

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 187/2010: Misure urgenti in materia di sicurezza. C. 3857 Governo (*Esame e rinvio*) 3

SEDE REFERENTE

Martedì 16 novembre 2010. — *Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.*

La seduta comincia alle 16.30.

DL 187/2010: Misure urgenti in materia di sicurezza. C. 3857 Governo.

(*Esame e rinvio*).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che sostituirà la relatrice per la I Commissione, deputata Santelli, la quale è impossibilitata a prendere parte alla seduta odierna.

Francesco Paolo SISTO (PdL), *relatore per la II Commissione*, ricorda che le disposizioni del decreto legge che attengono più da vicino all'ambito di competenza della Commissione giustizia sono quelle contenute negli articoli 1, 3, 6, 7 e 9. Queste, in particolare, hanno ad oggetto

la sicurezza negli impianti sportivi (articolo 1), l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (articolo 3), la tracciabilità dei flussi finanziari (articoli 6 e 7) e la disciplina della confisca amministrativa (articolo 9).

L'articolo 1 si compone di due commi. Il primo è diretto ad estendere fino al 30 giugno 2013 la vigenza delle disposizioni in materia di arresto in flagranza differita, che sono state introdotte nel 2003 e che, dopo una serie di proroghe, sono state in vigore sino al 30 giugno 2010. Si tratta di un istituto che ha dato importanti risultati nel contrasto alla violenza negli stadi, in quanto ha consentito di arrestare i soggetti violenti come se si trattasse di una ipotesi di flagranza di reato entro 48 ore dal compimento del fatto qualora questo fosse stato ripreso da immagini televisive o fotografiche.

Ricorda che, come è riportato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, gli incontri con feriti sono diminuiti del 40,87 per cento e, tra questi, il numero dei feriti è diminuito del 47,05 per cento, per quanto concerne i civili, e del 63,14 per cento, per quanto concerne le Forze di polizia. Inoltre, il numero dei denunciati è aumentato del 10,85 per cento, mentre il numero degli arrestati è

diminuito del 40,91 per cento. L'unico dato in controtendenza è quello relativo alle lesioni riportate dagli *steward* che nel 2010 ha registrato un aumento del 107 per cento dei feriti, dovuto ad aggressioni da parte delle tifoserie violente. Per tale motivo sono state, pertanto, introdotte alcune disposizioni volte a tutela della sicurezza degli *steward* dall'articolo 2. Sempre in materia di *steward*, il comma 2 dell'articolo 1 introduce una sanzione amministrativa nei confronti delle società sportive che impiegano costoro in un numero inferiore a quello previsto. Gli *steward*, infatti, rappresentano un importante strumento per contrastare la violenza negli stadi, anche se naturalmente non possono sostituirsi integralmente alle forze di polizia, per quanto, come abbiamo visto, a questi soggetti sono stati attribuiti nuovi compiti dall'articolo 2 del decreto legge.

L'articolo 3 prevede la possibilità che l'Agenzia possa « autofinanziarsi » attraverso i proventi derivanti dall'utilizzo dei beni immobili confiscati. Sempre in relazione alla destinazione dei beni sequestrati, si prevede per l'Agenzia nazionale la possibilità di disporre, con delibera del Consiglio direttivo, l'estromissione di singoli beni immobili dall'azienda e il loro trasferimento al patrimonio degli enti territoriali che ne facciano richiesta, qualora si tratti di beni che gli enti territoriali medesimi già utilizzavano a qualsiasi titolo per finalità istituzionali. Il comma 3 dello stesso articolo 3 potenzia l'attività istituzionale e rafforza lo sviluppo organizzativo dell'Agenzia nazionale attraverso la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato – in deroga alla legislazione vigente – per una durata non superiore al 31 dicembre 2012.

È fatta salva l'applicazione del principio dell'estinzione dei crediti erariali, per confusione ai sensi dell'articolo 1253 del codice civile, nelle ipotesi di confisca dei beni, aziende o società sequestrati alla criminalità organizzata, introdotto dall'articolo 2, comma 11, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (« pacchetto sicurezza »), escludendo, perciò, l'applicazione del divieto di autocompensazione, introdotto in via ge-

nerale dalla recente manovra finanziaria con l'articolo 31 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Gli articoli 6 e 7 sono contenuti nel capo III avente ad oggetto « Disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari » sono indispensabili per fornire una univoca interpretazione e specifici chiarimenti. Si tratta di un intervento normativo necessario per chiarire una serie di dubbi sull'applicazione di talune norme sulla tracciabilità, introdotte con il « Piano straordinario contro le mafie » (legge 13 agosto 2010, n. 136).

Ricordo che anche in Commissione Giustizia si è affrontata la questione che le norme in esame sono volte a risolvere attraverso una risoluzione ed una interrogazione presentate rispettivamente dall'onorevole Ferranti e dall'onorevole Contento, quindi da deputati di opposizione e maggioranza. Devo dire che le soluzioni adottate dal Governo con il decreto-legge in esame corrispondono pienamente a quelle preannunciate dal Sottosegretario all'Interno Alfredo Mantovano, nella seduta della Commissione Giustizia del 21 ottobre scorso, con tutte le cautele istituzionali che devono essere adottate quando un rappresentante del governo preannuncia il contenuto di un decreto-legge ancora da emanare.

L'articolo 6, pertanto, fornisce una univoca interpretazione dell'articolo 3 del Piano straordinario contro le mafie la cui applicabilità ai contratti già stipulati al momento dell'entrata in vigore del Piano (7 settembre 2010) non sembrava ben chiara ad alcuni. Da un lato, si chiarisce che la nuova disciplina sulla tracciabilità si applica ai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge e ai contratti di subappalto e ai subcontratti da essi derivanti e, dall'altro, si prevede un termine di centottanta giorni per consentire l'adeguamento alle nuove regole per i contratti stipulati precedentemente a quella legge e per i contratti di subappalto e subcontratti da essi derivanti. Si tratta di una scelta condivisibile in quanto tiene conto di due esigenze che

avrebbero rischiato di essere inconciliabili, quali quella della certezza dei rapporti contrattuali, che non consentirebbe l'applicazione della nuova normativa ai contratti già stipulati, e quella di consentire la tracciabilità anche di quei contratti che, seppure stipulati prima del 7 settembre 2010, avranno un'esecuzione che si svilupperà in fasi temporali successive all'entrata in vigore della legge n. 136 del 2010. Ricordo che la tracciabilità dei flussi finanziari in materia di appalti rappresenta uno strumento molto efficace nella lotta alla criminalità di stampo mafioso.

Sempre in chiave interpretativa si chiariscono i concetti di « filiera delle imprese », e di « conto dedicato anche in via non esclusiva », nonché si precisa cosa si intenda per la possibilità di eseguire i pagamenti anche con « strumenti diversi » dal bonifico bancario o postale, specificando che gli strumenti devono comunque essere idonei ad assicurare la piena tracciabilità della transazione finanziaria. Per « filiera delle imprese » di cui ai commi 1 e 9 dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, si intende riferita ai subappalti come definiti dall'articolo 118, comma 11, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché ai subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto. L'espressione: « anche in via non esclusiva » di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, si interpreta nel senso che ogni operazione finanziaria relativa a commesse pubbliche deve essere realizzata tramite uno o più conti correnti bancari o postali, utilizzati anche promiscuamente per più commesse, purché per ciascuna commessa sia effettuata la comunicazione circa il conto o i conti utilizzati, e nel senso che sui medesimi conti possono essere effettuati movimenti finanziari anche estranei alle commesse pubbliche comunicate.

L'articolo 7 interviene sempre nella materia dei flussi finanziari apportandovi delle necessarie modifiche e integrazioni agli articoli 3 e 6 della legge n. 136 del 2010.

In primo luogo, viene stabilito che gli strumenti di pagamento, idonei a tracciare i flussi finanziari, devono riportare, in relazione a ciascuna transazione, il codice identificativo gara (CIG), attribuito dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, anche il codice unico di progetto (CUP). Si sancisce espressamente che il mancato utilizzo del bonifico bancario o postale ovvero degli altri strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni comporti la risoluzione di diritto del contratto. In relazione alle sanzioni amministrative in materia di tracciabilità dei flussi finanziari si prevede che le sanzioni amministrative pecuniarie siano applicate dal prefetto della provincia ove ha sede la stazione appaltante o l'amministrazione concedente, in deroga a quanto stabilito dal quinto comma dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e, in deroga all'articolo 22, primo comma, della stessa legge, e successive modificazioni, che in caso di opposizione il giudice competente è quello del luogo ove ha sede l'autorità che ha applicato la sanzione.

Quale ultima norma rientrante in maniera più diretta tra le competenze proprie della Commissione Giustizia, segnalo l'articolo 9 che va ad integrare l'articolo 20 della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante « Modifiche al sistema penale ». In particolare, viene prevista, in presenza di violazioni gravi o reiterate in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro, la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, anche se non venga emessa l'ordinanza-ingiunzione di pagamento (qualora sia stato effettuato il pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta).

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che il decreto-legge in esame è stato adottato dal Consiglio dei ministri del 5 novembre scorso insieme ad un disegno di legge anch'esso recante misure in materia di

sicurezza e si compone di 11 articoli. La sua relazione riguarderà quelli più direttamente riconducibili alla competenza della Commissione affari costituzionali, vale a dire gli articoli 2, 4, 5, 8 e 10, mentre il collega Sisto, relatore per la Commissione giustizia, ha riferito sugli altri articoli.

L'articolo 2 reca misure per migliorare i controlli di ordine pubblico nelle manifestazioni sportive. In particolare, il comma 1 prevede che – ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza – agli *steward*, quale personale incaricato dei servizi di controllo dei titoli di accesso agli impianti sportivi nonché di instradamento degli spettatori e di verifica del rispetto del regolamento d'uso degli impianti medesimi, possono essere affidati, in aggiunta ai compiti già previsti, altri servizi, ausiliari dell'attività di polizia, relativi ai controlli nell'ambito dell'impianto sportivo, per il cui espletamento non sia richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di appartenenti alle Forze di polizia.

Riguardo a questo comma va detto che sarebbe opportuno specificare quali dovranno essere le nuove mansioni degli *steward*, che in base alla normativa vigente svolgono già attività di controllo all'interno degli impianti sportivi. La individuazione di queste nuove mansioni appare necessaria anche in considerazione del fatto che il comma 4 dell'articolo 1 – come vedremo – fa riferimento alle mansioni degli *steward* per individuare una nuova fattispecie penale.

Il comma 2 dell'articolo 2 rimette ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione delle condizioni e delle modalità per l'affidamento dei compiti in questione. Il decreto, da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto – attraverso l'integrazione del decreto ministeriale 8 agosto 2007 in materia di organizzazione e servizio degli *steward* negli impianti sportivi – dovrà essere sottoposto prima al parere delle Commissioni parlamentari competenti che vi provvederanno

entro trenta giorni, decorsi i quali il decreto potrà essere egualmente adottato.

I commi 3 e 4 dell'articolo 2 estendono agli *steward* alcune disposizioni già applicabili a tutela dei pubblici ufficiali che svolgono servizi di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive.

Va detto preliminarmente che l'articolo 6-*quater* della legge n. 401 del 1989 già stabilisce che chiunque commette nei confronti degli *steward*, purché riconoscibili e in relazione alle mansioni svolte, uno degli atti previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale – vale a dire violenza o minaccia nei confronti del pubblico ufficiale e resistenza a un pubblico ufficiale – è punito con le stesse pene ivi previste.

Il comma 3 dell'articolo 2 del decreto-legge integra questa previsione con l'aggiunta dell'aggravante prevista dall'articolo 339, terzo comma, del codice penale: per effetto di tale previsione le pene previste per gli atti anzidetti (violenza, minaccia e resistenza a pubblico ufficiale) sono aggravate quando il fatto è commesso contro uno *steward* « mediante il lancio o l'utilizzo di corpi contundenti o altri oggetti atti ad offendere, compresi gli artifici pirotecnici, in modo da creare pericolo alle persone ».

Il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge, a sua volta, inserisce nella legge n. 401 del 1989 un articolo 6-*quinquies* che equipara gli *steward* ai pubblici ufficiali al fine dall'applicazione delle pene previste dall'articolo 583-*quater* del codice penale per i casi di lesioni personali gravi o gravissime ad un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive.

L'articolo 4 integra la composizione della Commissione centrale consultiva per l'adozione delle misure di protezione e vigilanza, organismo di consulenza dell'ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (UCIS), posto all'interno del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, a capo del sistema di protezione delle persone ritenute a rischio, disciplinato dal decreto legge n. 83 del 2002.

In particolare, la Commissione si esprime, su richiesta del direttore dell'Ufficio centrale, sulla adozione, la modifica e la revoca delle misure di protezione e di vigilanza, nonché in materia di dotazioni strumentali e su ogni altra questione, connessa alle misure di protezione e di vigilanza, che il direttore dell'Ufficio ritenga di sottoporre.

Nella attuale composizione, la Commissione è presieduta dal direttore dell'UCIS e composta da un rappresentante di ciascuna delle Forze di polizia di cui all'articolo 2 del decreto-legge 83 del 2002 (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza, Corpo di polizia penitenziaria), nonché da un rappresentante dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e da un rappresentante dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), di particolare esperienza, rispettivamente, nei settori della protezione delle persone esposte a pericolo e dell'analisi sui fenomeni criminali e terroristici, interni ed internazionali.

Con la novella prevista dall'articolo 4 si prevede l'integrazione della composizione dell'organo consultivo con un magistrato designato dal Ministro della giustizia per tutte le volte in cui la Commissione sia tenuta ad esprimersi su questioni di sicurezza relative a magistrati. Nella relazione illustrativa si chiarisce come questa modifica sia in linea con quanto già previsto a livello locale per la partecipazione al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica del Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello competente per territorio (articolo 5, comma 1, del decreto-legge 83 del 2002).

L'articolo 5 istituisce, presso il Ministero dell'interno, il Comitato per la programmazione strategica per la cooperazione internazionale di polizia (COPSCIP) con il compito di predisporre le linee di indirizzo strategico per rafforzare l'attività del personale delle Forze di polizia all'estero. Gli obiettivi della disposizione, indicati nella prima parte dell'articolo, sono il potenziamento del contrasto alla criminalità organizzata ed in particolare alle attività criminali transnazionali attri-

buibili ad essa; e l'incremento della cooperazione internazionale di Polizia, anche in attuazione di obblighi internazionali o comunitari.

Per quanto riguarda il COPSCIP, l'articolo in esame ne definisce, in primo luogo, la collocazione istituzionale, precisando che esso è istituito nell'ambito della Direzione centrale della polizia criminale, articolazione del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. In secondo luogo, si stabilisce che il nuovo organismo sia presieduto dal direttore centrale della polizia criminale.

Va peraltro detto che non vengono indicati i componenti del Comitato, ad eccezione del suo presidente (il direttore della polizia criminale); né si fa rinvio ad un successivo provvedimento di attuazione volto a definirne la composizione, che presumibilmente sarà individuata con atto del presidente.

La norma in esame stabilisce l'invarianza degli oneri, precisando che la partecipazione al Comitato non deve dar luogo alla corresponsione di alcun compenso.

Per quanto riguarda le linee di indirizzo strategico per rafforzare l'attività del personale delle Forze di polizia all'estero, che dovrebbe costituire il compito principale, se non l'unico, del Comitato, queste dovranno dare piena « valorizzazione del patrimonio informativo disponibile e dello scambio info-operativo ».

In proposito, va osservato che, nonostante le linee di indirizzo strategico siano definite urgenti nel testo in esame, non viene fissato un termine per la loro adozione. Inoltre, sembrerebbe opportuno chiarire se dette linee strategiche debbano essere sottoposte ad aggiornamento periodico.

L'articolo 8, sostituendo il comma 9 dell'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, stabilisce, con disposizione che riguarda l'ambito discrezionale della competenza prefettizia, che il prefetto, quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, dispone le misure ritenute necessarie per il concorso delle forze di polizia ai fini dell'attuazione delle

ordinanze adottate dai sindaci ai sensi del medesimo articolo 54. Mantiene, altresì, fermo quanto già previsto nel testo vigente del comma 9 ai sensi del quale il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

L'articolo 10 prevede il collocamento in disponibilità dei viceprefetti ed i viceprefetti aggiunti per l'espletamento di incarichi di gestione commissariale straordinaria, nonché per specifici incarichi connessi a particolari esigenze di servizio o a situazioni di emergenza. In particolare, viene introdotto un comma 2-*bis* nell'articolo 12 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, che disciplina il rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia.

Il nuovo comma 2-*bis* prevede che per l'espletamento degli incarichi di gestione commissariale straordinaria, nonché per specifici incarichi connessi a particolari esigenze di servizio o a situazioni di emergenza, i viceprefetti ed i viceprefetti aggiunti, entro l'aliquota del 3 per cento nella dotazione organica, sono collocati in posizione di disponibilità per un periodo non superiore al triennio.

Secondo la relazione tecnica, la disposizione è applicabile ad un massimo di 21 viceprefetti e di 27 viceprefetti aggiunti.

Gli incarichi speciali cui fa riferimento la disposizione coincidono *presumibilmente* con gli incarichi speciali conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, d'intesa con il Ministro dell'interno, previsti dall'articolo 12, comma 2. La rubrica dell'articolo fa invece riferimento alle gestioni commissariali straordinarie nei comuni sciolti per infiltrazione mafiosa e altri incarichi speciali.

Il collocamento in disponibilità è prorogabile con provvedimento motivato per

un periodo non superiore ad un anno. Poiché l'articolo in commento non reca disposizioni in merito alla rinnovabilità della proroga, quest'ultima non sembrerebbe potersi intendere come rinnovabile.

I viceprefetti e i viceprefetti aggiunti sono collocati in posizione di disponibilità con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del Capo del Dipartimento delle Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie del Ministero dell'interno.

I funzionari collocati in posizione di disponibilità non occupano posto nella qualifica cui appartengono. Nella qualifica iniziale della carriera prefettizia sono resi indisponibili un numero di posti per ciascun funzionario collocato in disponibilità equivalenti dal punto di vista finanziario.

Va osservato che non risulta chiaro il trattamento giuridico ed economico che si applica ai soggetti collocati in disponibilità.

La norma in esame non reca inoltre disposizioni relative alla qualifica di spettanza al momento della cessazione del collocamento in disponibilità, né specifica le conseguenze di detta cessazione sull'indisponibilità di posti nella qualifica iniziale.

Viene infine rimessa alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico accessorio spettante ai funzionari in disponibilità, in relazione alle funzioni esercitate.

Si segnala, infine che, disposizioni di contenuto analogo sono già previste per i dirigenti della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (articolo 64 del decreto legislativo n. 334 del 2000 e articolo 74 decreto legislativo n. 217 del 2005).

Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.55.