

Commissione monocamerale d'inchiesta sulle periferie: la Relazione conclusiva approvata.

20 Febbraio 2018

La Commissione monocamerale di inchiesta della Camera sulla sicurezza e il degrado delle città e delle loro periferie, che nell'ambito del ciclo auditivo svolto ha ascoltato anche l'**ANCE** ([si veda notizia del 21 febbraio 2017](#)), ha approvato la Relazione conclusiva sulla propria attività ([DOC XXII-bis n.19](#) e [Allegato](#)).

Il Documento si compone di due parti e un allegato (quest'ultimo concernente le periferie nei sopralluoghi della Commissione). La prima parte approfondisce il contesto normativo e sociale analizzando gli aspetti relativi a: rigenerazione urbana, abitare, sicurezza, politiche attive nel servizio del sociale, politiche pubbliche per le periferie, nonché linee evolutive, indirizzi e proposte per il futuro. Nella seconda parte vengono trattati i casi specifici relativi alle città di Roma, Napoli; Milano; Bologna; Bari; Torino; Palermo; Genova; Venezia (in cui la Commissione ha svolto sopralluoghi) e di Cagliari; Firenze; Reggio Calabria (non visitate dalla Commissione).

Nella sezione dedicata agli **indirizzi e proposte** vengono riportate alcune **linee di intervento** individuate dalla Commissione – alcune delle quali nel senso auspicato dall'**ANCE** – tra cui, in particolare, si evidenziano, le seguenti:

Riferimento centrale univoco

viene rilevata l'importanza di **individuare una responsabilità univoca a livello governativo**, rispetto ai diversi compiti e ruoli istituzionali oggi frammentati in molteplici competenze. Ad avviso della Commissione infatti "l'attuale ed eccessiva dispersione delle competenze operative e legislative nazionali sulla specifica materia del governo e delle trasformazioni territoriali costituisce, infatti, uno dei principali punti di criticità sotto il profilo dei necessari requisiti di funzionalità e di efficacia e quindi dei possibili benefici per le città e per il territorio". Risulta quindi indispensabile un punto di riferimento dell'amministrazione centrale che guidi il processo di intervento e abbia il compito di **coordinare la politica per le città e di definire l'Agenda urbana nazionale**. L'organismo specifico da utilizzare, viene individuato a scelta in un Dipartimento della Presidenza del Consiglio con ministro o sottosegretario delegato o in una Cabina di regia o in una Agenzia pubblica. Stante la sussistenza di più competenze ministeriali di livello centrale, di competenze regionali e degli enti locali, viene, altresì, rilevata l'importanza di riattivare il Comitato interministeriale per le politiche urbane (Cipu) come indicato anche nel Rapporto per la Conferenza Habitat III dell'Onu dell'ottobre 2016.

Programma pluriennale per l'intervento urbano

la Commissione sottolinea la necessità di realizzare un **programma di interventi di durata pluriennale** (da sei a dieci anni), in grado di definire settori specifici e aree urbane prioritarie dove realizzare organici progetti di rigenerazione urbana. Si tratterebbe di un "**Piano strategico per le città italiane** (anche sulla base di specifiche *linee guida*) rilevante non solo come impegno finanziario, ma soprattutto come significativa espressione di un impegno politico di Stato, regioni e autonomie locali per **l'adeguamento delle nostre città a standard di vivibilità e sicurezza comparabili con quelli europei**". Al riguardo, viene evidenziato come mentre "il livello di investimento strategico sulle maggiori città europee per la digitalizzazione, le infrastrutture, il sistema ambientale, la mobilità sostenibile, la cultura e la formazione, la rigenerazione urbana senza consumo

di suolo, le politiche attive per il sociale e per l'abitare, siano enormemente cresciute, **in Italia è accaduto il contrario, essendo verticalmente diminuito in tutte le maggiori città il volume degli investimenti su opere e servizi a vantaggio della spesa corrente**".

Attraverso una programmazione pluriennale si renderebbe quindi possibile **l'integrazione fra interventi di natura infrastrutturale e servizi di tipo abitativo e sociale in una logica di sistema**. Sarebbe possibile individuare, attraverso parametri il più possibile oggettivi, le aree prioritarie dove si manifestano i maggiori disagi. Viene, altresì, sottolineata, stante la portata dell'intervento necessario alla riqualificazione delle periferie l'opportunità di "individuare tutte le **necessarie normative in grado di attrarre nei programmi di rigenerazione urbana l'interesse degli investitori privati in un contesto di *partnership*** guidato dagli enti locali e secondo i principi previsti dall'Agenda urbana europea". Nello specifico la Commissione propone per i futuri bandi di rilievo nazionale caratteri e contenuti volti a:

- integrare opere pubbliche e servizi;
- prevedere una percentuale di risorse per piani, programmi e progetti elaborati dalle amministrazioni locali;
- promuovere azioni per la sostenibilità ambientale e l'innovazione sociale;
- rafforzare gli strumenti di monitoraggio sull'attuazione e sui tempi dei progetti;
- investire su nuove competenze all'interno della pubblica amministrazione per le politiche urbane;
- valorizzare e sostenere la partecipazione delle comunità locali e dei cittadini alle trasformazioni urbane;
- garantire la dignità della persona, la sicurezza dei cittadini e delle loro famiglie, la qualità della vita e della salute.

Politiche per la rigenerazione urbana

Viene evidenziato, tra l'altro, che **nelle maggiori città e capitali europee sono in atto da tempo programmi di rigenerazione urbana**, finalizzati all'infrastrutturazione e alla digitalizzazione, alla difesa idrogeologica, alla mobilità sostenibile e alla riconversione energetica del patrimonio edilizio, nonché alla sua sostituzione, mentre **in Italia sono, al momento, del tutto assenti, anche perché** le politiche di rigenerazione urbana nel nostro Paese appaiono "**gravate da eccessivi pesi di natura procedurale, da conflitti di competenze e di attribuzioni tra diversi livelli di amministrazione e da diversi comparti dello Stato, da dispersioni** che rendono gli interventi sulle città tendenzialmente episodici, non inseriti in una cornice normativa e di principi omogenea e di facile utilizzo e, soprattutto, nella gran parte dei casi, senza un impianto di visione strategica su tutto l'organismo urbano".

Per assumere la rigenerazione urbana come parte integrante di una politica ordinaria per la città e per le periferie, ad avviso della Commissione occorre peraltro prendere atto dell'insufficienza degli attuali strumenti legislativi: appare "**evidente come la rigenerazione non sia attuabile senza una riforma comprensiva del corpus legislativo urbanistico nazionale**" e risulta quindi essenziale "affrontare il nodo da troppo tempo trascurato e sottovalutato di **una organica riforma della legislazione urbanistica nazionale, di una nuova legge sul governo del territorio che, nel rispetto del dettato costituzionale che assegna tale campo alla materia concorrente, definisca alcuni principi essenziali e irrinunciabili**, portando anche a sintesi le innovazioni legislative introdotte a livello regionale, che costituiscono un rilevante patrimonio disciplinare e operativo da cui partire".

Vengono quindi enucleati **alcuni principi di base** per una **prossima riforma urbanistica**:

- modellarsi sul **nuovo assetto di governance**, delle città e delle aree metropolitane, delle province, delle unioni di comuni, così come definito dalla legge 56/2014, in modo da integrare i poteri e le prerogative amministrative con l'intero sistema di pianificazione;
- la **copianificazione**, quale principio informatore strutturale, nella direzione di un'effettiva semplificazione ed efficacia delle procedure di formazione e di approvazione dei piani;
- la **partecipazione**, attraverso la definizione di procedure partecipative aperte e strutturate che

favoriscano, fin dalle fasi preliminari della elaborazione degli strumenti di piano e degli interventi di trasformazione urbana, la piena consapevolezza e il ruolo attivo e propositivo delle comunità locali insediate;

-la definizione di una **nuova forma del piano urbanistico**, con l'articolazione **nei due livelli del piano strutturale e del piano operativo**. "Il piano strutturale corrisponde a uno scenario, valido per un periodo medio di 10-15 anni, delle principali scelte strategiche e delle invarianti ambientali, paesaggistiche, infrastrutturali e storiche a grande scala, ma non attribuisce rendita e valore alle aree. Il piano operativo è uno strumento esecutivo di breve periodo (5 anni) legato al programma del sindaco, a carattere prescrittivo e conformativo e costituisce, pertanto, il momento di definizione del regime giuridico pubblico e privato degli immobili";

-la declinazione di **strumenti e procedure operative**, con particolare riferimento all'utilizzo, per la costruzione della città pubblica, della **perequazione e della compensazione, quali meccanismi di ordinaria attuazione del piano operativo, della fiscalità locale**, come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria, del **partenariato pubblico-privato**;

-l'adozione di una **concezione aggiornata di standard urbanistico** (le dotazioni e i servizi pubblici per le comunità). Al riguardo viene rilevato che: la definizione quantitativa della dotazione minima degli *standard*, così come stabilita dal DM 1444/68, pur rimanendo un riferimento ineludibile, richiede un'attualizzazione e una maggiore articolazione, specificamente rivolta alle tipologie di servizi e delle attrezzature;

-**stabilità e continuità delle risorse necessarie per interventi di rigenerazione urbana**.

"Occorre determinare una nuova capacità di spesa pubblica, finanziata con modalità ordinarie e con un gettito costante, introducendo norme semplici e chiare e mirate a una ridistribuzione sociale della rendita, sviluppando e attualizzando le misure, ormai inadeguate, introdotte con la legge n. 10 del 1977".

Ritorno alle politiche abitative

Viene, in particolare, sottolineato come nonostante in alcune città italiane si registri una flessione demografica e che lo *stock* immobiliare sia ampio rispetto alla domanda, si registra un fabbisogno abitativo pubblico in aumento, per effetto dell'impoverimento di una larga fascia di popolazione. Al riguardo, secondo la Commissione, incidono sia la carenza di alloggi disponibili, sia le incapacità gestionali e le difficoltà finanziarie degli enti che si occupano della casa: "in molti casi, a fronte di una domanda abitativa in aumento, sia presente una buona parte di patrimonio disponibile, privo delle necessarie condizioni di agibilità".

Viene poi evidenziato "il lavoro di ritorno alla legalità sul tema dell'abusivismo edilizio" e sono elencate alcune linee d'azione al fine di contribuire alla risoluzione delle complesse questioni legate al fenomeno, tra cui:

-istituire **una banca dati unica al fine di informatizzare tutte le procedure** che garantisca la comunicazione tra tutti i livelli istituzionali e renda più snelli e celeri le attività della magistratura e delle amministrazioni locali;

-**approvare la legge sul consumo di suolo**, con i suoi principi ispiratori che consentono di distinguere il suolo compromesso da utilizzare per la rigenerazione e la riqualificazione dal suolo di pregio, facilitando la demolizione e la ricostruzione avverso l'espansione;

-istituire **un unico fondo per eseguire le demolizioni presso il MIT** per sostenere i costi di demolizione e le spese tecniche accessorie anche per i comuni commissariati, in dissesto o pre-dissesto;

-promuovere **presso la Conferenza Stato-Regioni un tavolo tecnico di coordinamento sull'abusivismo** e per la condivisione delle buone pratiche, al fine di uniformare le procedure;

-**acquisire al patrimonio comunale gli immobili abusivi da demolire** (secondo specifiche ordinanze) e adottare un metodo ben strutturato per gestire le eventuali emergenze abitative e sociali dei nuclei familiari che dimostrino di non avere altro immobile in cui abitare, come: stabilire, in attesa della demolizione, un canone di locazione per gli immobili che non ricadono in aree a rischio e

sottoposte a vincolo; concedere in affitto gli immobili della pubblica amministrazione inutilizzati e quelli invenduti dei privati; avviare partenariati pubblico-privati per far eseguire le demolizioni e recuperare aree degradate.

Viene, altresì, rilevata l'urgenza di **un'iniziativa di Parlamento e Governo per ridefinire un programma, sia per l'edilizia residenziale pubblica, sia per l'edilizia residenziale sociale**, "prevedendo nuovi e regolari finanziamenti e una sistematizzazione delle modalità innovative introdotte e attuate per episodi attraverso il coinvolgimento di Cassa di Risparmio e prestiti e, in generale, del settore finanziario". Così come sarebbe opportuno l'avvio di "un **dibattito circa gli strumenti, finanziari e di accesso, in grado di consentire l'immissione nel mercato degli Npl (non performing loans) residenziali, oggi in carico al sistema bancario italiano che, con modalità e strumenti flessibili, potrebbero contribuire**, in modo complementare rispetto agli strumenti tradizionali, a **dare risposta al fabbisogno abitativo emergente**".

Altro **nodo critico riguarda la qualità del patrimonio immobiliare edilizio**: il 39,9% degli edifici italiani ha una vetustà superiore ai 50 anni e che ben il 56,7% degli edifici non è soggetto ad alcuna normativa energetica, e pertanto produce alti consumi, con elevanti oneri per gli utilizzatori e negativi impatti sull'ambiente. **Ai fini del miglioramento della qualità abitativa delle periferie, occorre quindi una specifica attenzione al rinnovo del patrimonio edilizio**, anche attraverso programmi integrati che possano comprendere interventi di demolizione e ricostruzione di complessi esistenti.

Vengono, quindi, elencate una serie di problematiche la cui soluzione comporterebbe benefici rilevanti nel rendere più efficaci le politiche abitative. In particolare:

- una nuova legge quadro, d'intesa con le regioni**, che fornisca riferimenti certi e validi sull'intero territorio nazionale alle **Aziende Casa**, al fine di uniformarne la configurazione giuridica e definisca criteri omogenei su alcuni decisivi parametri;

- contrastare il fenomeno delle occupazioni illegali degli alloggi pubblici e privati**, anche attraverso il ripristino degli alloggi inidonei, l'immediata riassegnazione di quelli liberi, la messa a punto di sistemi informativi relativi all'utenza e il monitoraggio sullo stato della situazione degli alloggi;

- definire nuove procedure tra enti locali, tribunale e forze dell'ordine**, affinché gli immobili pubblici o privati oggetto di occupazione abusiva, possano tornare in disponibilità del proprietario in tempi compatibili a garantire l'effettività del diritto di proprietà;

- definire una nuova fattispecie di reato nei casi in cui dietro le occupazioni e le gestioni abusive di più immobili, ci siano organizzazioni di carattere criminale**;

- riattivare **canali stabili e continui di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica**, a garanzia di interventi manutentivi ordinari e straordinari del patrimonio;

- incrementare lo stock residenziale nei comuni dove è più acuto il disagio abitativo**, incentivando la riqualificazione degli alloggi pubblici all'interno dei programmi di rigenerazione urbana;

- favorire la costituzione di un demanio di aree e immobili di proprietà pubblica comunale per l'edilizia residenziale sociale e pubblica**, utilizzando le opportunità già presenti nella legislazione vigente, ricorrendo al patrimonio demaniale inutilizzato (militare o statale) e agli alloggi illegali non condonabili;

- una **normativa statale per l'edilizia residenziale sociale** che si esprima, **in merito alle modalità di selezione e ai requisiti dell'utenza, e che definisca criteri** per relazionare il valore dei canoni in rapporto ai benefici concessi all'operatore.

[Si veda precedente del 27 luglio 2016.](#)