

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**XVII LEGISLATURA**

**Proposta di legge di iniziativa  
degli on. LUPI, CAUSIN, BUTTIGLIONE, BOSCO**

**ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE D'INCHIESTA MONOCAMERALE  
SULLO STATO DELLA SICUREZZA E DEL DEGRADO DELLE CITTA'  
ITALIANE E DELLE LORO PERIFERIE**

## RELAZIONE INTRODUTTIVA

La presente proposta di legge istituisce una Commissione d'inchiesta monocamerale per accertare e monitorare lo stato di eventuale degrado delle città italiane e delle loro periferie, con l'intento di proporre soluzioni, anche normative, relative alle eventuali problematiche connesse al loro stato.

La Commissione ha il compito, inoltre, di verificare lo stato della sicurezza delle principali città italiane e delle loro periferie. Un'indagine conoscitiva 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 risorse ed esperienze che nelle periferie stesse 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 degrado. C'è 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, 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, 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 sicurezza, trasporti pubblici efficienti, luoghi di aggregazione e di incontro.

Ma bisogna essere realisti: le città Italiane, negli ultimi 25 anni sono profondamente cambiate e sicuramente uno dei tratti di maggiore cambiamento è legato all'incremento esponenziale della presenza degli stranieri nel nostro Paese.

Nel 1990 attraverso la legge Martelli, per la prima volta il Parlamento Italiano affrontò il tema dell'immigrazione introducendo una programmazione dei flussi d'ingresso, offrendo anche una sanatoria per gli stranieri che si trovavano già nel territorio italiano. Allo scadere dei termini della sanatoria vennero 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 vennero stipulati con altri Paesi, principalmente dell'area mediterranea e dei paesi 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, mentre le comunità maggiormente rappresentate erano quella marocchina e albanese. Nel 2005 gli stranieri in Italia erano quasi 2 milioni. Secondo i dati Istat relativi al bilancio demografico nazionale, alla data del 1° gennaio 2014, risultavano regolarmente residenti in Italia 4.922.085 cittadini stranieri, pari all'8,1% della

popolazione residente totale che oggi è di circa 61 milioni. Alla data del 1° gennaio 2015, risultavano regolarmente residenti in Italia 5.014.437 cittadini stranieri, pari all'8,2% della popolazione residente. L'incremento della popolazione straniera residente è dovuto sia ad un saldo migratorio positivo tra immigrati ed emigrati, sia ad un saldo naturale positivo tra nati e morti. Saldo che peraltro è pesantemente negativo per quanto riguarda la popolazione Italiana.

Agli stranieri regolarmente residenti devono essere aggiunti gli stranieri naturalizzati italiani e i cittadini 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 per un metro di misura. Si stima inoltre che gli stranieri irregolari possano essere circa il 6% 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 o 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 vengono progressivamente abbandonati dagli italiani e che già oggi presentano serie problematiche legate al degrado, alla presenza di micro criminalità, alla possibilità di accesso e 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, 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 Bruxelles, e il censimento dei foreign fighters impegnati tra le file dell'Islamic State negli scenari dell'Iraq, della Siria, della Libia e altri Paesi dell'area Middle East – North Africa, hanno portato alla luce alcuni elementi inquietanti che indicano nuove direzioni di azione da parte dei governi Europei.

La maggior parte degli attentatori di Parigi e 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, il carcere, la 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 siriano-iraqueno e in Libia, attraverso esperienze di guerra vera e propria.

L'altro aspetto nuovo e peculiare del fenomeno è descritto molto bene dal prof. Johan Lemahieu, 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 Leman 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?” Leman 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 delinquenti e li sacrifica nelle operazioni suicide. Usa la religione come un forte collante ideologico e partecipa al traffico della droga.”. Leman offre un’idea di come, nel disagio e nella povertà della terra 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, 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, 25 anni di immigrazione e la sua stessa evoluzione demografica hanno profondamente cambiato la fisionomia delle città Italiane, 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, non è da escludere che 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 periferie delle città

Da un’indagine recente di Bankitalia 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 i cittadini 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 di Bankitalia 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 cultura può essere una forma importante di strumento di integrazione anche dei cittadini stranieri.

Attraverso l'integrazione, infatti, si riesce 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 ha infatti annunciato che impiegherà entro la fine della legislatura due miliardi di euro per la sicurezza e per favorire la cultura e con questa l'integrazione dei cittadini stranieri.

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

Altri 50 milioni saranno finalizzati alla strumentazione delle forze dell'ordine, mezzo miliardo invece sarà dedicato per la sicurezza italiana e per esigenze strategiche. Inoltre, la legge di stabilità ha stanziato cinquecento milioni 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 di inchiesta è quello di fornire una visione complessiva della situazione e dello stato delle città italiane con particolare attenzione alle periferie offrendo al Governo e al Parlamento una mappa dettagliata dello stato di degrado delle medesime e del rischio conseguente, al fine di concepire strumenti di prevenzione e controllo di quelle situazioni di degrado che possano alimentare tensioni sociali e costituire il terreno ideale per reclutamento e fondamentalismo.

L'attività di analisi e di inchiesta della commissione ha come obiettivo quello predisporre una relazione analitica, con l'ausilio di esperti nelle diverse discipline delle scienze economiche, sociali e nel campo della sicurezza e delle Istituzioni che già hanno una cognizione precisa della situazione, al fine di offrire al Parlamento entro la fine della legislatura, una serie di dati e indicazioni circa la reale situazione di degrado delle periferie italiane e 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'art. 1 della presente legge delimita il campo di azione e di intervento della seguente legge, specificando che, come accade per tutte le commissioni speciali d'inchiesta, le prerogative della commissione monocamerale sono legate all'art. 82 della costituzione.

L'art. 2 definisce i criteri di composizione della commissione, numero di componenti, rappresentanza, composizione dell'ufficio di presidenza.

Gli art. 3 e 4 definiscono i campi di azione della commissione l'obbligo del segreto.

Infine l'art 5 ne definisce la durata e la dotazione finanziaria.

## **PROPOSTA DI LEGGE**

### **Art. 1**

#### **(Istituzione e funzioni della Commissione)**

1. E' istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione d'inchiesta monocamerale, di seguito denominata "Commissione", al fine di indagare e monitorare lo stato della sicurezza e del degrado delle città italiane, con particolare riguardo alle aree periferiche delle stesse.

2. La Commissione ha il compito di:

a) accertare lo stato del degrado delle città italiane e delle periferie delle stesse, con particolare attenzione alle implicazioni sociali e della sicurezza legate anche ad 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 in cui si è raggiunto un buon livello di integrazione e dove il disagio sociale e la povertà hanno trovato una risposta convincente nell'intervento pubblico e privato.

e) relazionare al Parlamento e al Governo con proposte e indicazioni che possano assumere anche carattere normativo e di intervento, al fine di rimuovere le situazioni di degrado delle periferie delle città Italiane e di attuare politiche per la sicurezza che possano consentire di prevenire i fenomeni di reclutamento e di radicalizzazione;

### **Art. 2.**

#### **(Composizione e durata della Commissione)**

1.

La Commissione è composta da 20 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 12 mesi dalla data della sua costituzione e presenta alla Camera, entro i successivi sessanta giorni, la relazione finale sulle indagini svolte.

**Art. 3**  
**(Poteri e limiti della Commissione)**

1.

La Commissione effettua un'indagine ed un monitoraggio sulle condizioni economiche, sociali e di sicurezza e sullo stato di degrado delle città italiane e delle periferie delle stesse, acquisendo elementi attraverso enti locali, istituzioni, istituti di statistica e le banche dati delle forze dell'ordine.

**Art. 4**  
**(Obbligo del segreto)**

1.

I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione sono obbligati a mantenere il segreto.

2.

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

**Art. 5**  
**(Organizzazione dei lavori della Commissione)**

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 l'espletamento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera.

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 mila euro.

Maurizio LUPI

Andrea CAUSIN

Rocco BUTTIGLIONE

Antonino BOSCO