



# Modifica all'articolo 44 della Costituzione concernente il recupero sociale e urbanistico delle periferie urbane e delle aree interne

## A.C. 331

Dossier n° 183 - Schede di lettura  
11 ottobre 2023

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	331
Titolo:	Modifica all'articolo 44 della Costituzione concernente il recupero sociale e urbanistico delle periferie urbane e delle aree interne
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Morassut
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	13 ottobre 2022
assegnazione:	9 dicembre 2022
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	VIII Ambiente e XII Affari sociali

### Contenuto

La presente proposta di legge costituzionale, che si compone di un solo articolo, integra l'articolo 44 della Costituzione introducendo un comma aggiuntivo volto a prevedere che la Repubblica riconosce la **specificità della dimensione sociale e urbanistica delle periferie urbane e delle aree interne** del Paese come condizione potenzialmente **limitativa della piena parità dei diritti sociali e di cittadinanza** di ogni cittadino e individua come **prioritaria**, attraverso l'azione finanziaria, legislativa e amministrativa dello Stato e delle amministrazioni locali, la **rigenerazione sociale e urbanistica**.

Attualmente l'articolo 44 della Costituzione, costituito da due commi, dispone quanto segue:

«Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

A supporto della necessità di un riconoscimento costituzionale della specificità delle periferie e delle aree interne, la relazione illustrativa segnala che "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 (...). 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 medesima relazione sottolinea che, a fronte delle descritte situazioni di disagio, "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".

*Tenuto conto che la materia "governo del territorio" è attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, si valuti l'opportunità di aggiungere il riferimento alle regioni, in aggiunta a quello allo Stato e alle amministrazioni locali, tra i soggetti cui la norma costituzionale riferisce l'azione finanziaria, legislativa ed amministrativa per la rigenerazione urbana e sociale.*

## Le criticità della normativa nazionale sulla rigenerazione urbana

Ad oggi, la rigenerazione urbana non trova una compiuta definizione nell'ordinamento nazionale, pur essendo presenti numerosi riferimenti ad essa nella legislazione statale e definizioni non sempre convergenti in numerose leggi regionali.

Come sottolineato nel rapporto "[Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti](#)", pubblicato nel giugno del 2022 dal Servizio Studi della Camera in collaborazione con il Cresme, rigenerazione urbana e consumo di suolo costituiscono oggi un binomio inscindibile, che costituisce la base di una pluralità di politiche pubbliche aventi ad oggetto la tutela dell'ambiente e del paesaggio e il recupero, riuso e rifunzionalizzazione del costruito in un'ottica di superamento dell'urbanistica di espansione e di promozione dell'economia circolare, nonché di politiche sociali e culturali che hanno come oggetto di intervento non solo le aree periferiche o fisicamente degradate, ma anche quelle caratterizzate da servizi di bassa qualità, da degrado sociale, da disagio economico e deficit culturale.

Come viene evidenziato nella premessa del volume pubblicato da Ifel-Fondazione Anci nel giugno 2023 e intitolato "[Riprendiamoci la città - Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana](#)", le matrici comuni e fondanti della rigenerazione urbana "sono la riqualificazione, il riuso e il recupero del patrimonio edilizio all'interno di una 'nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda' improntata proprio ai canoni della sostenibilità. La rigenerazione urbana è rivolta alla tutela non solo del suolo ma anche del tessuto sociale. Guarda anche ai territori come strumento politico di riduzione delle disuguaglianze, di garanzia di pari dignità dei cittadini indipendentemente dalle zone in cui vivono".

Sulla necessità di un quadro normativo coerente a livello nazionale in materia di rigenerazione urbana si veda, da ultimo, il rapporto dell'ASVIS, pubblicato nel giugno 2023, intitolato "[Governo del territorio, rigenerazione urbana e politiche abitative per lo sviluppo sostenibile](#)". In esso viene evidenziata l'attuale condizione conflittuale fra agende, piani e programmi, che per essere sanata richiederebbe "un intervento legislativo che, fissando i principi di governo del territorio, costruisca il rapporto organico fra pianificazione e programmazione – la quale ne costituisce una componente primaria e determinante – in cui inserire organicamente gli obiettivi di sviluppo sostenibile".

Alcuni autori hanno sottolineato che "assumendo l'obiettivo di riprogettare città inclusive e vissute in modo partecipato e responsabile, la rigenerazione urbana esce dagli stretti confini della disciplina urbanistica e diventa così un obiettivo costituzionale primario" (M. Gorlani, [Il profilo costituzionale della rigenerazione urbana come nuova prospettiva della pianificazione territoriale](#), 2022).

## I principali obiettivi a livello internazionale ed europeo

A livello internazionale, il tema della rigenerazione urbana trova un suo riferimento fondamentale nell'**Obiettivo 11 dell'Agenda 2030** dell'ONU, concernente il traguardo di **città e comunità urbane sostenibili, più durature, ed efficienti**. In particolare, si ricordano il sotto-obiettivo 11.3, secondo cui entro il 2030 occorre potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile, nonché l'obiettivo 11.7, secondo cui, sempre entro il 2030, occorre fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili. Nell'ambito dell'obiettivo 15 viene inoltre posta particolare enfasi sulla necessità di arrestare il degrado del suolo.

A livello europeo, la gestione sostenibile del suolo e la necessità di politiche che monitorino gli impatti derivanti dall'occupazione del suolo ha condotto alla definizione dell'obiettivo di raggiungere un **consumo netto di suolo pari a zero per il 2050**, che rappresenta la principale finalità di lungo periodo della "**Strategia dell'UE per il suolo per il 2030**" ([COM\(2021\)699](#)) adottata dalla Commissione europea nel novembre 2021.

Sui temi della rigenerazione urbana una iniziativa centrale a livello europeo è quella dell'[Agenda urbana per l'UE](#), stabilita con il Patto di Amsterdam dai ministri dell'UE responsabili delle questioni urbane il 30 maggio 2016 e che rappresenta un approccio integrato e coordinato per affrontare la dimensione urbana delle politiche e della legislazione europea e nazionali. Concentrandosi su temi prioritari concreti all'interno di partenariati dedicati, l'Agenda urbana ha come obiettivo il miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane attraverso la realizzazione di partnership con città, Stati membri, la Commissione europea e stakeholders (organizzazioni non governative, imprese ecc.). Una nuova fase attuativa dell'Agenda urbana per l'EU è stata inaugurata con la [Nuova Carta di Lipsia](#), adottata durante le riunioni ministeriali informali organizzate il 30 novembre 2020 sotto la presidenza tedesca del Consiglio. La Nuova Carta di Lipsia, fortemente allineata con la politica di coesione, fornisce un documento quadro politico chiave per lo sviluppo urbano sostenibile in Europa e sottolinea che le città devono stabilire strategie di sviluppo urbano integrato e sostenibile e garantire la loro attuazione per la città nel suo complesso, dalle sue aree funzionali ai suoi quartieri, secondo un triplice livello di azioni che sono aggregate sotto le seguenti voci/obiettivo: "giuste, verdi e produttive".

## I lavori parlamentari in corso

Nella presente legislatura sono state presentate, sia alla Camera che al Senato, diversi progetti di legge ordinaria in materia di rigenerazione urbana.

E' attualmente all'esame dell'VIII Commissione (Ambiente) della Camera la proposta di legge [n. 1179](#), recante disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana.

La Commissione 8<sup>a</sup> (Ambiente) del Senato ha inoltre avviato, nella seduta del 27 settembre 2023, la discussione congiunta, in sede redigente, dei disegni di legge nn. [29](#) e [761](#) in materia di rigenerazione urbana.

Occorre poi evidenziare che presso la Camera è stata costituita, nel mese di giugno 2023, la [Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie](#).

## La rigenerazione urbana nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

Il carattere trasversale della nozione di rigenerazione urbana, illustrato in precedenza, si riflette nella pluralità dei titoli competenziali ad essa ricollegabili nel quadro del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni definito dall'articolo 117 della Costituzione. La nozione afferisce anzitutto alla materia **governo del territorio**, che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente di Stato e regioni, ma intercetta in modo rilevante la materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, attribuita invece alla legislazione esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione) nonché la materia di potestà legislativa concorrente valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

## Le conclusioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie

Nelle conclusioni della relazione sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie ([Doc. XXII-bis, n. 19, della XVII legislatura](#)), approvata nella seduta del 14 dicembre 2017, viene evidenziato che "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 disuguaglianze 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". Nelle medesime conclusioni viene sottolineato "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, [...]". 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".

## Le aree interne

La [Strategia nazionale per le aree interne del Paese](#) (SNAI) costituisce una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020, definite nell'ambito dell'Accordo di Partenariato, e rappresenta una azione diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza talune aree del Paese, definite come quelle **aree più lontane dai poli di servizio essenziale primario e avanzato**, che corrispondono al 60% della superficie territoriale, al 52% dei Comuni e al 22% della popolazione italiana.

In continuità con quanto sperimentato nel ciclo 2014-2020, la SNAI 2021- 2027 proseguirà nel potenziare i servizi di cittadinanza e nel promuovere iniziative per lo sviluppo economico e l'occupazione delle aree interne selezionate, con l'allargamento della Strategia, attraverso l'ingresso di nuove aree e la promozione di misure a sostegno delle aree interne nel loro insieme. Gli interventi saranno sostenuti dai Fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027, ma anche da risorse nazionali legate principalmente al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. È stata già avviata la procedura per individuare le aree che entreranno a far parte della SNAI 2021-2027.

Nell'Accordo di Partenariati italiano si assegna alle singole Regioni/Province autonome la decisione su quali aree SNAI 2014-2020 continuare o meno a sostenere con i programmi 2021-2027, nonché l'iniziativa per la proposta di "nuove aree" da candidare al sostegno con il meccanismo della strategia territoriale locale.

Nell'Accordo di partenariato si prevede che le nuove aree progetto saranno selezionate su iniziativa delle Regioni, dando priorità a comuni periferici e ultraperiferici e considerando, contestualmente, indicatori demografici, economici, sociali o ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali (sull'istruttoria relativa alla Mappatura delle aree interne 2021-2027, si rinvia al [documento](#) del Dipartimento per le politiche di coesione - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Criteri per la selezione delle nuove Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021-2027, di gennaio 2022). Relativamente al ciclo SNAI 2021-2027 sono state attualmente già approvate 39 aree interne, alle quali se ne aggiungeranno altre tuttora in fase istruttoria.

## La Rigenerazione urbana nel PNRR

In materia di rigenerazione urbana, il PNRR presentava due programmi di investimenti ("**Progetti di rigenerazione urbana, per la riduzione di situazioni di emarginazione e degrado sociale**" (M5C2-2.1), a cui erano destinati 3,3 miliardi di euro, e "**Piani Urbani Integrati - Progetti generali**" (M5C2-2.2.c), per 2,5 miliardi di euro) che sono stati oggetto di defianziamento dal medesimo PNRR (come specificato nelle [Proposte di revisione PNRR e integrazione REPowerEU](#) del 27 luglio 2023), avendo il Governo ravvisato l'opportunità di ricorrere a fonti di finanziamento nazionali al fine di agevolarne l'attuazione e di facilitare i relativi processi di rendicontazione.

## Rigenerazione sociale: gli obiettivi PNRR di *Housing* temporaneo e stazioni di posta

Nell'ambito del PNRR sono previsti **450 milioni di sovvenzioni** per la **realizzazione di due categorie di interventi nell'arco temporale 2022-2026 rivolti alle persone senza dimora** (M5C211.3), con amministrazioni titolari dell'intervento il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni ed enti locali:

1) **Housing first**, vale a dire un modello di intervento, basato sul riconoscimento della **dimora come diritto umano di base** nell'ambito delle politiche per il contrasto alla grave marginalità, basato sull'inserimento in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico, allo scopo di favorire percorsi di benessere e integrazione sociale, sia per singoli o per piccoli gruppi o famiglie presso immobili di proprietà statale.

L'investimento pari a **177,5 milioni di euro** prevede l'attivazione di progetti personalizzati per ogni singola persona/famiglia con programmi di sviluppo personale per raggiungere un maggior livello di autonomia.

2) **Stazioni di posta**, strutturate come centri di accoglienza multifunzionali e luoghi di primissima accoglienza ed inclusione sociale diffusi sul territorio, aperti alla cittadinanza e prioritariamente orientati ad offrire **supporto a persone senza dimora in condizioni di estrema vulnerabilità e marginalità sociale**, sempre in collegamento alla rete dei servizi municipali e territoriali, delle associazioni e del volontariato cittadino.

L'investimento di **272,5 milioni di euro** è finalizzato alla realizzazione di centri di servizi ed inclusione per attività di presidio sociale e sanitario e di accompagnamento rivolto a persone in condizione di deprivazione materiale, di marginalità anche estrema e senza dimora. Ciò allo scopo di facilitare l'accesso alla intera rete dei servizi, l'orientamento e la presa in carico, offrendo alcuni servizi essenziali a bassa soglia (servizi di ristorazione, di orientamento al lavoro, di distribuzione di beni alimentari, di screening e prima assistenza sanitaria, di consulenza amministrativa e legale, ecc.).

Il raggiungimento dell'obiettivo di rigenerazione sociale nell'ambito del Programma di ripresa e resilienza, fissato per il primo trimestre 2026, prevede che, grazie ai progetti di Housing First e stazioni di posta, almeno 25.000 persone che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale possano ricevere un alloggio temporaneo, per almeno 6 mesi.

In termini di attuazione dell'obiettivo di rigenerazione sociale, un primo traguardo è stato raggiunto nel primo trimestre 2022, con il [Decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 9 dicembre 2021](#) (come rettificato con il D.D. del MLPS del 28 gennaio 2022, v. par. 5.3) ha definito il **Piano Operativo** per la presentazione di proposte di adesione agli interventi finalizzati ad estendere le progettualità per l'implementazione dell'Investimento.

In particolare, il Piano prevede un costo unitario di investimento pari a 500mila euro per ogni progetto di *housing first*, e a 910mila euro, per ogni progetto di Centro servizi per il contrasto alla povertà, cui si sommano costi di gestione quantificati, per tre anni, rispettivamente, in 210.000 euro e 180.000 euro, per un onere complessivo di 177,5 milioni di euro e 272,5 milioni di euro.

In seguito, l'[Avviso pubblico n. 1/2022](#) per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) ha specificato che, in ragione della maggiore concentrazione delle Stazioni di posta (Centri servizi) e della maggiore presenza di persone senza dimora nelle aree metropolitane, per ciascuna delle due linee di attività potranno essere attivati più progetti nello stesso ATS in ragione di 1 ogni 330mila abitanti (con approssimazione all'unità superiore).

Il [D.D. numero 98 del 9 maggio 2022](#) (rettificato con [DD 117/2022](#)) ha poi assegnato agli ATS le risorse per gli investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 della M5C2, con allegati gli elenchi dei progetti ammessi al finanziamento nazionale e dei progetti idonei al finanziamento ma non finanziati, per linea di finanziamento e per Regione

Successivamente, il [D.D. 249 del 5 ottobre 2022](#) (come rettificato dal [D.D. n. 254 del 7 ottobre 2022](#)) ha **riaperto i termini dell'Avviso 1/2022 PNRR, limitatamente agli ATS delle Regioni sottorappresentate**. Con lo stesso Decreto è stato approvato lo scorrimento dell'elenco dei progetti idonei al finanziamento, sulla base dei posti divenuti disponibili e delle risorse a disposizione per Regione e per singola linea di finanziamento.

Con il [D.D. 276 del 20 ottobre 2022](#) è stata, poi, adottata una nuova riapertura dei termini di cui all'Avviso pubblico n. 1/2022. La riapertura dell'Avviso riguarda gli ATS delle Regioni sottorappresentate, al fine di colmare la sottorappresentazione del numero di progetti ammessi rispetto al numero indicato per ciascuna Regione.

Da ultimo, il [D.D. n. 320 dell'11 novembre 2022](#) ha fornito gli elenchi dei progetti degli ATS ammessi al finanziamento nazionale e dei progetti idonei al finanziamento dai quali risulta quanto segue per le due linee di attività:

i) **Linea di attività Housing First:** progetti previsti 250 per risorse pari a 177,5 mld di euro: progetti presentati 272 per risorse pari a 183.976.010 euro; progetti ammessi al finanziamento 238 per un totale di risorse pari a 162.542.677 euro.

ii) **Linea di attività Stazioni di posta:** progetti previsti 250 per risorse pari a 272,5mld di euro; progetti presentati 232 per risorse pari a 236.567.294 euro; progetti ammessi al finanziamento 207 per un ammontare totale pari a 212.647.294 euro.