

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXII  
n. 5

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa della senatrice BOLDRINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MAGGIO 2018

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie

ONOREVOLI SENATORI. – La presente proposta istituisce una Commissione parlamentare di inchiesta monocamerale per accertare e monitorare lo stato di degrado delle città e delle loro periferie, con l’intento di proporre soluzioni, anche normative, relative alle problematiche connesse al loro stato, partendo dal lavoro egregio concluso nella XVII legislatura dalla Commissione istituita con delibera della Camera dei deputati 27 luglio 2016. Dall’inchiesta condotta nella passata legislatura emerge un quadro di degrado territoriale e sociale che caratterizza le aree periferiche di molte città italiane, al quale vanno aggiunti 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. È emersa con forza 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.

Nelle sole quattordici città metropolitane, circa 15 milioni di cittadini (fra periferie dei capoluoghi metropolitani e degli *hinterland*) abitano 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 inter-

venti significativi in questo campo costituiscono 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.

Nel solco del lavoro iniziato dalla Commissione d'inchiesta monocamerale istituita alla Camera dei deputati nella passata legislatura è necessario mettere in cantiere un grande progetto nazionale i cui risvolti non si limitano al miglioramento delle condizioni sociali e ambientali, ma possono 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: 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 efficienza al servizio dei cittadini.

Lo scopo dell'attività della suddetta Commissione parlamentare di inchiesta è, dunque, quello di offrire al Governo e al Senato della Repubblica una visione complessiva della situazione e dello stato delle città con particolare attenzione alle periferie, al fine di elaborare strumenti di prevenzione e di controllo delle situazioni di degrado, partendo proprio dal lavoro eccellente che è stato svolto nella XVII legislatura. Nello specifico attraverso le seguenti azioni:

– 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. 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;

– realizzare un programma per l'intervento urbano 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 per adeguamento delle nostre città a *standard* di vivibilità e sicurezza comparabili con quelli europei;

– 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. Pertanto è necessario definire e programmare politiche per la generazione urbana, finalizzate all'infrastrutturazione e alla digitalizzazione, alla difesa idrogeologica, alla mobilità sostenibile e alla riconversione energetica del patrimonio edilizio, nonché alla sua sostitu-

zione. Una strategia di rigenerazione che prefiguri un nuovo assetto decentrato della struttura urbana: policentrica, sostenibile e accessibile. 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. 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;

– all'interno di una complessiva strategia di rigenerazione delle periferie, particolare attenzione va posta al tema dell'abitare, dal momento che la principale destinazione d'uso delle aree periferiche risulta essere di tipo residenziale. 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. Occorre ridefinire un programma, sia per l'edilizia residenziale pubblica, sia per l'edilizia residenziale sociale, ridisegnando 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;

– vanno definite politiche relative al tema della sicurezza nelle periferie puntando ad esempio su strumenti 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;

– nel quadro di un rinnovato piano per le periferie, un'attenzione particolare deve essere 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*: rafforzare tutte le iniziative di *co-housing* per disabili e soggetti deboli, studenti, famiglie; rafforzare la scuola nelle periferie, sostenere un associazionismo diffuso ed un volontariato che opera nel campo dei servizi sociali, della cultura, 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.

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

---

### Art. 1.

#### *(Istituzione e funzioni)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione, anche partendo dai dati raccolti dal lavoro della Commissione parlamentare di inchiesta istituita per i medesimi scopi nel corso della XVII legislatura con delibera della Camera dei deputati 27 luglio 2016, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 184 dell'8 agosto 2016, e dall'analisi dei dati emersi, resi all'interno dei lavori conclusivi dell'indagine, ha il compito di:

a) elaborare e riferire interventi di carattere normativo, al fine di rimuovere le situazioni di degrado delle città e delle loro periferie;

b) accertare lo stato del degrado e del disagio sociale delle città e delle loro periferie, a partire dalle aree metropolitane, con particolare attenzione all'evoluzione della situazione socio-economica e alle implicazioni sociali e della sicurezza, in relazione:

1) alla composizione sociale della popolazione dei quartieri periferici;

2) alle realtà produttive presenti nei territori delle periferie, nonché ai tassi di occupazione, di disoccupazione, di lavoro sommerso e di lavoro precario, con particolare riferimento alla disoccupazione giovanile e femminile e al fenomeno dei giovani che non lavorano e non sono impegnati in per-

corsi di istruzione, di formazione o di aggiornamento professionale;

3) all'offerta formativa complessiva, fatta salva l'autonomia scolastica, alle reti tra scuole e tra queste e il territorio, ai livelli di istruzione, di integrazione e di abbandono scolastici e al fenomeno dell'analfabetismo di ritorno;

4) alla distribuzione delle risorse infrastrutturali nel territorio delle aree metropolitane e alla situazione della mobilità;

5) alla distribuzione dei servizi collettivi, con particolare riguardo alle strutture pubbliche, private e associative, scolastiche e formative, sanitarie, religiose, culturali e sportive;

6) alla presenza di migranti, con particolare riguardo ai minori e alle donne, tenendo conto delle loro diverse etnie e realtà culturali e religiose, alle strutture e alle politiche messe in atto dalle realtà locali nei confronti degli stranieri, nonché alla presenza di associazioni di migranti e di organizzazioni di volontariato volte alla mediazione culturale e all'inclusione dei migranti stessi;

c) accertare il ruolo delle istituzioni territoriali: regioni, comuni, aree metropolitane, municipalità o circoscrizioni.

3. Per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 2, la Commissione si avvale della collaborazione degli enti locali, delle istituzioni, di istituti di statistica e delle banche dati delle Forze di polizia.

## Art. 2.

### *(Composizione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato della Repubblica, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. Il presidente della Commissione è scelto tra i componenti della Commissione.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

5. Con gli stessi criteri e con le stesse procedure di cui ai commi 1 e 4, si provvede alle sostituzioni che si rendano necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione dal mandato parlamentare.

### Art. 3.

#### *(Poteri e limiti)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può richiedere agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione copie di atti o di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materie attinenti all'inchiesta.

3. La Commissione può richiedere copie di atti e di documenti riguardanti procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto.

4. Sulle richieste di cui al comma 3 l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale.

5. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in co-

pia, ai sensi del comma 3, sono coperti dal segreto.

6. Per il segreto di Stato nonché per il segreto d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti.

7. Per le testimonianze rese davanti alla Commissione, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 366 e 372 del codice penale.

8. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le testimonianze e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

9. La Commissione può organizzare i propri lavori tramite uno o più gruppi di lavoro disciplinati dal regolamento di cui all'articolo 5, comma 1.

#### Art. 4.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3 che la Commissione abbia sottoposto al segreto funzionale.

2. La violazione dell'obbligo di cui al comma 1, nonché la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti e documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione sono punite ai sensi delle leggi vigenti.

## Art. 5.

*(Organizzazione dei lavori)*

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno a maggioranza assoluta dei propri componenti.

2. Le sedute sono pubbliche. Tuttavia, la Commissione può deliberare, a maggioranza semplice, di riunirsi in seduta segreta.

3. Per lo svolgimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato della Repubblica.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e sono stabilite nella misura di 50.000 euro.

## Art. 6.

*(Durata)*

1. La Commissione conclude i propri lavori entro dodici mesi dalla sua costituzione ed entro i successivi due mesi presenta al Senato della Repubblica una relazione finale sull'attività svolta.

2. Possono essere presentate e discusse in Commissione relazioni di minoranza.