

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII**  
n. **65**

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUPI, CAUSIN, BUTTIGLIONE, BOSCO**

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

*Presentata il 30 marzo 2016*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta istituisce una Commissione parlamentare di inchiesta monocamerale per accertare e monitorare lo stato di degrado delle città e delle loro periferie, con l'intento di proporre soluzioni, anche normative, relative alle problematiche connesse al loro stato.

La Commissione ha il compito, inoltre, di verificare lo stato della sicurezza delle principali città e delle loro periferie. Un'indagine che si propone come strumento per l'impostazione dell'azione del Governo nei confronti di una situazione che ha maturato negli anni i caratteri dell'emergenza sociale. Una fotografia realistica, che non si accontenti dei luoghi

comuni e che dia indicazioni concrete per agire, magari cogliendole da esperienze che nelle stesse periferie sono già in atto. Bisogna, insomma, trasformare un problema in una opportunità. Perché le periferie, che spesso associamo con riflesso pavloviano alla parola degrado, non sono solo abbandono e incuria. Ci sono in esse una ricchezza umana e una potenzialità sociale che vanno riscoperte e sostenute nella loro espressione. Non sarà un progetto calato dall'alto a riqualificare le periferie, come non lo sono stati i piani urbanistici e architettonici ideologicamente impostati degli anni settanta che, anzi, hanno solo favorito il processo di emarginazione.

Le periferie non possono continuare a essere considerate marginali, sono città a pieno titolo, luoghi di incontro, di lavoro e di aggregazione: luoghi dove la diversità può divenire ricchezza. A loro vanno dedicate tutte le risorse che rendono una città degna di tale nome: edifici civici, biblioteche, librerie, ospedali, strutture che fungano da incubatori di imprese, soprattutto *start up* giovanili, presidi delle Forze di polizia, trasporti pubblici efficienti, nonché luoghi di aggregazione e di incontro.

Ma bisogna essere realisti: le città, negli ultimi venticinque anni, sono profondamente cambiate e sicuramente uno dei tratti di maggiore cambiamento è legato all'incremento esponenziale della presenza di gli stranieri nel nostro Paese.

Nel 1990, con la legge Martelli, per la prima volta il Parlamento affrontò il tema dell'immigrazione introducendo una programmazione dei flussi d'ingresso prevedendo anche una sanatoria per gli stranieri che si trovavano già nel territorio italiano. Allo scadere dei termini della sanatoria furono regolarizzate circa 200.000 persone, provenienti principalmente dal nord Africa. Un numero tutto sommato esiguo se consideriamo il totale della popolazione italiana. L'anno successivo l'Italia dovette anche confrontarsi con la prima immigrazione di massa dall'Albania. Negli anni seguenti ulteriori accordi bilaterali furono stipulati con altri Paesi, principalmente dell'area mediterranea e dell'est europeo. Secondo dati stimati dalla Caritas, nel 1996 erano presenti in Italia 924.500 stranieri. Alla data del censimento della popolazione del 2001 risultavano presenti in Italia 1.334.889 stranieri e le comunità maggiormente rappresentate erano quelle marocchina e albanese. Nel 2005 gli stranieri in Italia erano quasi 2 milioni. Secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica relativi al bilancio demografico nazionale, alla data del 1° gennaio 2014 risultavano regolarmente residenti in Italia 4.922.085 stranieri, pari all'8,1 per cento della popolazione residente totale. Alla data del 1° gennaio 2015 risultavano regolarmente residenti in Italia 5.014.437

cittadini stranieri, pari all'8,2 per cento della popolazione residente, che è di circa 61 milioni.

Agli stranieri regolarmente residenti devono essere aggiunti gli stranieri naturalizzati italiani e gli stranieri irregolari. Secondo il censimento della popolazione del 2011, gli stranieri naturalizzati italiani erano 607.394. Le acquisizioni di cittadinanza risultano, tra l'altro, in costante aumento circa 130.000 nel 2014. Si stima, inoltre, che gli stranieri irregolari possano essere circa il 6 per cento della popolazione straniera regolarmente residente, quindi circa 300.000.

Anche se le periferie italiane non possono ancora ritenersi simili alle *banlieue* di Parigi o di altri Paesi europei come il Belgio e la Gran Bretagna, è evidente che nelle città italiane maggiormente interessate dai fenomeni migratori esistono già dei quartieri-ghetto caratterizzati da una presenza totale o prevalente di stranieri residenti. Quartieri che sono progressivamente abbandonati dagli italiani e che già oggi presentano serie problematiche legate al degrado, alla presenza di micro-criminalità, nonché alla possibilità di accesso e di controllo da parte delle Forze dell'ordine.

In tutta evidenza la situazione italiana è migliore rispetto alle periferie delle grandi città francesi, del Belgio, dell'Olanda e dell'Inghilterra solo perché l'immigrazione nel nostro Paese è un fenomeno più recente e solo da pochissimo tempo esiste una presenza di cittadini italiani, di altre etnie e religioni, che tecnicamente si possono definire di seconda generazione.

Sono proprio questi due elementi, il degrado delle periferie e il disagio degli stranieri (che stranieri non sono, poiché sono nati in Italia e spesso hanno la cittadinanza italiana) di seconda generazione che costituiscono un elemento di rischio rispetto al quale prestare attenzione.

Le indagini dell'Europol, delle Polizie di Stato dei Paesi europei e dell'*intelligence* dopo gli attentati di Parigi e di Bruxelles e il censimento dei *foreign fighters* impegnati tra le file dell'Islam State negli

scenari dell'Iraq, della Siria, della Libia e di altri Paesi dell'area *middle east-north Africa*, hanno portato alla luce alcuni elementi (preoccupanti) che indicano nuove direzioni di azione da parte dei Governi europei.

La maggior parte degli attentatori di Parigi e di Bruxelles è costituita da cittadini di Paesi europei, figli di immigrati di prima generazione, nati e vissuti nelle periferie delle grandi capitali. Molti di loro provengono da situazioni di povertà metropolitana e hanno vissuto in modo conflittuale l'integrazione attraverso esperienze di microcriminalità, di detenzione e di tossicodipendenza. Questo percorso sembra il *leitmotiv* che li ha progressivamente avvicinati prima alla radicalizzazione e poi alla scelta, comune a molti di loro, di unirsi all'internazionale della *Jihad* nel conflitto siro-iracheno e in Libia, attraverso esperienze di guerra vera e propria.

L'altro aspetto nuovo e peculiare del fenomeno è descritto molto bene dal professor Johan Lemman, antropologo e sociologo belga che ha studiato per anni la situazione della « mezzaluna di Bruxelles » il quartiere Molenbeek che ha una forte prevalenza di presenza islamica.

Proprio Lemman offre una spiegazione lucida e realista di come sia stato possibile che Saleh Abdelsalam, una delle menti dell'attentato di Parigi del 13 novembre al teatro Bataclan, sia potuto ripiegare all'indomani degli attacchi terroristici proprio nel Molenbeek di Bruxelles dove, seppure ricercato da tutte le polizie e i servizi del mondo, è potuto permanere indisturbato e protetto fino al 18 marzo 2016, quando è stato arrestato tra le proteste della gente del quartiere. Proteste, tra l'altro, che si sono verificate ogni qual volta è stata effettuata una perquisizione o un'azione antiterrorismo.

Alla domanda « come è potuto accadere tutto questo? » Lemman offre una risposta convincente « Nella mezzaluna povera (geograficamente l'insieme di quartieri di Bruxelles a forte presenza islamica) l'ISIS si comporta come una mafia. Sfrutta le disfunzioni sociali, recluta piccoli delin-

quenti e li sacrifica nelle operazioni suicide. Usa la religione come un forte collante ideologico e partecipa al traffico della droga ». Lemman offre un'idea di come, nel disagio e nella povertà delle terre di nessuno che sono diventate le periferie delle grandi città europee, il fondamentalismo islamico può trovare presa nella misura in cui offre risposte di tipo economico e di controllo del territorio, agendo come uno Stato in luoghi in cui lo Stato non riesce più ad entrare.

Per quanto riguarda il nostro Paese, venticinque anni di immigrazione e la sua stessa evoluzione demografica hanno profondamente cambiato la fisionomia delle città e in modo particolare delle periferie.

Anche se non ci sono stati fenomeni simili a quanto accaduto nelle grandi capitali europee, non è da escludere che in futuro, qualora non si investa in modo accurato, specifico e intelligente sui temi della sicurezza e dell'integrazione nelle grandi città, le periferie (come di fatto avviene già oggi nel contesto carcerario) possano diventare luoghi di reclutamento e incubatori del fondamentalismo.

Per questa ragione è fondamentale anche per l'Italia dare vita a strumenti di monitoraggio sulle condizioni di sicurezza e di degrado delle città e delle loro periferie.

Da un'indagine recente della Banca d'Italia è emerso che il 33,9 per cento delle famiglie straniere vive al di sotto della soglia di povertà, mentre per gli italiani il livello scende al 12,4 per cento.

Dall'indagine condotta si rileva una diffusa situazione di precarietà: infatti, tra le famiglie italiane solo il 9,9 per cento vive in situazioni di sovraffollamento, mentre tra gli stranieri la percentuale raggiunge il 36,7 per cento.

La dimensione media delle abitazioni per gli immigrati è di 68 metri quadrati, 35 in meno rispetto a quelle degli italiani.

L'indagine dimostra come il rischio di precarietà delle principali città italiane, tra cui Bologna, Milano, Livorno, Venezia, Firenze e Torino, sia abbastanza elevato.

Come affermato di recente dal Presidente del Consiglio dei ministri, la cul-

tura può essere una forma importante di strumento di integrazione anche degli stranieri.

Attraverso l'integrazione, infatti, si riescono ad eliminare quelle forme di estremismo che sono purtroppo presenti, anche se in misura non elevata, nel nostro Paese.

A questo riguardo il Presidente del Consiglio dei ministri ha infatti annunciato che impiegherà entro la fine della legislatura 2 miliardi di euro per la sicurezza e per favorire la cultura e, con essa, l'integrazione dei cittadini stranieri.

Di questi 2 miliardi di euro, 150 milioni di euro saranno dedicati alla *cyber-security*, nel rispetto della *privacy*, per integrare le banche dati e per identificare in questo modo i potenziali sospetti.

Altri 50 milioni di euro saranno finalizzati alla strumentazione delle Forze di polizia, 500 milioni invece saranno destinati alla sicurezza e alle esigenze strategiche. Inoltre, la legge di stabilità ha stanziato 500 milioni di euro per la riqualificazione delle città. Le risorse economiche dovranno essere utilizzate nel corso dell'anno 2016.

Si tratta, pertanto, di un importante intervento del Governo sotto il profilo della tutela dei nostri concittadini.

Lo scopo dell'attività della Commissione parlamentare di inchiesta è quello di fornire una visione complessiva della si-

tuazione e dello stato delle città con particolare attenzione alle periferie, offrendo al Governo e alla Camera dei deputati una mappa dettagliata dello stato di degrado delle medesime e del rischio conseguente, al fine di elaborare strumenti di prevenzione e di controllo delle situazioni di degrado che possano alimentare tensioni sociali e costituire il terreno ideale per il reclutamento di terroristi e per il fondamentalismo.

L'attività di analisi e di inchiesta della commissione si conclude con una relazione finale che reca una serie di dati e di indicazioni della reale situazione di degrado delle città e delle loro periferie nonché sulle misure da intraprendere sia nel campo della promozione dell'integrazione (attività di prevenzione), sia nel campo del monitoraggio del rischio e della sicurezza.

L'articolo 1 istituisce la Commissione, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione.

L'articolo 2 definisce i criteri di composizione della commissione, il numero di componenti e la composizione dell'ufficio di presidenza.

Gli articoli 3 e 4 definiscono i poteri e i limiti della Commissione e l'obbligo del segreto.

Infine, l'articolo 5 definisce l'organizzazione dei lavori e la dotazione finanziaria della Commissione.

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

## ART. 1.

*(Istituzione e funzioni).*

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

2. La Commissione ha il compito di:

a) accertare lo stato del degrado delle città e delle loro periferie, con particolare attenzione alle implicazioni sociali e della sicurezza legate anche a una maggiore presenza di stranieri residenti;

b) rilevare e mappare l'eventuale stato di degrado e disagio sociale delle periferie delle città, attraverso l'ausilio delle istituzioni, degli enti locali e degli istituti pubblici e privati che si occupano di immigrazione e di povertà;

c) effettuare un monitoraggio del rischio e delle connessioni che possono emergere tra il disagio delle aree urbane e il fenomeno della radicalizzazione e la relativa adesione al terrorismo di matrice religiosa fondamentalista da parte dei cittadini europei figli degli immigrati di prima generazione;

d) acquisire gli elementi oggettivi e le proposte operative che provengono dalle città nelle quali si è raggiunto un buon livello di integrazione e dove il disagio sociale e la povertà sono state affrontate con efficaci interventi pubblici e privati;

e) riferire alla Camera dei deputati proponendo interventi, anche di carattere normativo, al fine di rimuovere le situazioni di degrado delle città e delle loro periferie, nonché di attuare politiche per la sicurezza che possano prevenire i fe-

nomeni di reclutamento di terroristi e di radicalizzazione.

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

#### ART. 2.

*(Composizione e durata).*

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

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 1, si provvede alle sostituzioni che si rendano necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione dal mandato parlamentare.

3. La Commissione nella prima seduta elegge l'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari.

4. La Commissione conclude i propri lavori entro dodici mesi dalla data della sua costituzione e presenta alla Camera dei deputati, entro i successivi sessanta giorni, la relazione finale sulle indagini svolte.

#### ART. 3.

*(Poteri e limiti).*

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

2. La Commissione ha facoltà di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto.

3. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia, ai sensi del comma 2, sono coperti dal segreto.

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

5. Per le testimonianze rese davanti alla Commissione, si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

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

#### ART. 4.

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

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

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

#### ART. 5.

##### *(Organizzazione dei lavori).*

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento

interno a maggioranza assoluta dei propri componenti.

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

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

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

