



Commissione parlamentare di inchiesta sulla sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie

DOC XXII n. 11 e abb.

Dossier n° 29/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
17 marzo 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII n. 11 e abb.
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
termine dell'esame in Commissione:	16 marzo 2023

Contenuto

La Commissione I Affari costituzionali della Camera ha avviato il 25 gennaio 2023 l'esame in sede referente del provvedimento [Doc. XXII, n. 11](#) volto ad istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie.

Nel corso dell'esame, in un primo momento, sono state **abbinata** alla proposta originaria le proposte di cui ai [Doc. XXII, n. 14](#), [Doc. XXII, n. 16](#), [Doc. XXII, n. 20](#). Nella seduta del 23 febbraio 2023 è stato adottato un **testo unificato** quale nuovo **testo base** per la successiva attività istruttoria della Commissione.

L'esame in sede referente è quindi proseguito con l'approvazione di **quattro emendamenti**. In particolare, per effetto di tali proposte emendative approvate in sede referente, sono stati **specificati alcuni compiti** attribuiti alla Commissione e ne sono stati **attribuiti due nuovi**.

Successivamente, è stato disposto l'ulteriore abbinamento della proposta [Doc. XXII, n. 19](#) e, da ultimo, delle proposte [Doc. XXII, n. 21](#) e [Doc. XXII, n. 22](#).

Nella seduta del **16 marzo 2023**, preso atto dei pareri espressi in sede consultiva, è stato conferito mandato al relatore a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo risultante dalle modifiche approvate in sede referente.

Compiti

Come anticipato in premessa, la proposta istituisce, per **tutta la durata della XIX legislatura**, una **Commissione monocamerale di inchiesta** parlamentare sulle condizioni di **sicurezza** e sullo stato di **degrado delle città e delle periferie** (art. 1, comma 1).

Il tema è stato già oggetto di attenzione da parte della Camera dei deputati, che nella XVII legislatura aveva istituito una Commissione d'inchiesta per verificare lo stato del degrado e del disagio delle città e delle loro periferie, con particolare riguardo alle implicazioni socio-economiche e di sicurezza, attraverso l'esame di una serie di fattori ([Delibera del 27 luglio 2016](#)). La Commissione aveva concluso i propri lavori con l'approvazione di una relazione finale ([doc. XXII-bis, n. 19](#) del 14 dicembre 2017) nella quale, sotto il profilo del metodo, invitava a "rafforzare gli strumenti parlamentari per promuovere e gestire le politiche urbane", auspicando di "rendere permanente l'esperienza utilmente sperimentata" e di procedere, per la successiva legislatura, all'istituzione di una Commissione bicamerale su tali temi (vedi oltre il paragrafo dedicato ai lavori della XVII legislatura). Nel corso della XVIII legislatura, è stata incardinata alla Camera una proposta di legge ([AC 696](#)) che prevedeva l'istituzione di una Commissione bicamerale di inchiesta parlamentare sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città, senza tuttavia giungere all'approvazione di un testo condiviso. Conferito al relatore il mandato a riferire in senso contrario all'Assemblea sulla proposta, l'Aula ha respinto il provvedimento. Rispetto alla proposta in esame, la Commissione d'inchiesta istituita nella XVII legislatura aveva compiti più limitati. In particolare, essa doveva:

XVII legislatura

- 1) accertare lo stato del degrado e del disagio sociale delle città e delle loro periferie, a partire dalle aree metropolitane, con particolare attenzione all'evoluzione della situazione socio-economica e alle implicazioni sociali e della sicurezza, in relazione ad un serie di parametri;
- 2) accertare il ruolo delle istituzioni territoriali nella gestione delle politiche rivolte alle periferie e le forme di partecipazione attiva della cittadinanza;
- 3) acquisire le proposte di miglioramento sociale delle periferie da parte delle istituzioni territoriali e delle associazioni locali;
- 4) verificare lo stato di attuazione della normativa concernente l'istituzione di zone franche urbane finalizzate a contrastare i fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani;
- 5) valutare le esperienze realizzate nelle città italiane ed europee nelle quali si è raggiunto un buon livello di integrazione
- 6) riferire alla Camera dei deputati proponendo interventi, anche di carattere normativo, al fine di rimuovere le situazioni di degrado delle città.

La proposta individua i seguenti compiti (**articolo 1, comma 2**) della Commissione di inchiesta:

Obiettivi
dell'inchiesta

a) **accertare lo stato del degrado delle città e delle loro periferie**, a partire dalle aree metropolitane, ponendo attenzione alle **implicazioni del fenomeno** in termini **sociali e di sicurezza**, in considerazione di una serie di indicatori puntualmente elencati dalla disposizione;

b) **rilevare e censire le situazioni di degrado e di disagio sociale** delle periferie delle città e la loro distribuzione geografica nel territorio, avvalendosi della collaborazione dei soggetti istituzionali, degli enti locali e degli istituti pubblici e privati che si occupano di immigrazione e di povertà;

c) **verificare le connessioni** eventualmente esistenti tra il disagio delle aree urbane, i fenomeni della **radicalizzazione e** il rischio di adesione al **terrorismo** di matrice religiosa fondamentalista;

Sul contrasto alla radicalizzazione, nella scorsa legislatura, la I Commissione affari costituzionali, riprendendo parte dei contenuti di una proposta di legge approvata nella XVII legislatura da un solo ramo del Parlamento ([S. 2883](#)), aveva approvato un [testo unificato](#) finalizzato, all'introduzione di una serie di misure, interventi e programmi per la **prevenzione di fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta**, ivi inclusi i fenomeni di radicalizzazione e diffusione dell'estremismo violento di matrice jihadista. Il provvedimento non era stato poi definitivamente approvato.

d) verificare il ruolo svolto dalle istituzioni locali nella gestione delle iniziative e delle politiche dirette alle periferie, favorendo la partecipazione attiva della collettività nella gestione delle suddette iniziative e politiche;

e) **individuare le aree** del territorio nazionale nelle quali ancora persiste il fenomeno **dell'abusivismo edilizio**, indicando le misure più opportune per contrastarlo e per avviare piani di recupero del territorio;

f) **indicare le iniziative** più opportune al fine di ampliare i servizi **di welfare** per potenziare le misure di contrasto della povertà e delle disuguaglianze nelle periferie;

g) acquisire le *best practice* delle città italiane ed europee con un buon livello di integrazione e dove il disagio sociale e la povertà sono stati affrontati con efficaci interventi pubblici e privati;

h) effettuare una **ricognizione** dello stato **dell'edilizia residenziale pubblica**, analizzando anche l'entità delle risorse a disposizione dei comuni e degli enti regionali competenti in materia di politiche abitative e accertando l'entità del fenomeno dell'occupazione abusiva, anche al fine di individuare misure per contrastare tale fenomeno;

i) analizzare la **distribuzione territoriale delle risorse infrastrutturali** e la situazione della mobilità nelle aree metropolitane;

l) individuare iniziative per la **promozione e il sostegno** delle **realità associative** impegnate a favore dei cittadini più deboli nonché sul fronte del miglioramento e della crescita del tessuto sociale;

m) acquisire le proposte operative che provengono dalle istituzioni territoriali, dalle associazioni, dalle parrocchie, dai sindacati, dalle altre organizzazioni di categoria, da enti del terzo settore e da altri soggetti impegnati nelle periferie;

n) **individuare misure economiche, infrastrutturali e fiscali** per il **rilancio delle realtà produttive** presenti nelle periferie;

o) accertare l'offerta formativa complessiva disponibile, fatta salva l'autonomia scolastica, al fine di rafforzare le attività di istruzione e formazione e contrastare l'abbandono scolastico;

p) fornire indicazioni per l'adozione di un **progetto nazionale** ispirato ai principi **dell'Agenda urbana europea**, adottata con il patto di Amsterdam il 30 maggio 2016.

L'[Agenda Urbana per l'Unione Europea](#) è una iniziativa intergovernativa istituita con il patto di Amsterdam del 30 maggio 2016 allo scopo di favorire – attraverso la partecipazione alla definizione delle politiche europee – uno **sviluppo equilibrato, sostenibile e integrato delle città europee** che ne incrementi la vivibilità e l'attrattività e che ne stimoli l'innovazione. L'Agenda urbana europea definisce 12 "priorità tematiche" finalizzate alla elaborazione di soluzioni comuni per la rigenerazione delle aree urbane e per la messa in campo di *best practice*. In particolare, le 12 "priorità tematiche" individuate nell'Agenda riguardano: "l'inclusione dei migranti e dei rifugiati; la qualità dell'aria; la povertà urbana; gli alloggi a prezzo accessibile; l'economia circolare; il lavoro e le competenze professionali relative all'economia locale; l'adattamento ai cambiamenti climatici; la transizione energetica; l'uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura; la mobilità urbana; la transizione digitale; gli appalti pubblici di tipo innovativo e responsabile" (UE, 2016).

La Commissione riferisce alla Camera con singole relazioni o con relazioni generali annuali (e comunque ogniqualvolta ne ravvisi la necessità), eventualmente indicando interventi, anche di carattere normativo, che ritenga opportuni in relazione ai compiti ad essa attribuiti (**articolo 1, comma 3**).

Relazioni

Composizione

La proposta prevede che la Commissione sia composta da **20 deputati**, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di **almeno un rappresentante** di ciascun **gruppo** (**art. 2, comma 1**).

20 membri

Entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, il Presidente della Camera convoca la Commissione per la costituzione dell'**ufficio di presidenza** composto dal presidente, da 2 vicepresidenti e da 2 segretari. L'ufficio di presidenza è eletto dai componenti la Commissione medesima a scrutinio segreto. Nell'elezione del Presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o va al ballottaggio il più anziano di età (**art. 2, commi 2 e 3**).

Elezione dell'ufficio di presidenza

La Commissione elegge al proprio interno due vice presidenti e due segretari con il sistema del voto limitato. Ciascun componente scrive sulla propria scheda un solo nome e risultano eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o va al ballottaggio il più anziano di età (**art. 2, comma 4**).

Poteri e limiti

L'**articolo 3** della proposta richiama quanto già previsto dall'art. 82, secondo comma, Cost. in merito alla possibilità per la Commissione di procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Come di consueto, la proposta stabilisce **ulteriori limitazioni**, prevedendo che la Commissione non possa adottare provvedimenti che restringano la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché la libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale (**art. 3, comma 1**).

Limiti

L'art. 133 c.p.p. prevede che se il testimone, il perito, la persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, il consulente tecnico, l'interprete o il custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti, il giudice può ordinarne l'accompagnamento coattivo e può altresì condannarli, con ordinanza, a pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

Per quanto concerne le **audizioni a testimonianza** rese davanti alla Commissione, la proposta richiama l'applicabilità degli artt. 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*) e 372 (*Falsa testimonianza*) del codice penale (**art. 3, comma 2**).

Testimonianze

Gli articoli da 366 a 384-bis, collocati nel [Libro II, Titolo III, Capo I, del codice penale](#), riguardano una serie di **delitti contro l'attività giudiziaria**, che vanno dal **rifiuto di atti legalmente dovuti** (art. 366), alla simulazione di reato (art. 367), dalla calunnia e autocalunnia (artt. 368-9), dalla **falsa testimonianza** (art. 372) alla falsa perizia o interpretazione (artt. 373), dalla frode processuale (art. 374) all'intralcio alla giustizia (art. 377), dal favoreggiamento personale o reale (art. 378-9) alla rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (art. 379-bis). Si tratta di delitti

che hanno come comune denominatore la tutela del corretto funzionamento della giustizia, quale bene di primaria importanza, e che sono generalmente definibili come reati di pericolo concreto, in quanto la condotta deve estrinsecarsi in azioni o omissioni idonee a porre concretamente in pericolo l'esatto svolgimento della funzione giurisdizionale.

Il provvedimento dispone la non opponibilità alla Commissione, limitatamente alle materie oggetto di indagine, del **segreto d'ufficio, professionale e bancario**, precisando altresì che è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato segreto difensivo ex art. 103 c.p.p. Per il **segreto di Stato** trova applicazione la normativa dettata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (**art. 3, comma 3**).

Non opponibilità
del segreto

Il **segreto di Stato** è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (L. 124/2007) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato.

Il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). Tale disposizione non si applica nei confronti del personale non dirigenziale (D.Lgs. 165/2001, allegato A).

Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.).

Per quanto riguarda il segreto bancario, si applicano i principi in materia di trattamento dei dati personali, ora contenuti nel Regolamento UE 2016/679; l'art. 6 del Regolamento afferma che il trattamento dei dati personali (che comprende anche la loro comunicazione a terzi) è lecito in presenza del consenso dell'interessato, nonché quando è «necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte», come nel caso dei contratti bancari. In questa ultima ipotesi, gli istituti di credito possono comunicare a terzi i dati personali trattati purché abbiano preventivamente informato il cliente - al momento della conclusione del contratto - circa le categorie di possibili destinatari della comunicazione (artt. 13 e 14 del Regolamento). I dati non potranno essere comunicati o diffusi a soggetti diversi da quelli indicati nell'informativa. La previsione della proposta di legge, consente dunque, alla Commissione parlamentare di accedere ai dati bancari diversamente coperti da riservatezza.

Parimenti, non può essere opposto il segreto da parte di altre Commissioni di inchiesta (**art. 3, comma 4**).

La Commissione può acquisire copie di **atti e documenti** relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti in deroga all'articolo 329 c.p.p. che copre con il segreto gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. L'autorità giudiziaria può ritardare - motivando il ritardo con apposito decreto e solo per ragioni di natura istruttoria - la trasmissione degli atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per 30 giorni e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa (**art. 4, comma 1**). Il testo prevede la clausola che vincola la Commissione a mantenere l'eventuale regime di segretezza degli atti così trasmessi coperti da segreto (**art. 4, comma 2**).

Acquisizione di
atti

Inoltre, la proposta di inchiesta assegna alla Commissione il potere di stabilire quali atti e documenti non devono essere divulgati; in ogni caso devono rimanere **riservati** i documenti relativi a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari (**art. 4, comma 3**).

Riservatezza
degli atti
trasmessi

L'**articolo 5** della proposta di inchiesta prevede, come di consueto, che i componenti della Commissione, i funzionari, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, siano tenuti all'**obbligo del segreto**, anche dopo la cessazione dell'incarico, su tutti gli atti e i documenti che la Commissione ha acquisito ai fini dell'inchiesta e soggetti al regime di segretezza (**comma 1**).

Segreto interno

La violazione di tale obbligo e la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione sono punite ai sensi delle leggi vigenti (**art. 5, comma 2**).

A tal proposito, si ricorda che l'art. 326 del codice penale punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio che rivela notizie che debbano rimanere segrete di cui è venuto a conoscenza in ragione del suo ufficio; se il fatto è commesso per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, la reclusione va da due a cinque anni, mentre se si tratta di ingiusto profitto di natura non patrimoniale ovvero se il fatto è commesso per cagionare ad altri un danno ingiusto la reclusione è fino a due anni. La violazione colposa dell'obbligo del segreto è invece punita con la reclusione fino ad un anno.

Organizzazione interna e copertura delle spese

La proposta demanda la disciplina dell'organizzazione delle attività e del funzionamento della Commissione ad un **regolamento interno** da approvare, a maggioranza assoluta, prima dell'avvio delle attività di inchiesta, il quale può prevedere che i lavori della Commissione siano svolti attraverso uno o più comitati (**art. 6, commi 1-2**). Viene affermato il principio della **pubblicità delle sedute** della Commissione, ferma restando la possibilità di disporre diversamente (**art. 6, comma 3**).

[Regolamento](#)

La Commissione può inoltre avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le **collaborazioni** ritenute necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, secondo quanto stabilito in materia dal regolamento interno della Commissione, in cui è fissato il tetto massimo delle collaborazioni. (**art. 6, comma 4**).

[Collaborazioni](#)

Per lo svolgimento dei propri compiti la Commissione può avvalersi altresì della **collaborazione** degli enti locali, delle istituzioni, degli istituti di statistica e delle banche dati delle Forze di polizia (**art. 6, co. 5**).

Per l'**espletamento delle funzioni** della Commissione si prevede che essa fruisca di personale, locali e strumenti operativi posti a disposizione dal Presidente della Camera (**art. 6, comma 6**).

Le **spese** per il funzionamento della Commissione sono determinate nella misura di **50.000** euro annui, a carico del bilancio interno della Camera.

[Spese di funzionamento](#)

A fronte di motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta, può essere disposto un **incremento delle spese** (al massimo del 30%) previa richiesta motivata del Presidente della Commissione, corredata della certificazione delle spese sostenute. L'incremento deve essere autorizzato dal Presidente della Camera (**art. 6, co. 7**).