti di cui 162 scoperti e tratte in arresto 18 persone e deferite altre 167. I reati più frequenti riguardano quelli contro il patrimonio e lo spaccio di sostanze stupefacenti. Il territorio è sottoposto a particolari misure di controllo, prevenzione e vigilanza.

3. ARGHILLÀ

È il quartiere più recente, risalendo il primo nucleo agli anni '80, sovrasta lo Stretto con le sue case popolari ed è caratterizzato da diffuse sacche di illegalità connesse alla presenza di cittadini rom scarsamente integrati nel territorio. Il complessivo contesto edilizio consta di circa 1.400 appartamenti, cui vanno sommati altri 500 di edilizia privata cooperativistica, con oltre 10.000 residenti. Il quartiere è di fatto diviso in due zone, quella posta a Nord registra la presenza di cittadini rom, diffusamente pregiudicati, radicati e stanziali in quel territorio, cui si aggiungono cittadini extracomunitari, provenienti dal Nord Africa e dall'est europeo. Una delle problematiche più volte affrontata anche in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica riguarda il fenomeno delle occupazioni abusive di immobili. Si registrano in parallelo allacciamenti abusivi alle reti idriche ed energetiche di interi condomini. I mirati servizi di controllo disposti nell'area sono valsi a contenere il fenomeno, mentre continuano le programmazioni di nuovi e più stringenti interventi.

4. MODENA-CICCARELLO

È un quartiere posto a sud della Città, costituito da edifici di prevalente edilizia pubblica, occupati nel corso del tempo, spesso abusivamente da soggetti riconducibili a contesti di 'ndrangheta e di criminalità comune. Al suo interno insistono due altri insediamenti di nomadi rom, dediti alla commissione di varie fattispecie di reato contro il patrimonio e la persona e al traffico di stupefacenti, denominate usualmente

"Palazzine degli zingari" e "la Polveriera", quest'ultima un'area ex militare. Le strutture abitative sono ormai fatiscenti, prive di idonei servizi primari. Si tratta di vere e proprie "enclave" isolate nel contesto più vasto di quel territorio ad elevati indici di abusivismo.

Costanti i servizi di controllo, prevenzione e vigilanza disposti nell'area e programmati in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica a carattere rinforzato con ampio impiego di uomini e mezzi e di unità cinofile delle Forze di Polizia. Recentemente su sollecitazione di questa Prefettura è stata programmato un intervento di bonifica all'interno della cosiddetto "Polveriera". Il Comune, inoltre, ha, negli anni, avviato una serie di interventi sociali non sufficienti ancora a coprire la vasta area dei bisogni e del disagio socio-culturale.

L'unico campo Rom non autorizzato nel territorio della città metropolitana si trova nel comune di Melito Porto Salvo, abitato da 5 famiglie con 25 componenti detti nuclei familiari nel complesso.

Per quel che riguarda l'attuazione dei provvedimenti urgenti di cui al decreto-legge n. 14 del 2017, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", secondo i dati della questura, sono stati 10 i DASPO urbani disposti, nessuno nel restante territorio metropolitano.

PAGINA BIANCA



170222023990