

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**

N. 19

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

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

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

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE

(Relatore: **on. Roberto Morassut**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017

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

PAGINA BIANCA

INDICE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PAGINA BIANCA