

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

DL 14/2017: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città. C. 4310 Governo (<i>Esame e rinvio</i>)	4
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	15

SEDE REFERENTE

Martedì 28 febbraio 2017. — Presidenza del presidente della I Commissione Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Intervengono il viceministro dell'interno, Filippo Bubbico e il sottosegretario di Stato per l'interno Gianpiero Bocci.

La seduta comincia alle 13.20.

DL 14/2017: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città.

C. 4310 Governo.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Andrea COLLETTI (M5S) intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede informazioni in merito alla proposta di legge C. 2188, approvata dal Senato, recante disposizioni in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale e negli enti territoriali. Ricorda

che l'iter della proposta di legge, di cui le Commissioni riunite I e II hanno avviato l'esame, è fermo da tempo.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente della I Commissione*, osserva che la questione potrà essere affrontata nell'ambito della riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite I e II, che avrà luogo al termine della sede referente.

Emanuele FIANO (PD), *relatore per la I Commissione*, osserva che il decreto-legge n. 14 del 2017 (C. 4310) si articola in due Capi dedicati, rispettivamente, alla collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana (Capo I) e alle disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano (Capo II).

Come relatore per la I Commissione illustrerà le disposizioni del Capo I nonché gli articoli 12 e 14, direttamente connessi agli ambiti di competenza della I Commissione. Gli articoli da 1 a 3 recano disposizioni in materia di «sicurezza integrata», definita, dall'articolo 1, comma 2, come l'insieme degli interventi assicurati

dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.

Nella relazione illustrativa si evidenzia in proposito che « il modello sviluppato, anche in attuazione del principio del coordinamento legislativo tra lo Stato e le regioni di cui all'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, ammette l'esistenza di uno spazio giuridico orizzontale nel quale interagiscono soggetti giuridici diversi, con strumenti e legittimazioni distinte, nella consapevolezza che la cooperazione tra i diversi livelli di governo possa garantire – in un'ottica multifattoriale e poliedrica – maggiori e più adeguati livelli di sicurezza, laddove quest'ultima non è più soltanto da identificarsi con la sfera della prevenzione e della repressione dei reati (e, quindi, con la sfera della sicurezza « primaria »), ma è intesa anche come attività volta al perseguimento di fattori di equilibrio e di coesione sociale, di vivibilità e di prevenzione situazionale connessi ai processi di affievolimento della socialità nei territori delle aree metropolitane e di conurbazione ».

L'ambito di applicazione della sezione I – riguardante la sicurezza integrata – è individuato (dall'articolo 1, comma 1) nella disciplina delle modalità e degli strumenti di coordinamento tra Stato, regioni e province autonome di Trento e Bolzano ed enti locali in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata.

Il testo richiama a tal fine, l'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, che demanda alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regione nelle materie dell'immigrazione e dell'ordine pubblico e sicurezza (materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere b) e h), della Costituzione).

Restano ferme in ogni caso (articolo 2) le competenze che rientrano negli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato « or-

dine pubblico e sicurezza » (materie che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione sono espressamente attribuite allo Stato, « ad eccezione della polizia amministrativa locale »).

L'articolo 2 individua quindi il « primo livello » di programmazione e determinazione delle competenze, costituito dalle « linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata ».

Tali linee generali sono adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Unificata e sono rivolte, prioritariamente, a coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale.

In attuazione delle Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata (definite con accordo in sede di Conferenza) si prevede che lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possano concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, « anche » diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale (articolo 3, comma 1).

Si prevede inoltre (articolo 3, comma 2) che, anche sulla base di tali accordi, le regioni e le province autonome possano sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa.

Al contempo, lo Stato, nelle attività di programmazione e predisposizione degli interventi di rimodulazione dei presidi di sicurezza territoriale, tiene conto delle eventuali criticità segnalate in sede di applicazione dei predetti accordi (articolo 3, comma 3).

Infine, si prevede che gli strumenti e le modalità di monitoraggio dell'attuazione dei predetti accordi siano individuati dallo Stato e dalle regioni e province autonome, anche in sede di Conferenza unificata (articolo 3, comma 4).

La sezione II del capo I (articoli 4, 5 e 6) interviene in materia di sicurezza urbana che viene definita quale bene pubblico afferente « alla vivibilità e al decoro delle città », riprendendo in gran parte la definizione recata dal decreto ministeriale 5 agosto 2008.

L'articolo 4 del provvedimento in esame provvede ad individuare altresì alcune aree di intervento volte a promuovere la sicurezza urbana, quali: la riqualificazione e il recupero delle aree degradate; l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale; la prevenzione della criminalità ed in particolare di tipo predatorio (il cosiddetto « *street crime* », relativa a reati ad alto tasso di allarme sociale quali furti e rapine); promozione del rispetto della legalità; l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

Tutte le istituzioni repubblicane, Stato, regioni e enti locali, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e funzioni, concorrono, anche con azioni integrate, alla realizzazione della sicurezza urbana.

Ricorda che alla criminalità nelle grandi aree urbane è dedicato uno specifico approfondimento nelle relazioni annualmente inviate al Parlamento del Ministro dell'interno sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata.

Nel 2015, evidenzia la relazione, sono stati commessi quasi 2,7 milioni di delitti, con un decremento del - 4,47 per cento rispetto al 2014. Per quanto riguarda i reati predatori più diffusi (furti e rapine) tra le città prese in esame: Milano ha un'incidenza del 32,88 per cento sui furti consumati in Lombardia e del 12,83 per cento su tutti quelli commessi nel Nord Italia; Roma ha un'incidenza pari al 72,06 per cento del totale regionale e al 37,17 per cento di quello del Centro Italia; per

Napoli l'incidenza è pari al 29,85 per cento del totale regionale ed al 9,42 per cento di quello del Sud.

Complessivamente nelle 9 città campione è stato commesso il 37,40 per cento delle rapine consumate in ambito nazionale: nella macro area di Torino, Milano e Genova è stato commesso il 35,46 per cento del totale delle rapine che hanno interessato il Nord del Paese; nella macroarea di Ancona, Firenze e Roma è stato consumato il 53,18 per cento del totale delle rapine commesse al Centro; nella macro area di Napoli, Bari e Palermo è stato consumato il 32,13 per cento del totale delle rapine commesse al Sud.

Tra i principali strumenti per la promozione della sicurezza nelle città il provvedimento in esame indica i patti per l'attuazione della sicurezza urbana sottoscritti dal prefetto e il sindaco, che, incidendo su specifici contesti territoriali, individuano concretamente gli interventi da mettere in campo per la sicurezza urbana (articolo 5).

I patti hanno come base fondante, oltre alle linee generali per la promozione della sicurezza integrata (adottate in sede di Conferenza unificata), come definite dall'articolo 2 del presente provvedimento, specifiche linee guida adottate con accordo sancito in sede di conferenza Stato-città e autonomie locali, su proposta del Ministro dell'interno.

I patti non hanno come unico riferimento la sicurezza del centro abitato, ma devono tener conto anche delle esigenze delle aree rurali limitrofe.

Ricorda che i patti per la sicurezza, stipulati fin dal 1997, hanno trovato una base normativa con la legge finanziaria 2007 che ha autorizzato i prefetti a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per realizzare programmi straordinari per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi (legge n. 296 del 2006, articolo 1, comma 439).

Sulla base delle previsioni della legge finanziaria per il 2007, è stato stipulato, il 20 marzo 2007, un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, che coinvolge tutti i comuni italiani e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane.

L'articolo 57 del decreto-legge n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2008 ha esteso la predisposizione di piani coordinati di controllo del territorio, per specifiche esigenze, anche ai comuni minori e alle forme associative sovracomunali, per potenziare la capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie.

Tra le aree di intervento in materia di sicurezza urbana di cui all'articolo 4, il provvedimento in esame ne individua tre, quali obiettivi prioritari da perseguire con i patti per la sicurezza urbana. Si tratta dei seguenti obiettivi: la prevenzione della criminalità diffusa e predatoria, attraverso «servizi e interventi di prossimità», in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado; la promozione del rispetto della legalità, da perseguire anche attraverso iniziative di dissuasione delle condotte illecite (quali l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati) e dei fenomeni che turbano e limitano il libero utilizzo degli spazi pubblici; la promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, al fine di coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane (su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico) da sottoporre a particolare tutela ai sensi dell'articolo 9, comma 3. Tale ultima previsione affida ai regolamenti di polizia urbana l'individuazione delle aree alle quali applicare le misure a tutela del decoro previste dal medesimo articolo 9, ai commi 1 e 2, che prevedono una sanzione

amministrativa pecuniaria da euro 100 a euro 300 e l'ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto nel caso di condotte limitative della libera accessibilità e fruizione delle infrastrutture per il trasporto, delle relative pertinenze e aree interne.

Per la tutela della sicurezza nelle grandi aree urbane il provvedimento in esame istituisce uno specifico organismo: il Comitato metropolitano dedicato all'analisi, la valutazione e il confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana (articolo 6).

Ciascun comitato metropolitano è presieduto dal prefetto e dal sindaco metropolitano, e vi fanno parte, oltre al sindaco del comune capoluogo, qualora non coincida con il sindaco metropolitano, i sindaci dei comuni interessati. Possono inoltre essere invitati a partecipare alle riunioni del comitato i soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato. La disposizione fa esplicitamente salve le competenze del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, organismo che insiste sullo stesso ambito territoriale del comitato metropolitano coadiuvando il prefetto in materia di pubblica sicurezza. Infine, si prescrive che la partecipazione alle riunioni del comitato metropolitano è dovuta a titolo completamente gratuito.

L'articolo 7 prevede che, nell'ambito delle linee guida sulle politiche di sicurezza (di cui all'articolo 2) e dei patti locali per la sicurezza urbana (di cui all'articolo 5), possono essere individuati obiettivi specifici, destinati all'incremento dei servizi di controllo del territorio e alla valorizzazione del territorio.

Per garantire il necessario sostegno logistico e strumentale alla realizzazione di tali obiettivi possono essere coinvolti enti pubblici (economici e non) e soggetti privati, secondo le disposizioni contenute nell'articolo 6-bis del decreto-legge n. 93 del 2013 (convertito con la legge n. 119 del 2013) in materia di accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo.

Ricorda che lo strumento degli accordi territoriali di sicurezza integrata per lo

sviluppo è stato introdotto dal legislatore nel 2013 al fine di rafforzare i presidi di legalità nel quadro di un rapporto di collaborazione fra istituzioni in attuazione di politiche integrate e di governo della sicurezza, anche attraverso gli strumenti pattizi.

Pertanto, all'inizio della legislatura l'articolo 6-bis del citato decreto-legge n. 93 del 2013 ha stabilito per le aree interessate da iniziative di sviluppo territoriale che gli accordi tra il Ministero dell'interno e regioni ed enti locali, possono avere la contribuzione anche di altri soggetti pubblici, sia pur non economici, e di soggetti privati, finalizzata al sostegno strumentale, finanziario e logistico delle attività di promozione della sicurezza dei cittadini, del controllo del territorio e del soccorso pubblico.

Tale contribuzione può essere prevista per le aree interessate da insediamenti produttivi o infrastrutture logistiche ovvero da progetti di riqualificazione e riconversione di siti industriali o commerciali dismessi o da progetti di valorizzazione dei beni di proprietà pubblica o da altre iniziative di sviluppo territoriale.

In base alla disciplina stabilita dal predetto decreto-legge n. 93 del 2013, gli accordi territoriali possono prevedere, ai fini del contenimento della spesa, forme di ottimizzazione delle modalità di impiego dei mezzi strumentali delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per le quali è consentito in deroga alle disposizioni vigenti in materia contabile e comunque nel rispetto della disciplina sul controllo, l'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, di cui alla legge n. 185 del 1990, il ricorso alla permuta di materiali o prestazioni. In tal caso, l'accordo è soggetto ad una specifica autorizzazione del Ministero dell'interno, rilasciata d'intesa con il Ministero dell'economia e finanze. In caso di accordi tra soggetti pubblici, anche non economici la permuta può prevedere anche la cessione diretta di beni di proprietà pubblica in cambio di prestazioni o finan-

ziamenti volti alla ristrutturazione di altri beni di proprietà pubblica destinati ai presidi di polizia.

Il comma 2 dell'articolo 7 richiama l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che attribuiscono la facoltà al Ministro dell'interno e, per sua delega, ai prefetti, di stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. Si tratta dei c.d. patti per la sicurezza, su cui interviene anche l'articolo 5 dettando disposizioni per la sottoscrizione di patti per l'attuazione della sicurezza urbana.

L'articolo 8 introduce alcune modifiche al TUEL, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), in relazione al potere del sindaco di adottare ordinanze in materia di sicurezza, di natura contingibile o non contingibile, con particolare riferimento agli orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche.

Un primo gruppo di disposizioni interviene sul potere di ordinanza del sindaco in qualità di rappresentante della comunità locale, modificando a tal fine l'articolo 50 del TUEL, ai commi 5 e 7. In particolare, sono ampliate le ipotesi in cui il sindaco può adottare ordinanze contingibili ed urgenti quale rappresentante della comunità locale, finora limitate dal TUEL al caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale (articolo 50, comma 5).

Aggiungendo un periodo alla disposizione citata, si prevede che il sindaco possa adottare ordinanze *extra ordinem* qualora vi sia urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di: grave incuria; degrado del territorio; pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti.

In particolare, la disposizione specifica che con tali ordinanze si può anche intervenire in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Ricorda che, ai sensi del decreto ministeriale 5 agosto 2008, già oggi il sindaco può intervenire, tra l'altro, per prevenire e contrastare l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili ovvero le situazioni che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico (articolo 2, lettere *c*) e *d*). Tali interventi possono consistere anche in ordinanze sindacali *ex* articolo 54, comma 4, che il sindaco adotta nell'esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica di competenza statale.

Pertanto, la disposizione introdotta al nuovo articolo 50, comma 5, del TUEL, ha l'effetto di ritagliare, rispetto al quadro normativo vigente, fattispecie in cui il sindaco può intervenire nell'esercizio di funzioni proprie del comune e dunque, di legittimare una nuova potestà di intervento autonomo del sindaco quale rappresentante della comunità locale.

In merito all'introduzione di nuove fattispecie di poteri di ordinanza *extra ordinem*, ricorda che da giurisprudenza costante e consolidata della Corte costituzionale deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se « temporalmente delimitate » (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della « concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare » (sentenza n. 4 del 1977).

In relazione alle richiamate materie, il successivo comma 2 dell'articolo in commento, stabilisce che i comuni possono adottare regolamenti ai sensi delle norme del TUEL medesimo. Com'è noto, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamen-

tare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

In secondo luogo, la novella aggiunge una nuova disposizione al comma 7 del citato articolo 50 del TUEL, che attualmente attribuisce al sindaco il compito di coordinare e riorganizzare, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

In virtù della nuova disposizione introdotta, si riconosce esplicitamente in capo al sindaco il potere di adottare anche ordinanze di ordinaria amministrazione, non contingibili ed urgenti, per disporre limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Il ricorso a tale strumento è ammesso solo al fine di assicurare le esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti in determinate aree delle città interessate da afflusso di persone di particolare rilevanza, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi. Tali ordinanze devono disporre per un tempo predefinito, comunque non superiore a sessanta giorni.

Quanto all'attribuzione ai sindaci del potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione (che non possono derogare a norme legislative o regolamentari vigenti) nella giurisprudenza costituzionale è stata sottolineata l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Nella sentenza n. 115 del 2011 (con cui è stata dichiarata la parziale illegittimità costituzionale del citato articolo 54, comma 4, del TUEL) la Corte, a proposito della configurabilità del potere del sindaco di emanare ordinanze di or-

dinaria amministrazione, deve rispettare il principio di riserva di legge relativa, di cui all'articolo 23 della Costituzione, il principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, ed il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3, primo comma, della Costituzione.

Infine l'articolo 8 interviene sul potere di ordinanza del sindaco in qualità di ufficiale del Governo, modificando a tal fine l'articolo 54 TUEL.

In particolare viene integralmente sostituita la previsione dell'articolo 54, comma 4-*bis*, del TUEL, che nella versione (pre)vigente rinviava ad un decreto del Ministro dell'interno la disciplina dell'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana. (articolo 8, comma 1, lettera *b*)).

La nuova formulazione circoscrive, a livello di norma primaria, le ipotesi in cui il sindaco può adottare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, in qualità di ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54, comma 4, TUEL, stabilendo che tali provvedimenti devono essere diretti a prevenire e contrastare le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminali o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili; ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

In tale contesto, secondo la relazione illustrativa, la nuova formulazione del comma 4-*bis* è finalizzata a ricondurre il potere di ordinanza extra ordinem del sindaco in qualità di ufficiale del Governo « a situazioni che, per la loro natura o il loro contesto, sono considerate più contigue all'esigenza di tutela della sicurezza primaria ».

L'articolo 12, stabilisce che nelle ipotesi di reiterata inosservanza delle ordinanze emanate ai sensi dell'articolo 50, commi 5 e 7, del TUEL, come modificati dal decreto

e testé illustrati, in materia di orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche, il questore può disporre la sospensione dell'attività per un massimo di quindici giorni. Viene altresì estesa, al comma 2, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista attualmente in caso di vendita di bevande alcoliche ai minori di anni diciotto anche alle ipotesi di loro somministrazione. Ricorda che in base alla disciplina vigente, salvo che il fatto non costituisca reato, si applica una sanzione da 250 a 1.000 euro. Se il fatto è commesso più di una volta si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 2.000 euro con la sospensione dell'attività per tre mesi. La relazione illustrativa del provvedimento sottolinea come le misure che s'intende introdurre sono tese « a limitare il fenomeno dell'abuso delle sostanze alcoliche, soprattutto da parte dei giovani, che può determinare, in aree della città interessate da aggregazione notturna, episodi ricorrenti connotati da condotte violente contro il patrimonio o la persona o di particolare gravità per la sicurezza urbana ». In base alla normativa vigente (legge n. 287 del 1991, così come modificata dal decreto legislativo n. 59 del 2010) per somministrazione si intende la vendita per il consumo sul posto che si esplicita in tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati. Ciò che caratterizza la somministrazione è, quindi, l'esistenza di strutture logistiche atte a consentire l'assunzione e il consumo in loco di alimenti e bevande, caratteristica questa assente nel caso di esercizi deputati alla mera vendita dei suddetti prodotti. In tali esercizi, infatti, l'attività caratterizzante è quella di vendita/acquisto di alimenti e bevande, mentre è del tutto indifferente che l'acquirente, di sua iniziativa, consumi i prodotti acquistati immediatamente o in prossimità dei locali di vendita o produzione.

L'articolo 14, infine, detta disposizioni per favorire l'istituzione del numero unico europeo 112 nelle regioni. Consente quindi alle regioni che hanno rispettato gli obiet-

tivi del pareggio di bilancio di bandire, nell'anno successivo, procedure concorsuali finalizzate all'assunzione di personale con contratti di lavoro a tempo indeterminato da utilizzare per le attività connesse al Numero Unico Europeo 112 e alle relative centrali operative realizzate in ambito regionale in base ai protocolli d'intesa siglati ai sensi dell'articolo 75-bis del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Per le finalità indicate può essere assunto un contingente massimo commisurato alla popolazione residente in ciascuna regione, determinato in misura pari ad un'unità per trentamila residenti. A tal fine le regioni possono utilizzare integralmente i risparmi derivanti dalla cessazioni di servizio previste per le annualità 2016, 2017, 2018 e 2019, in deroga alla disciplina delle facoltà assunzionali delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 228, primo periodo, della legge n. 208 del 2015 (legge stabilità 2016).

Ricorda, in proposito, che il Numero Unico di Emergenza Europeo 112 è stato introdotto nel 1991 (direttiva 91/396/CEE) per mettere a disposizione un numero di emergenza unico per tutti gli Stati membri, in aggiunta ai numeri di emergenza nazionali, e rendere così più accessibili i servizi di emergenza, soprattutto per i viaggiatori. Dal 1998 la normativa dell'UE impone agli Stati membri di garantire che tutti gli utenti di telefonia fissa e mobile possano chiamare gratuitamente il 112. Dal 2003 gli operatori di telecomunicazioni devono fornire ai servizi di emergenza informazioni sulla localizzazione del chiamante per consentire loro di reperire rapidamente le vittime di incidenti. Gli Stati membri hanno inoltre il compito di sensibilizzare i cittadini sull'uso del 112.

Sotto il profilo normativo, da ultimo l'articolo 8 della legge 124 del 2015, di riorganizzazione della p.a., ha previsto l'istituzione del numero unico europeo 112 su tutto il territorio nazionale, con centrali operative da realizzare in ambito regionale secondo modalità stabilite dai protocolli di intesa previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche. Al contempo ha auto-

rizzato la spesa di 10 milioni di euro per il 2015, 20 milioni per il 2016 e 28 milioni annui a decorrere dal 2017 e fino al 2024.

Infine, ricorda che la I Commissione ha avviato l'esame di una serie di proposte di legge in materia di sicurezza urbana e polizia locale (C. 1529 ed abbinate). Una delle finalità dell'intervento legislativo consiste nella realizzazione di una politica integrata per la sicurezza, in cui tutti i soggetti istituzionali, comuni, province, città metropolitane, regioni e lo Stato concorrono alla realizzazione di tale politica, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e sulla base di specifici accordi regolati dalla legge. Sempre alla Camera, inoltre, è stata costituita una Commissione monocamerale di inchiesta con il compito di verificare lo stato del degrado e il disagio delle città e delle loro periferie, con particolare riguardo alle implicazioni socio-economiche e di sicurezza. La Commissione ha avviato i propri lavori a partire dal mese di novembre 2016.

Alessia MORANI (PD), *relatrice per la II Commissione*, come preannunciato dal relatore per la I Commissione, si soffermerà sulle parti di competenza della II Commissione ed, in particolare, sulle disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano (articoli da 9 a 18 del Capo II), ad eccezione sugli articoli 12 e 14, direttamente connessi agli ambiti di competenza della I Commissione.

L'articolo 9 prevede la contestuale irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro e di un ordine di allontanamento (dal luogo della condotta illecita) nei confronti di chiunque, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi «ivi previsti», limita la libera accessibilità e fruizione di infrastrutture (fisse e mobili) ferroviarie, aeroportuali marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze (comma 1). Nella relazione illustrativa si evidenzia che i suddetti comportamenti, pur non integrando necessariamente violazioni di legge, compromettono la fruibilità di particolari luoghi, rendendone dif-

ficoltoso il libero utilizzo e la normale e sicura fruizione degli spazi pubblici, con profili di rischio anche per la sicurezza relativamente ad alcuni ambiti a vario titolo legati ad una rilevante mobilità.

La competenza all'adozione dei provvedimenti è del sindaco del comune interessato e i proventi delle sanzioni sono destinate ad interventi di recupero del degrado urbano (comma 4). Sostanzialmente, l'ordine di allontanamento imposto dal sindaco, quale autorità locale di pubblica sicurezza, sembra configurare una forma di mini-Daspo. Si ricorda che il Daspo di cui alla legge n. 401 del 1989 per le manifestazioni sportive è adottato dal questore (l'autorità provinciale di PS) e, solo nel caso di obbligo di firma, vi è un controllo del giudice. L'articolo 9 fa salve le eventuali previsioni vigenti a tutela delle aree interne delle citate infrastrutture. La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione precisa che per infrastrutture fisse e mobili « si intende il complesso di opere secondarie e complementari alla struttura di base, necessarie affinché quest'ultima possa funzionare (ad esempio, del servizio metropolitano è considerata infrastruttura non solo la rete dei binari ma anche i vagoni dei convogli, mentre la stazione e le vie di accesso rientrano nel concetto di pertinenza) ». Nell'ambito applicativo dell'articolo 9 e sulla base dello stesso fondamento normativo, rientrano – come afferma la citata relazione – anche condotte come la « prostituzione con modalità ostentate » o « l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti » che, in senso più ampio, limitano o comunque recano disturbo alla libera fruizione di tali spazi da parte dei cittadini. Il comma 2 sanziona con la misura dell'allontanamento anche chi – negli spazi indicati dall'articolo 1 – viene trovato in stato di ubriachezza; – compie atti contrari alla pubblica decenza; – esercita il commercio abusivo. La misura si aggiunge quindi alle sanzioni amministrative già previste dall'ordinamento (articoli 688 e 726 del codice penale; articolo 29 del decreto legislativo n. 114 del 1998). Il

comma 3 prevede – tramite lo strumento dei regolamenti di polizia urbana – l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure previste dall'articolo 1 ad aree urbane dove si trovino musei, ad aree monumentali e archeologiche o ad altri luoghi di cultura interessati da consistenti flussi turistici ovvero adibito a verde pubblico. Anche in tal caso, viene precisato che restano ferme le disposizioni vigenti in materia – contenute nei decreti legislativi numeri 42 del 2004 e 222 del 2016 – volte a regolamentare le attività commerciali in tali aree. L'ordine di allontanamento, che ha una durata di quarantotto ore, sembra configurarsi come una misura di prevenzione.

Viene dunque riconosciuto al sindaco il potere di adottare una misura di prevenzione, sia pure temporalmente molto limitata. Attualmente, le misure di prevenzione sono adottate dall'autorità giudiziaria o dal questore. Nel silenzio della norma, il potere sembrerebbe esercitato dal sindaco in qualità di ufficiale del Governo nello svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza. L'applicazione della misura consegue dunque automaticamente alla commissione di illeciti amministrativi.

L'articolo 10 ha per oggetto il DASPO urbano. La disposizione detta le modalità esecutive della misura dell'allontanamento dalle aree relative alle infrastrutture di trasporto e dalle loro pertinenze, come indicate dall'articolo 9. Nello specifico si stabilisce (comma 1): – che l'ordine di allontanamento, in forma scritta, è rivolto al trasgressore dall'organo che accerta le condotte illecite; – la validità temporale della misura inibitoria (48 ore dall'accertamento del fatto); – che la violazione dell'ordine comporta il raddoppio della sanzione amministrativa pecuniaria originaria (cioè quella prevista dall'articolo 9, comma 1); – la trasmissione del provvedimento al questore competente nonché, ove necessario, alle competenti autorità sociosanitarie locali.

La recidiva nelle condotte illecite di cui all'articolo 9 (limitazione della libera accessibilità delle infrastrutture di trasporto, ubriachezza, commercio abusivo) – ove ne

derivi un pericolo per la sicurezza — comporta la possibile adozione di un divieto di accesso ad una o più delle aree espressamente indicate per un massimo di sei mesi; il provvedimento, adeguatamente motivato, è adottato dal questore e ne individua le più opportune modalità esecutive compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del trasgressore (comma 2). Tale ultima misura è modellata sul citato DASPO nelle manifestazioni sportive di cui all'articolo 6 della legge n. 401 del 1989 (come evidenziato nella stessa relazione illustrativa del Governo). Una durata maggiore del divieto di accesso (da sei mesi a due anni) è prevista dal comma 3 quando le condotte vietate sono commesse da un condannato negli ultimi cinque anni, con conferma della sentenza almeno in secondo grado, per reati contro la persona e il patrimonio. Viene quindi previsto — direttamente dalla legge — un aumento della durata del divieto nei confronti dei soggetti già condannati. Se l'interessato è un minore va data notizia della misura alla procura presso il tribunale dei minorenni. Il comma 4 prevede l'applicazione, ove compatibile, della disciplina del DASPO di cui all'articolo 6 della legge n. 401 del 1989 in materia di notifica del provvedimento (comma 2-bis), obbligo di presentazione agli uffici di polizia (comma 3) e ricorribilità in cassazione (comma 4). Ne consegue, in particolare, anche per la maggiore invasività della misura inibitoria, il controllo dell'autorità giudiziaria ai fini della convalida.

L'articolo 10 prevede, inoltre, la possibilità che la concessione della sospensione condizionale della pena — in caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree ferroviarie, aeroportuali, marittime e del trasporto pubblico locale — sia subordinata all'imposizione del divieto di accedere nei luoghi e aree pubbliche specificamente individuate (comma 5). Infine, viene demandata ad un decreto del Ministro dell'Interno la determinazione, a risorse immutate, dei criteri generali per il rafforzamento della cooperazione tra le forze dell'ordine (Po-

lizia, carabinieri e guardia di finanza) e i corpi di polizia municipale (comma 6).

L'articolo 11 ha per oggetto le occupazioni arbitrarie di immobili. Il fenomeno, fonte di forti tensioni sociali e di situazioni di illegalità, è particolarmente esteso nelle grandi città. La relazione al disegno di legge di conversione riporta che solo nel territorio di Roma Capitale vi sono i più di cento immobili abusivamente occupati. La disposizione è volta a contemperare l'esigenza di dare esecuzione ai provvedimenti giudiziari di sgombero di edifici abusivamente occupati con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché con quelle di garanzia dei diritti fondamentali della persona normalmente affidati al prefetto, che può impartire apposite disposizioni per assicurare l'equilibrio di tutti i valori in gioco.

Nello specifico, l'articolo 11 intende meglio definire i percorsi attraverso i quali l'autorità di pubblica sicurezza, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, può mettere a disposizione la forza pubblica per procedere allo sgombero in esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Si dispone, così, che il prefetto debba impartire modalità esecutive dei provvedimenti del giudice sulle occupazioni abusive di immobili: sia per prevenire, in relazione al numero di immobili da sgomberare, possibili turbative all'ordine e alla sicurezza pubblica, sia per assicurare il concorso della forza pubblica alle operazioni di sgombero. Il comma 2 prevede che l'impiego della forza pubblica per lo sgombero deve tenere conto delle seguenti priorità: — situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica nei territori interessati; — rischi per l'incolumità e la salute pubblica; — diritti dei proprietari degli immobili; — i livelli assistenziali che regioni ed enti locali possono assicurare agli aventi diritto. Viene precisato dal comma 4 che l'eventuale annullamento del provvedimento del prefetto da parte del giudice amministrativo può comportare — escluso il caso di dolo o colpa grave — soltanto il risarcimento in forma specifica che, nel caso di specie, consiste

nell'obbligo dell'amministrazione di attivarsi per far cessare l'occupazione abusiva.

L'articolo 13 ha per oggetto il contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici, aperti al pubblico e di pubblici esercizi, prevedendo il ricorso alla misura del DASPO, per un periodo da uno a cinque anni, per chi vende o cede sostanze stupefacenti o psicotrope in tali luoghi. Il questore potrà, infatti, disporre per motivi di sicurezza – nei confronti di soggetti condannati definitivamente o con sentenza confermata in appello nell'ultimo triennio per reati di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) – il divieto di accesso nei locali pubblici (o aperti al pubblico) o nei pubblici esercizi in cui sono stati commessi gli illeciti. Tale divieto – di durata tra uno e cinque anni – può riguardare anche lo stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali (commi 1 e 2). Si ricorda come, in relazione alla disciplina del Daspo, che può essere emesso non necessariamente dopo una condanna penale, la Corte costituzionale (sentenza n. 512 del 2002) ha inquadrato la misura del Daspo tra quelle di prevenzione, che possono quindi essere inflitte indipendentemente dalla commissione di un reato accertato definitivamente. Ulteriori misure, di durata massima di due anni – mutate dalla disciplina del Daspo – saranno adottabili nei confronti dei condannati con sentenza definitiva negli ultimi tre anni per i reati previsti dal citato Testo unico stupefacenti: – obbligo di presentazione presso gli uffici di polizia o dei carabinieri; – obbligo di rientro nella propria abitazione entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; – divieto di allontanarsi dal comune di residenza (misura analoga all'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale, previsto dall'articolo 6, comma 3, del Codice antimafia che, tuttavia, è di competenza dell'autorità giudiziaria); – obbligo di presentazione alla polizia negli orari di

entrata ed uscita degli istituti scolastici. Tali ulteriori misure potranno essere irrogate da questore, singolarmente o cumulativamente. Anche tali misure si fa rinvio alla possibile applicazione di alcune delle disposizioni sul Daspo, di cui all'articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989.

I divieti e le misure dettate dall'articolo 13 sono adottabili anche nei confronti di minori ultraquattordicenni (comma 5) con notifica del provvedimento ai genitori o a chi esercita la relativa potestà. La disposizione riprende quella, identica, in vigore per il Daspo nelle manifestazioni sportive, dettata dalla legge n. 401 del 1989 (articolo 6, comma 1-bis; il divieto di allontanamento dal comune di residenza ha effetti analoghi a quelli del citato foglio di via obbligatorio, applicabile anche ai minorenni). Il comma 6 punisce con la sanzione pecuniaria amministrativa da 10.000 a 40.000 euro e la sospensione della patente (da sei mesi a un anno) la violazione delle misure adottate dal questore previste dai commi 1 e 3. Spetta al prefetto adottare i relativi provvedimenti. Secondo quanto indicato dalla relazione illustrativa, la clausola di salvezza introdotta al comma 6 («salvo che il fatto costituisca reato») sarebbe diretta a evitare il ne bis in idem e a consentire l'applicazione del principio di specialità, dato che l'illecito potrebbe ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 650 del codice penale che sanziona con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206 l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità dato per ragioni di giustizia o sicurezza pubblica. Il comma 7, infine, reca una disposizione analoga a quella del comma 5 dell'articolo 9 ovvero la possibilità che la concessione della sospensione condizionale della pena per i reati in materia di stupefacenti di cui al comma 1 sia subordinata alla imposizione del divieto di accesso a locali pubblici o aperti al pubblico specificamente individuati.

L'articolo 15 prevede la possibilità di utilizzare il cosiddetto braccialetto elettronico nei confronti dei destinatari della

misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, che a ciò abbiano prestato esplicito consenso. Tale disposizione troverà applicazione nei limiti della disponibilità degli strumenti tecnici di controllo, e, comunque, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente iscritte nei pertinenti capitoli di spesa del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. Si ritiene nella relazione che « la proposta consente una maggiore efficacia della misura di prevenzione e un presumibile, significativo abbattimento dei costi, legato alla possibilità di verificare « da remoto » il rispetto delle prescrizioni imposte al prevenuto dall'autorità giudiziaria ». Inoltre consente un a migliore dislocazione delle pattuglie sul territorio ai fini del controllo dell'ordine pubblico, consentendo di recuperare a tali fini le pattuglie che si sarebbero dovute utilizzare per controllare il sorvegliato speciale, il quale ora potrà essere controllato a distanza. Sempre nella relazione si legge che « attualmente i « braccialetti » disponibili sono 2.000, di cui 200 dotati di dispositivo GPS, e la loro utilizzazione può essere sostenuta con le risorse disponibili a legislazione vigente ».

L'articolo 16, relativo all'articolo 639 (Deturpamento e imbrattamento di cose altrui) del codice penale, prevede che il giudice possa disporre il ripristino o la ripulitura dei luoghi, ovvero l'obbligo alla rifusione delle spese derivanti dal risarcimento del danno, per chi deturpa o imbratta beni immobili o mezzi di trasporto pubblici o privati.

L'articolo 17 assicura la neutralità finanziaria dell'intero decreto-legge, precisando che l'attuazione del provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ed è assicurata mediante l'utilizzo di beni e risorse umane, finanziarie e strumentali disponi-

bili a legislazione vigente. Dall'attuazione del decreto-legge si attendono nuove entrate, non quantificabili, legate all'introduzione delle nuove fattispecie sanzionatorie, di cui agli articoli 9, comma 1, e 13, comma 6.

Francesco Paolo SISTO (FI-PdL) anticipa fin d'ora le perplessità e la contrarietà del suo gruppo alle disposizioni dell'articolo 15 del decreto-legge, testé illustrato dalla relatrice Morani. Osserva, infatti, che allo stato attuale la misura che dispone l'uso del braccialetto elettronico è condizionata alla disponibilità materiale dei medesimi braccialetti, con ripercussioni sulla concessione di misure alternative o degli arresti domiciliari e, conseguentemente, sulla limitazione della libertà personale. Per questi motivi la posizione del suo gruppo sarà di forte opposizione a questa parte del decreto, opposizione dettata dall'esigenza di condurre una battaglia culturale contro il principio di legare la libertà personale alla effettiva disponibilità materiale di congegni elettronici di controllo.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente della I Commissione*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.55.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Martedì 28 febbraio 2017.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.55 alle 14.10.