

**CAMERA DEI DEPUTATI
VIII COMMISSIONE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**

**Audizione di Confedilizia Messina sulle proposte di
legge volte al risanamento dei nuclei abitativi
degradati della città di Messina
(A.C. 1218, A.C. 1739, A.C. 2376, A.C. 2399)**

Roma, 9 dicembre 2020

Premessa

L'annoso problema dei nuclei abitativi degradati nella città di Messina affonda le proprie radici nell'evento calamitoso del terremoto del 1908, che privò dell'abitazione gran parte della popolazione scampata alla tragedia.

La realizzazione di alloggi in legno da destinare alle famiglie terremotate avrebbe dovuto rappresentare, almeno nelle intenzioni dei governanti dell'epoca, una soluzione provvisoria, nelle more di un intervento ricostruttivo di ampio respiro.

Tuttavia, la realtà attuale è ben distante da tali buoni propositi, come testimonia il triste ricambio generazionale di occupanti delle cd. "baracche", a cui si è accompagnato un sentimento di sfiducia verso le istituzioni ed una sempre più marcata divisione nell'ambito dello stesso contesto cittadino.

Invero, poco distanti l'una dell'altra, coesistono in più zone - anche centrali - della città, due realtà diametralmente opposte: da una parte edifici di nuova costruzione con le relative opere di urbanizzazione e servizi; dall'altra un agglomerato di baracche con coperture in eternit, privo dei collegamenti alle reti primarie (idrica, fognaria), in evidente stato di emergenza igienico-sanitaria ed ambientale.

Il tentativo di avviare un serio piano di risanamento mediante la costruzione o l'acquisto di alloggi e la realizzazione delle relative opere di urbanizzazione primaria e secondaria, siccome voluto dalla legge regionale 6 luglio 1990, n. 10 (Regione Siciliana), che ha previsto, peraltro, uno stanziamento di ingenti risorse economiche (500.000 milioni di lire), non ha per nulla soddisfatto le aspettative della cittadinanza.

I dati ufficiali resi noti dal Comune di Messina danno atto che, dal 1990 al 2019, l'Istituto Autonomo Case Popolari - quale stazione appaltante designata dal Comune per le attività di progettazione, realizzazione, assegnazione e gestione degli alloggi popolari - ha realizzato e consegnato solo 606 alloggi, a fronte di un bisogno abitativo stimato 2.154

nuclei familiari, corrispondenti a 6.400 persone, cui si aggiungono circa 500 unità corrispondenti a nuclei familiari non censiti in quanto insediati in zone degradate, collocate al di fuori del perimetro delle aree di risanamento.

Dal 2018, con l'insediamento dell'attuale amministrazione comunale, è riaffiorata la priorità di definire la centenaria "questione baracche".

Tralasciando l'iter intrapreso per l'ottenimento della declaratoria dello stato di emergenza che, come noto, non ha trovato accoglimento da parte del Governo nazionale, pare opportuno evidenziare come l'amministrazione locale, attraverso l'istituzione dell'agenzia per il risanamento di Messina (ARISME), in attuazione dell'articolo 62, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, abbia dato impulso ad una serie di attività volte al reperimento ed all'assegnazione di alloggi, in parte già costruiti dallo I.A.C.P. (circa 96), ed in parte reperiti sul libero mercato mediante acquisto da privati.

Tale meritoria attività, seppure non risolutiva della problematica in parola, va senz'altro presa in esame in ragione dei risultati conseguiti, tanto più laddove si tenga conto del breve arco temporale di operatività di ARISME, poiché consente per un verso di meglio enucleare le criticità che, nel tempo, hanno ostacolato l'opera di risanamento della città di Messina e, per l'altro, di individuare il quadro di priorità e le buone pratiche da attuare per il conseguimento degli obiettivi sottesi alle proposte di legge in esame.

1. Criticità ostative ad una efficace azione di risanamento

Il quadro descritto in premessa impone, preliminarmente, l'individuazione e l'analisi dei fattori che, nel lungo arco temporale trascorso dall'intervento legislativo del 1990, hanno ostacolato il risanamento delle aree degradate.

La previsione di una pluralità di soggetti cui, a vario titolo, è stato demandato il compito di curare i vari passaggi tecnici ed amministrativi del progetto di risanamento, in difetto di

una regia unitaria, ha rappresentato la principale causa di una eccessiva burocratizzazione dell'iter previsto dalla normativa per il risanamento.

Conseguentemente, si è assistito ad una forte dilatazione delle tempistiche per la realizzazione di nuovi alloggi di edilizia popolare, cui si è accompagnata la proliferazione di costi per l'amministrazione.

Il fattore "tempo" ha assunto, dunque, un ruolo determinante rispetto al mancato conseguimento degli obiettivi prefissati, soprattutto laddove si osservi che, a fronte dell'assegnazione di un numero, sia pure esiguo, di alloggi, non si è registrata una proporzionale riduzione delle "baracche".

Anzi, l'eccessivo dispendio di tempo, unitamente all'asincronia tra la consegna degli alloggi popolari e l'attuazione del programma di demolizione delle baracche una volta liberate, hanno fatto sì che si verificasse l'avvicinarsi di nuovi occupanti, anch'essi aspiranti al futuro ottenimento di un alloggio popolare.

Sotto altro profilo, deve rilevarsi come un'ulteriore criticità sia stata rappresentata dall'investimento delle risorse destinate al risanamento, in via sostanzialmente esclusiva, nella edificazione di alloggi popolari di nuova costruzione, tralasciando, invece, la concorrente possibilità di acquisto di immobili già esistenti sul mercato.

2. Focus degli obiettivi da realizzare

La breve disamina delle criticità testé rassegnata, lungi dall'assumere una sterile valenza retorica, pare indispensabile per meglio focalizzare le priorità su cui il Legislatore è chiamato ad intervenire.

Ebbene, tutti i fattori critici sopra evidenziati possono essere ricondotti alla mancanza di una visione unitaria ed armonica del concetto di risanamento.

Esso, infatti, non può intendersi solo come intervento emergenziale rispetto all'esigenza abitativa, quanto piuttosto come un programma teso a guarire il tessuto sociale da una lacerazione ormai centenaria, scongiurando la supina accettazione di tale situazione di degrado, che tocca da vicino non solo le istituzioni ma anche e soprattutto la collettività.

3. Riflessioni sulle proposte di legge

Senza addentrarci nei profili di rilievo costituzionale che afferiscono il riparto delle competenze tra Stato, Regione ed enti locali, si condivide, anche alla luce delle riflessioni sopra rassegnate, la proposta di nomina di un Commissario straordinario per il risanamento, la bonifica e la riqualificazione urbana e ambientale della città di Messina, nonché per la demolizione degli immobili abitativi in condizioni di degrado ricadenti nel perimetro delle aree di risanamento.

In particolare, si ritiene che la proposta di legge n. 2399, nell'individuare le funzioni del Commissario straordinario, abbia ben colto la necessità di un intervento simultaneo su due fronti paralleli, ovvero la realizzazione e/o acquisizione di adeguati alloggi e la contestuale demolizione dei manufatti degradati, per una definitiva bonifica e riqualificazione urbana e ambientale delle aree in cui essi ricadono.

Anche l'individuazione di una tempistica contenuta e cadenzata, entro cui il nominato Commissario dovrà predisporre il piano di attuazione e programmare gli interventi di risanamento, appare una prerogativa imprescindibile, posto che l'esecuzione di interventi discontinui e disorganici si è, ad oggi, manifestata del tutto inefficace.

Si ritiene, a tal proposito, che l'istituzione della figura del Commissario, quale soggetto di riferimento per ogni aspetto afferente il coordinamento e l'attuazione del progetto di risanamento, costituisca un valido strumento per favorire la celerità e la semplificazione dell'iter amministrativo e burocratico.

Sotto tale profilo, non appare superfluo segnalare come l'esperienza della costituzione dell'ARISME, che ha sostanzialmente assorbito i compiti precedentemente demandati in gran parte allo I.A.C.P., ha prodotto risultati – come sopra richiamati – che, seppure contenuti anche in relazione alla sua recente costituzione, hanno fatto registrare un *trend* positivo nell'azione di risanamento.

4. Sulla partecipazione della proprietà al progetto di risanamento

Le riflessioni sopra esposte consentono di poter affermare che l'idea di un risanamento dei nuclei abitativi degradati fondata esclusivamente su programmi costruttivi di edilizia economica popolare debba reputarsi insoddisfacente, anche alla luce di un bilanciamento in termini di costi/benefici, in rapporto alle tempistiche di ultimazione e consegna degli alloggi ed all'ingente numero di nuclei familiari aventi diritto.

Pare, invece, opportuno volgere lo sguardo al mercato immobiliare privato per la realizzazione in tempi congrui di un programma di risanamento ad ampio spettro, capace di coniugare le esigenze di reperimento delle abitazioni a costi inferiori per l'amministrazione rispetto a quelli necessari per nuove edificazioni ed in tempi celeri e, al contempo, di inclusione sociale dei nuclei familiari provenienti da situazioni di particolare disagio.

A tal riguardo, si ritiene utile esporre l'esperienza di Confedilizia sul territorio di Messina rispetto all'avviso pubblico ricognitivo di ARISME per l'acquisto o locazione di immobili sul mercato da destinare all'edilizia economica e popolare.

Tale iniziativa, seppure può considerarsi un varco verso una nuova prospettiva, ha presentato dei limiti che hanno ostacolato il rapido reperimento di immobili da destinare al suddetto scopo.

Dalle segnalazioni pervenute dagli agenti immobiliari aderenti alla Confedilizia, nonché dai singoli proprietari, è emerso che, a fronte di un ampio numero di immobili posti sul

mercato ed astrattamente disponibile per la compravendita o locazione, gran parte delle trattative si siano arenate, poiché il bando in parola contiene limitazioni eccessivamente stringenti, avuto riguardo alle caratteristiche richieste, molte delle quali non intrinsecamente attribuibili alle singole unità immobiliari, bensì allo stabile in cui esse ricadono e, comunque, non ostative alla stipula dell'atto pubblico di compravendita; inoltre, i criteri di determinazione del prezzo vengono unilateralmente prefissati dall'Ente, lasciando margini di trattativa minimi e con previsione di adempimenti a titolo oneroso sia per l'adeguamento dell'immobile che per eventuali perizie di stima, posti a carico esclusivo del proprietario, il quale rimane comunque esposto all'alea del diniego insindacabile alla conclusione dell'affare da parte dell'ARISME.

Maggiormente critico si è rivelato il campo della locazione, in difetto di garanzie, da parte dell'Ente in luogo dell'occupante, in ordine al pagamento dei canoni di locazione e degli oneri accessori per l'intero periodo di durata del contratto.

Se ne deduce, dunque, che un reale ed effettivo coinvolgimento dei privati proprietari di immobili nel progetto di risanamento potrà aversi solo garantendo un equilibrio sinallagmatico tra le parti, sin dalla fase di negoziazione, che non può prescindere da una stima obiettiva e condivisa del valore degli immobili per quanto attiene alle compravendite e da idonee garanzie di adempimento agli obblighi contrattuali nelle ipotesi di locazione.

Tale ultimo aspetto necessita di maggiore valorizzazione ove si consideri che l'attuazione di un programma di risanamento omogeneo e non discontinuo, da realizzare sia con ricorso a nuove edificazioni che all'acquisto di immobili già presenti sul mercato, necessiterà comunque, nella fase transeunte di sbaraccamento/demolizione/assegnazione degli alloggi, del ricorso alla locazione.

Pertanto, per favorire un intervento proattivo dei privati nell'attuazione del tanto atteso progetto di risanamento dovrà tenersi in debito conto la previsione di garanzie per i

proprietari di immobili in relazione alla riscossione del canone di locazione per tutta la durata del rapporto contrattuale, nonché la previsione di incentivi e benefici fiscali previsti per i contratti a canone concordato, anche al fine di stimolare il recupero del sentimento di fiducia nelle istituzioni da parte dei proprietari, da ultimo fortemente affievolito dalle iniziative legislative in materia di blocco indifferenziato delle procedure di rilascio degli immobili.

5. Risanamento come inclusione sociale e cura per il territorio

Nella prospettiva di una bonifica e riqualificazione delle aree interessate dal risanamento, si ritiene che il reperimento di alloggi già disponibili sul libero mercato, garantendo le legittime prerogative dei proprietari, possa sia velocizzare l'attuazione del relativo programma sia evitare il sorgere di compendi vocati esclusivamente ad ospitare i nuclei sbaraccati.

Una visione prospettica a lungo termine del risanamento della città di Messina deve comprendere, senza dubbio, anche il profilo dell'integrazione sociale dei soggetti in condizioni di svantaggio non solo abitativo, ma spesso anche economico e personale.

A tal fine, si ritiene che l'inserimento in contesti condominiali già costituiti e regolamentati possa avere effetti acceleratori sul processo di integrazione, favorendo al contempo l'instaurazione di una valida rete di supporto, specie per le fasce più deboli quali i disabili, minori ed anziani.

Inoltre, tale prospettiva consente di programmare un recupero delle suddette aree, da poter destinare, preferibilmente, all'iniziativa di operatori economici privati.

Nell'elaborazione del piano di risanamento, dunque, non ci si potrà esimere dal tenere in debita considerazione la posizione geografica della città di Messina, che la storia annovera come uno dei più importanti centri portuali del Mediterraneo.

Pertanto, un risanamento inteso in senso sostanziale non potrà trascurare di occuparsi della riqualificazione delle zone fronte mare rientranti nelle aree degradate da risanare, incentivando il recupero della vocazione commerciale e turistica della città.

Sotto tale profilo, merita un richiamo l'articolo 2 della proposta di legge n. 2399, che nell'ottica di favorire la ripresa e lo sviluppo delle attività imprenditoriali e degli investimenti negli ambiti territoriali coinvolti nel risanamento, prevede l'istituzione delle "Zone economiche speciali" di cui all'articolo 4, del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.

Si ritiene, infatti, che il rilancio dell'iniziativa economica privata nelle suddette zone potrà avere un impatto positivo sul territorio, in termini sia di rilancio dell'economia che di incremento del decoro urbano e dei servizi, capace di riverberarsi anche sulla qualità della vita dei cittadini.