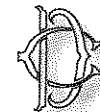


**Commissione parlamentare di inchiesta sulle  
condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado  
delle città e delle loro periferie**

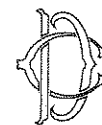


**Relazione sull'attività svolta**  
(25 novembre 2016 - 14 dicembre 2017)



**Camera dei deputati**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA  
E SULLO STATO DI DEGRADO  
DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE**



## *I N D I C E*

1. Composizione della Commissione pag. 7
2. Attività svolta pag. 9
3. Introduzione (estratto dalla relazione conclusiva sull'attività svolta) pag. 13
4. Le linee evolutive: indirizzi e proposte (estratto dalla relazione sull'attività svolta) pag. 39

## AVVERTENZA

Il presente fascicolo contiene la composizione della Commissione, una sintesi dell'attività svolta nel periodo 25 novembre 2016 - 14 dicembre 2017, nonché un estratto integrale del capitolo introduttivo e di quello recante "Le linee evolutive: indirizzi e proposte" contenuti nella Relazione approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017 e che sarà pubblicata come Doc. XXII-bis, n. 19.

## COMPOSIZIONE DELLA

### COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DEGRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE

#### Presidente

- CAUSIN Andrea, FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE

#### Vicepresidenti

- CASTELLI Laura, MOVIMENTO 5 STELLE
- MORASSUT Roberto, PARTITO DEMOCRATICO

#### Segretari

- LIBRANDI Gianfranco, PARTITO DEMOCRATICO
- MISIANI Antonio, PARTITO DEMOCRATICO

#### Altri membri

- CASELLATO Floriana, PARTITO DEMOCRATICO
- DE MARIA Andrea, PARTITO DEMOCRATICO
- GANDOLFI Paolo, PARTITO DEMOCRATICO
- GASPARINI Daniela Matilde Maria, PARTITO DEMOCRATICO
- GELMINI Mariastella, FORZA ITALIA - IL POPOLO DELLA LIBERTA' - BERLUSCONI PRESIDENTE
- MALPEZZI Simona Flavia, PARTITO DEMOCRATICO
- MANNINO Claudia, MISTO - non iscritto ad alcuna componente politica
- MICCOLI Marco, PARTITO DEMOCRATICO
- PARISI Massimo, SCELTA CIVICA-ALA PER LA COSTITUENTE LIBERALE E POPOLARE-MAIE

- PISO Vincenzo, SCELTA CIVICA-ALA PER LA COSTITUENTE LIBERALE E POPOLARE-MAIE
- QUARANTA Stefano, ARTICOLO 1-MOVIMENTO DEMOCRATICO E PROGRESSISTA
- RAMPELLI Fabio, FRATELLI D'ITALIA
- ROSTAN Michela, ARTICOLO 1-MOVIMENTO DEMOCRATICO E PROGRESSISTA
- SALTAMARTINI Barbara, LEGA NORD E AUTONOMIE - LEGA DEI POPOLI - NOI CON SALVINI
- SANTERINI Milena, DEMOCRAZIA SOLIDALE - CENTRO DEMOCRATICO

### 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 fino al 14 dicembre 2017, la Commissione ha svolto le attività di seguito indicate, che hanno concorso alla raccolta degli elementi informativi poi confluiti nella relazione sull'attività svolta, oggi approvata.

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 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 dei 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.

## INTRODUZIONE

(ESTRATTO DALLA RELAZIONE CONCLUSIVA SULL'ATTIVITÀ SVOLTA)

### 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 fenomenologie<sup>1</sup>.

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.

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;

---

<sup>1</sup> 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, 22ª Seduta. 19 settembre 2017.

- 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 pubblici<sup>2</sup>;

- 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

---

<sup>2</sup> 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.

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 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. 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
<b>Torino</b>	2.277.857	886.837
<b>Genova</b>	850.071	583.601
<b>Milano</b>	3.218.201	1.351.514
<b>Venezia</b>	854.275	261.658
<b>Bologna</b>	1.009.210	388.488
<b>Firenze</b>	1.014.423	382.339
<b>Roma</b>	4.353.738	2.873.433
<b>Napoli</b>	3.107.006	969.939
<b>Bari</b>	1.260.142	325.541
<b>Reggio Calabria</b>	553.861	182.438
<b>Palermo</b>	1.268.217	672.826
<b>Messina</b>	636.653	236.494
<b>Catania</b>	1.113.303	313.099
<b>Cagliari</b>	431.648	154.091
<b>Totale</b>	<b>21.948.387</b>	<b>9.582.298</b>

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 Aree periferiche	>1-1,5 Aree intermedie	>1,5 Aree attrattive/centrali	
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
<b>TOTALE</b>	<b>61,5</b>	<b>14,9</b>	<b>23,6</b>	<b>100,0</b>

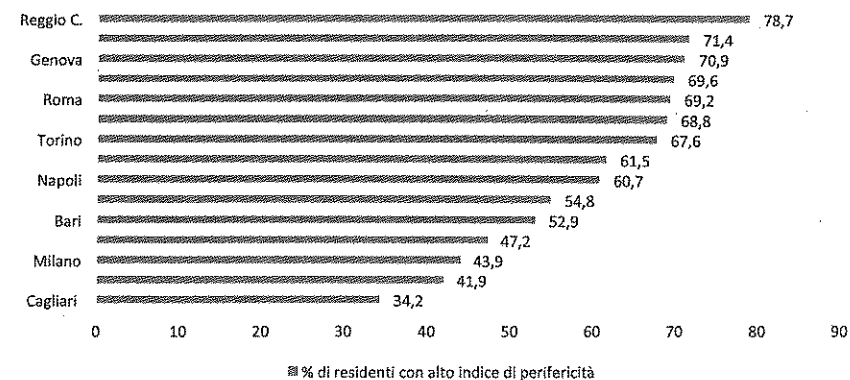
Fonte: Elaborazione Istat per Commissione Periferie, 2017

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

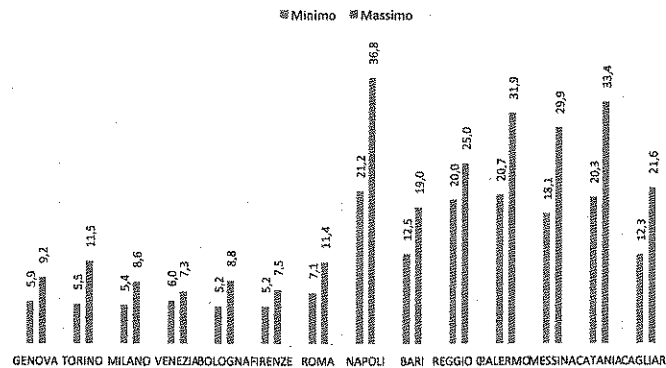
Fonte: elaborazione Istat per Commissione periferie, 2017

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 in 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, è sull'economia della conoscenza e della creatività. Industria, tecnologica, 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'innescò 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.

Quindi non si tratta di un processo statico, ma di una reinterpretazione e un di completo rifacimento di luoghi non più idonei all'abitare o al lavorare. Nell'ultimo decennio, in Italia, si è edificato 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 contempli 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 vede 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, ecc.), 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 trasformano 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 ed 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.

## LE LINEE EVOLUTIVE: INDIRIZZI E PROPOSTE (ESTRATTO DALLA RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA)

### 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, appaia 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 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: 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.

### **1. 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”.

## 2. 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.

### 3. 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 invariante 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 urbanistica 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.

#### 4. 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.

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.

## 5. 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 48/2017, 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. 121/1981, 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 esternalità 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. 177/2016. 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, ecc.).

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.

## 6. 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*.

## 7. 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.

## 8. 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, sviluppano 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.