



OSSERVAZIONI IN MERITO ALLE PROPOSTE DI LEGGE SUL RISANAMENTO BARACCHE A MESSINA

a cura dell'Unione Inquilini Messina

A forza di sacrificare l'essenziale per l'urgenza, si dimentica l'urgenza dell'essenziale. (Edgar Morin)

Introduzione

Le proposte di legge in esame affrontano il problema socio-ambientale causato dalla presenza, nella città di Messina, di insediamenti di baracche risalenti nel tempo.

Nelle relazioni illustrative viene ricordato che a causa della grave situazione igienico-sanitario-ambientale, il sindaco di Messina aveva emanato l'ordinanza contingibile e urgente n. 163 del 6 agosto 2018, per lo sgombero e la demolizione di tutte le strutture abitative situate negli ambiti di risanamento, e che il 19 settembre 2018 la Giunta regionale siciliana ha approvato la richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza socio-sanitaria e ambientale riguardante le suddette zone di risanamento. Tale richiesta successivamente è stata respinta dal Dipartimento nazionale di protezione Civile.

Il discorso preparatorio impiegato dai promotori istituzionali del risanamento ai fini della definizione dell'emergenza ha fatto largo uso di riferimenti a eccessi di disturbi respiratori. L'Asp dichiara che, da uno screening pneumologico condotto su 1.202 residenti nelle aree di risanamento tra ottobre e dicembre 2018, *“non è stata diagnosticata alcuna patologia respiratoria correlata all'esposizione a inquinanti ambientali”*. **È evidente che la questione richieda un approfondimento ulteriore.** Analogamente l'Arpa in data 12/9/2019, in seguito a richiesta di accesso agli atti, afferma che non è stato possibile verificare l'entità del potenziale rischio (dispersione fibre nell'aria) in ragione di problemi relativi agli strumenti tecnici di rilevazione. Inoltre si è sostenuta l'esistenza di una differenza di 7 anni nelle attese di vita dei residenti. Un dato che, secondo l'Assessorato regionale della salute, corrisponde a quello medio diffuso in Sicilia tra i gruppi sociali deprivati e che non può essere messo in relazione solo alla residenza degli individui. I presupposti sanitari che giustificavano la promozione dello stato di emergenza risultano dunque dubbi, se non indimostrati, sul piano strettamente sanitario. A tal proposito, considerata la

delicatezza e l'importanza che richiede la questione risanamento, pensiamo che si debba ricorrere a dati scientificamente certi per avere un quadro completo della situazione.

Alla luce di queste premesse e venendo così alle proposte di legge in esame, osserviamo che esse incidono prevalentemente sulle seguenti materie: 1) governo del territorio; 2) tutela dell'ambiente; 3) formazione professionale; 4) tutela della concorrenza. Si tratta di aree di intervento che, alla luce delle previsioni dell'art 117 della Costituzione e di un'ampia giurisprudenza costituzionale, pongono complessi problemi in ordine alle competenze costituzionali, alla natura del commissariamento e al potere derogatorio dei commissari.

In via generale può dirsi che due sono le macro aree in cui è possibile collocare ed inquadrare le proposte in discussione; infatti, sussistendo chiaramente un profilo di attrazione a livello statale e della disciplina e dell'esercizio di funzioni amministrative (pur nella forma del commissariamento), il riferimento obbligato sta o nelle ipotesi di un commissariamento di natura sostitutiva di cui all'art. 120 Cost. o, viceversa, nella riconducibilità alla ormai nota figura della *chiamata in sussidiarietà* così come progressivamente delineata dalla giurisprudenza costituzionale.

Alcune considerazioni sulla funzione del Commissario

Per quanto riguarda il secondo profilo sopra richiamato, con la sentenza n. 303 la Corte ha fissato alcuni cardini per l'esercizio di tale potere di avocazione di competenze. I principi sono quelli per cui allo Stato spetta il ruolo di garanzia delle istanze unitarie della Repubblica. Al fine di realizzare tale esigenza la legge statale ai sensi dell'articolo 118, primo comma della Costituzione, in via sussidiaria può attrarre a livello statale funzioni amministrative di spettanza degli enti locali; tale potere è precluso ai regolamenti "ordinari" ed ai regolamenti in materie delegificate; inoltre la legge statale che avochi funzioni amministrative regionali in sussidiarietà per essere legittima deve corrispondere al cd. "principio dell'intesa", valido anche per le Regioni ad autonomia speciale e per le province autonome.

La Corte costituzionale ha più volte affermato che «la nomina di un Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica»: essa è volta a soddisfare la «necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute.

Nelle proposte di legge presentate, riteniamo che questi nodi non vengano affrontati e considerando la diversità di presupposti, natura ed efficacia delle figure ricordate, si rende necessario un approfondimento dell'eventuale intervento. Il punto cruciale sta nello stabilire se gli interventi di riqualificazione (in senso lato) proposti possano essere considerati interventi emergenziali. Assistiamo con preoccupazione, come è noto, da tempo, alla costituzione di fatto di un diritto

pubblico dell'emergenza che da derogatorio è divenuto pressoché ordinario. È di tutta evidenza che il diritto dell'emergenza in un ordinamento costituzionale ha o dovrebbe avere per sua natura una posizione residuale. Occorre ribadire che la valutazione sulla sussistenza del fatto emergenziale se sganciata da fatti che per loro natura oggettiva sono emergenziali (catastrofi naturali, terremoti, eventi di protezione civile) rischia di assumere non solo un'intrinseca politicità, ma una inammissibile forza derogatoria non compatibile con fondamentali presidi costituzionali.

Prima di ogni ulteriore approfondimento è importante che emerga, tra le proposte di legge, un nesso inscindibile, necessario e inoltre ragionevole e proporzionato tra l'ampiezza delle deroghe con i conseguenti poteri extra ordinem del nominando Commissario e la concreta situazione.

Sotto questo punto di vista appare più attenta a queste preoccupazioni di ordine costituzionale, ma in senso lato anche politico, la proposta di legge n° 2376 che limita a puntuali deroghe al Codice degli appalti sostanzialmente tipizzate, la idoneità derogatoria dei poteri commissariali.

Contrariamente, un'azione commissariale che, trattando molteplici materie, derogherebbe all'ordinamento vigente, non rispetterebbe quei parametri indefettibili di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità previsti.

Il richiamo al cosiddetto modello Genova, appare del tutto inconferente, innanzitutto perché in quel caso si tratta di un evento catastrofico non prevedibile che per la sua natura oggettiva si sposa con la possibilità di un intervento riconducibile all'alveo sia concettuale che normativo della protezione civile; in secondo luogo perché come autorevolmente osservato: in generale, la figura del Commissario straordinario per l'esecuzione di lavori pubblici, con le norme derogatorie che la accompagnano, può trovare giustificazione per una singola opera pubblica, o al più per un numero limitatissimo di opere, per le quali sussistano nel contempo particolarissime ragioni di intervento. Un diverso modo di operare introdurrebbe, in via pressoché generale, una sorta di amministrazione alternativa per commissari.

Inoltre, appare del tutto improponibile la previsione secondo cui il sindaco diverrebbe ex lege Commissario straordinario. Tale previsione è del tutto fuori dal quadro costituzionale, infatti, dovrebbe essere quasi ovvio che, in presenza di un intervento statale, sia inteso in termini di poteri sostitutivi sia inteso in termini di chiamata in sussidiarietà, lo Stato agisce, come detto, quale garante della unità della Repubblica intesa come universalità dei diritti e delle libertà. Pertanto, ne assume anche funzioni legislative e amministrative derogatorie dell'ordine consueto delle competenze costituzionali, ma pur sempre in ragione di preminenti interessi di unità dell'ordinamento nel senso che abbiamo precisato. È evidente come anche nel nostro caso, vi è un contestuale movimento da una parte di verticalizzazione della funzione e dall'altro di accentramento a livello statale dell'esercizio di questa funzione. Trattandosi comunque di slittamenti rispetto al regime ordinario risulta chiaro che, posto che il livello statale assume l'esercizio dei poteri, deve conseguire anche l'assunzione di responsabilità per l'esercizio di questi, poiché sarebbe

paradossale, come in questo caso, che poteri derogatori dell'ordinamento vigente possano essere affidati ad un organo privo di qualunque competenza legislativa.

Un provvedimento straordinario riteniamo debba considerare inoltre con estrema attenzione tutti gli ambiti materiali di intervento che riguardano in sostanza la riscrittura di parti della città; interventi che si rivolgono al futuro ovvero alla ridefinizione in termini non provvisori ma definitivi della fisionomia e della identità della città.

Si pensi che perfino nelle zone colpite dai sismi degli ultimi anni (Abruzzo, Emilia etc), quindi dentro un perimetro certamente riconducibile alla nozione di Protezione civile, la stessa emergenza non postula mai, in via automatica, la necessità di una sostituzione del soggetto a cui la funzione compete. Solo nell'evenienza in cui quest'ultimo, a causa della straordinarietà dell'evento, sia ritenuto impossibilitato o sprovvisto di mezzi adeguati a intervenire: emergenza e sostituzione con un Commissario dovranno coincidere. In altri casi, il tipo e la dimensione dell'interesse da preservare (nel nostro caso, all'uso del territorio) e soprattutto le circostanze che connotano (in concreto) l'emergenza potranno suggerire una soluzione alternativa: l'istituzione di meccanismi di raccordo tra tutti i soggetti pubblici coinvolti che, senza compromettere (se non marginalmente) l'ordinario regime delle competenze, metta ciascuno nelle condizioni di assicurare rapidità ed efficacia al proprio intervento.

Alla luce di quanto finora emerso, quindi, sembra senz'altro preferibile assegnare al Commissario, specie nella fase della (vera e propria) ricostruzione, un ruolo di regia che, senza esautorare i Comuni dalle proprie funzioni, stabilisca con essi una rete sinergica delle decisioni, evitando quella frattura (assai comune nelle legislazioni di emergenza) tra gestione commissariale e ruolo delle amministrazioni comunali. In altri termini, le questioni poste dall'emergenza – che, come è noto, si protrae per anni – giustificano una figura di Commissario (rappresentante dello Stato centrale) che accompagni gli enti locali interessati ma non li sostituisca nell'esercizio delle funzioni a essi spettanti, destinate a disegnare stabilmente il futuro della comunità.

Al fine di favorire forme di democrazia partecipativa ed un **confronto costante col territorio**, modalità peraltro aderenti a quel principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art 118 cost, **riteniamo importante la costituzione di istituti partecipativi** composti da rappresentanti della società civile, comitati abitanti zone risanamento, professionisti, associazioni ambientaliste, sindacati inquilini ecc.

Un approccio costruttivo alle proposte di legge

Le nostre valutazioni sull'approccio emergenziale al risanamento, ma più in generale al tema dell'abitare restano invariate: ciò che è mancato in questi anni in Italia e maggiormente a Messina (una delle città più depresse dal punto di vista economico) è stato un intervento ordinario, costante, ciclico con immissione di risorse pubbliche per aumentare la dote di edilizia popolare. È un

problema intimamente strutturale, generato da un progressivo ritiro dello Stato garante del Welfare abitativo, dalla rarefazione di risorse per le politiche dell'abitare e dall'utilizzo oramai trentennale di politiche assistenzialiste e specialiste che per certi versi si sono sostituite alle "politiche generali" per fronteggiare la vasta e variegata sofferenza abitativa presente sul territorio e aggravata da questa crisi sanitaria.

Un disegno di legge nazionale ad hoc, speciale per la città di Messina ed il risanamento delle baracche (come la L.R. 10/1990 e la L.R. 4/2002), riteniamo sia utile per i baraccati e per la città, nel caso in cui si interpreta fedelmente la nozione costituzionale aggiornata e innovativa del diritto all'abitare. Noi ci siamo e siamo disposti ad offrire il nostro contributo in merito.

Secondo i dati elaborati dall'Unione Inquilini, considerate le differenti forme di precarietà abitativa presenti nel territorio di Messina, **sono circa 4000 i nuclei familiari attualmente privi di adeguata sistemazione alloggiativa (baraccati compresi). Secondo l'ufficio statistica del Ministero degli Interni, i dati relativi all'anno 2019 sui procedimenti di rilascio immobili mostrano in città una percentuale di morosità che supera il 92%; e ancora, 258 sono le sentenze di sfratto, 238 le richieste di esecuzione e 123 gli sfratti eseguiti con la forza pubblica. La crisi sanitaria odierna impatta pericolosamente su un terreno di per sé fragile, indebolendolo ulteriormente.**

Il rapporto "Messina in cifre 2018", prodotto dall'ufficio statistico del Comune, ci dice che il 32% della popolazione messinese vive con un reddito massimo annuo di 10.000 euro. **La maggioranza dei messinesi, praticamente uno su tre, dichiara di guadagnare non più di 800 euro al mese e gli occupati sono diminuiti del 7% rispetto all'anno precedente, ottenendo il peggior trend tra i principali comuni italiani. La questione abitativa, dunque, va oltre le baracche, si accompagna a quella economica ed investe tutta la città.**

Messina, al pari del resto del Paese, avrebbe la necessità di dotarsi anche di risorse eccezionali, ma soprattutto di un piano ordinario che dia continuità e che sia in grado di rispondere al bisogno sociale di abitazione. Possiamo altresì osservare che il difetto "riparativo" dell'impostazione emergenziale è, nel caso in questione, quello di sottintendere una "logica dell'indifferenziazione". Le baracche vengono ritratte in modo uniforme, senza alcuna attenzione per gli elementi strutturali che le rendono differenti le une dalle altre.

La legge regionale 10/1990 (legge speciale per il risanamento della città) prevede l'assegnazione dell'alloggio ed il coevo abbattimento della baracca, tuttavia questa procedura non ha funzionato producendo l'occupazione delle stesse baracche liberate. A parte le responsabilità politiche per la mancata sorveglianza, riteniamo che il fenomeno delle occupazioni delle baracche e delle casette ultrapopolari abbia una radice più profonda. Se da un lato, le operazioni di risanamento hanno proceduto a rilento, dall'altro, sono stati emanati solo pochi bandi per l'assegnazione di case popolari non riuscendo a soddisfare le esigenze di tanti *mal loges* messinesi che parallelamente ai baraccati chiedevano un alloggio seguendo i canali canonici dell'edilizia residenziale pubblica.

La precarietà abitativa di tante famiglie, nel corso degli anni, ha raggiunto, con forme e livelli differenziati, percentuali allarmanti di criticità che, sommati alla povertà economica, hanno prodotto un passaggio pericoloso dalla vulnerabilità residenziale all'esclusione sociale. I percorsi istituzionali per offrire alloggi popolari a soggetti in difficoltà economica sono stati esigui e debolissimi nella loro capacità d'offerta. Giocoforza, l'occupazione di una casetta ultrapopolare o peggio di una baracca, rappresentava per qualcuno perfino un tetto sulla testa.

Risulta per altro evidente che questa modalità si è sviluppata nel tempo con la tacita approvazione delle Amministrazioni comunali che, non potendo offrire concrete alternative, hanno sorvolato colpevolmente sul fenomeno, ottenendo peraltro un allentamento temporaneo della pressione sociale dei senza casa sul comune. **Possiamo accertare senza alcun dubbio che l'assenza di politiche abitative ordinarie si è progressivamente scaricata sul percorso del Risanamento, di per sé macchinoso, appesantendo e rallentando il raggiungimento degli obiettivi della Legge. Difatti, la riserva del 30% prevista dai bandi comunali ERP per le categorie più fragili, tra cui i baraccati, ha assunto nel tempo una funzione di bilanciamento, di compensazione per i rallentamenti delle operazioni di risanamento e di assegnazioni alloggi.**

Il paradosso sociologico è quello per cui alcune delle abitazioni che il piano di risanamento considera baracca, sono in realtà case, le c.d. case minime, migliorate dagli investimenti fatti dagli abitanti nel corso degli anni, dei decenni (Farinella D, Saitta P., *The Endless Reconstruction*, Palgrave, 2019). Si può dunque osservare che non sono poche e che potrebbero essere trattate distintamente. In questi casi sarebbe apparso più utile, oltre che verosimilmente economico, **provvedere all'infrastrutturazione e urbanizzazione delle aree su cui si sviluppano queste abitazioni, procedendo dunque alla loro integrazione nel patrimonio immobiliare formalmente riconosciuto.** Sarebbe opportuno promuovere l'"auto-recupero" di alcuni insediamenti abitativi informali posti nelle condizioni migliori. Una pratica – si può notare incidentalmente – facilitata dal fatto che la popolazione residente nelle aree di risanamento è spesso occupata, o ha comunque maturato esperienza lavorativa in quel settore edile che costituisce lo sbocco naturale, ancorché spesso temporaneo, della forza lavoro sotto-qualificata messinese (Saitta P., *Quota zero*, Donzelli, 2013).

Si intendono inoltre sottolineare i rischi sottesi allo "sradicamento" (Saitta, P., *Baracche: la dualità tra risanamento e sradicamento, gli errori e i pericoli che si celano*, Lettera Emme, 2/10/2018) e alla sottovalutazione dell'importanza delle reti sociali presenti nelle aree di risanamento: reti volte al soddisfacimento di bisogni familiari, come per esempio quelli per l'assistenza condivisa dei malati da parte di membri di nuclei familiari imparentati, residenti in case diverse ma tra loro vicine. Senza contare le esigenze dei minori relative alla scuola o alle attività formative in cui risultano impegnati. Qualcosa, peraltro, che appare doppiamente importante in una città in cui le distanze sono rilevanti e i mezzi pubblici inefficienti. Il rischio che si intravede – e che non a caso si è già tradotto nel rifiuto da parte di alcuni delle abitazioni proposte – è che la caratteristica di un intervento indifferenziato sia poco compatibile con gli imperativi della salvaguardia di un ordine familiare, compensativo peraltro delle carenze del welfare.

In Italia secondo il “rapporto 2018 Federcasa – Nomisma” risultano 759 mila alloggi in locazione Erp, di questi 45 mila sono vuoti e 48 mila occupati abusivamente. **È impensabile che, alla luce di una estesa sofferenza abitativa che vive oggi la città di Messina, ancora non si sia proceduto ad un accurato censimento degli alloggi vuoti da parte dei soggetti gestori di edilizia residenziale pubblica. Molti alloggi non vengono assegnati perché richiedono interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria. Intercettare subito i fondi pubblici (vedi art. 4 legge 80/2014) permetterebbe di rendere immediatamente disponibili immobili che attualmente non possono essere assegnati.** Secondo il Presidente di Federcasa, in particolar modo nel meridione, non sono state utilizzate colpevolmente le risorse della succitata legge per rendere disponibili gli alloggi ammalorati.

Manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi pubblici, acquisto di alloggi privati sul mercato e rigenerazione delle aree pubbliche dismesse sono azioni che devono procedere armonicamente verso lo stesso obiettivo: aumentare lo stock di edilizia pubblica. Nondimeno il solo acquisto degli alloggi privati sul mercato non può essere una risposta strategica per il risanamento a Messina. Tuttalpiù rappresenta, in maniera complementare rispetto alla rigenerazione urbana, un intervento dall’importante valenza politica, etica e sociale, considerati migliaia di alloggi vuoti in città frutto della speculazione edilizia.

Per la città di Messina, la città più disoccupata d’Italia, dove negli ultimi dieci anni si sono persi circa 10 mila posti di lavoro nell’edilizia, un piano strategico di rigenerazione e riqualificazione urbana diventa un piano per il lavoro! L’obiettivo è quello di aumentare la dote di alloggi popolari attraverso il recupero di aree urbane, edifici pubblici e privati dismessi e con l’abbattimento di edifici oramai a fine vita aumentando ove possibile l’indice di ricostruzione. La rigenerazione e la riqualificazione urbana con criteri ecosostenibili, genererebbe una ricaduta complessiva sull’economia (effetti diretti, indiretti e indotti) e migliorerebbe la qualità della vita dei residenti. Abbiamo bisogno di una città vivibile, solidale e bella!

Le risorse

La rigenerazione urbana si inserisce nel contesto delle città sostenibili e all’interno delle misure di salvaguardia dell’ambiente previste come obiettivo strategico dalla Comunità Europea. In questo senso numerose sono le proposte di investimento di risorse del Recovery Fund per questa tematica. Federcasa, ad esempio, raccomanda l’utilizzo delle suddette risorse per potenziare l’edilizia residenziale pubblica attraverso progetti di demolizione/ricostruzione di alloggi esistenti che hanno raggiunto il fine vita edilizio, oppure per interventi di rigenerazione urbana di aree pubbliche dismesse.

Inoltre, non ultima la richiesta da parte dell’ANCE di utilizzare circa 5miliardi del fondo europeo per la rigenerazione urbana.

Considerata la oramai incistata “questione risanamento” di Messina, **potrebbe essere auspicabile utilizzare parte dei fondi del Recovery Fund, almeno lo 0,02% delle risorse a fondo perduto ripartite dal 2021 al 2025.** Fondi sicuramente straordinari in relazione alla specialità della legge.

Tramite interrogazione n.5-02855 del gruppo parlamentare di LeU al Ministro dei Trasporti, abbiamo appurato che in merito alle giacenze sul conto corrente 20128 della Cassa Depositi e Prestiti c'è un tesoretto complessivo di risorse ex Gescal di circa 1 miliardo di euro (giacenza al 30 settembre 2019). Di questi la Regione Sicilia, sempre secondo la risposta all'interrogazione, disporrebbe di una cifra pari a 176 milioni di euro spendibili per l'edilizia sovvenzionata. Esiste un'incongruenza tra le risorse in giacenza accertate dal Ministero delle Infrastrutture ed il saldo in giacenza di cui alla deliberazione della Giunta della Regione Sicilia n. 193 del 21 maggio 2020. Le risorse individuate e riprogrammate ammontano a circa 107 milioni di euro. Al netto di questa discrepanza, pensiamo che debba essere affrontato il tema dell'utilizzazione di questi fondi e sarebbe necessario impegnare parte di queste risorse ordinarie per le operazioni di risanamento.

Infine chiediamo che venga sciolto definitivamente il nodo gordiano delle risorse della legge regionale 10/1990. Ad oggi sembra non siano state impegnate risorse pari ad un quinto della cifra complessiva originariamente stanziata per Messina (500 miliardi di Lire).

Stiamo parlando di decine di milioni di euro, risorse pubbliche di cui abbiamo tremendamente bisogno. A Messina ed in particolar modo ai residenti storici delle zone risanamento, dobbiamo questo elemento di chiarezza e trasparenza.

2 Novembre 2020

Antonio Currò, Componente di Segreteria Nazionale Unione Inquilini
Clelia Marano, Componente di Segreteria Nazionale Unione Inquilini