

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

COMITATO DEI NOVE:

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile. C. 2607-2972-3099-B, approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato 210

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città. C. 4130 Governo (Alle Commissioni I e II) (*Esame e rinvio*) 210

COMITATO DEI NOVE

Martedì 7 marzo 2017.

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile.

C. 2607-2972-3099-B, approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato.

Il Comitato dei nove si è svolto dalle 13.45 alle 13.50.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 7 marzo 2017. — Presidenza del presidente Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 14.

Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città.

C. 4130 Governo.

(Alle Commissioni I e II).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Roberto MORASSUT (PD), *relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere il prescritto parere sul decreto-legge n. 14 del 2017, C. 4310, assegnato in sede referente alle Commissioni riunite I e II – che introduce disposizioni urgenti a tutela della sicurezza delle città.

Il provvedimento è composto di 18 articoli, suddivisi 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).

Il capo I (articoli da 1 a 8) è a sua volta suddiviso in due sezioni, la prima delle quali disciplina (articolo 1, comma 1) le modalità e gli strumenti di coordinamento tra Stato, regioni, 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 coordina-

mento 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). Come definito al comma 2 dell'articolo 1, la sicurezza integrata è l'insieme degli interventi assicurati dai diversi 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 ».

Ferme restando le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine 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 stabilisce che le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata siano adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Unificata e siano rivolte, prioritariamente, a coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle com-

petenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale.

In attuazione di tali linee generali, l'articolo 3, comma 1, 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. 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 all'articolo 4 quale bene pubblico afferente « alla vivibilità e al decoro delle città ». Il medesimo articolo 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 quella di tipo predatorio (cosiddetto « *street crime* », relativo a reati ad alto tasso di allarme sociale quali furti e rapine); la 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.

Ai sensi dell'articolo 5, e nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 2, prefetto e sindaco possono sottoscrivere appositi patti, volti ad individuare, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana anche in considerazione delle esigenze delle aree rurali contermini al territorio urbano. Come segnalato nella relazione illustrativa, la norma provvede a dare una qualificazione giuridica a strumenti convenzionali che ormai da diversi anni rappresentano una delle forme più utilizzate attraverso le quali si concretano le politiche integrate di sicurezza urbana condivise tra i diversi attori pubblici, al fine di garantire la collaborazione reciproca e la sinergica integrazione degli interventi. Il comma 2 dell'articolo 5 precisa gli obiettivi da perseguire in via prioritaria con i patti per la sicurezza urbana: 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, per l'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 (come successivamente dettagliato nella descrizione dell'articolo 9).

Per la tutela della sicurezza nelle grandi aree urbane il provvedimento in esame, all'articolo 6, 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. Ciascun comitato metropolitano è copresieduto 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 degli accordi per la sicurezza integrata (di cui all'articolo 3) 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 e valorizzazione del territorio, alla cui realizzazione possono concorrere, enti pubblici, anche non economici, e soggetti privati. Il comma 2 richiama l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che attribuisce 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.

L'articolo 8 introduce alcune modifiche al 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.

Il capo II del decreto-legge (articoli 9-18) interviene in materia di sicurezza e decoro urbano delle città, prevalentemente attraverso l'introduzione di misure di sanzione amministrativa.

In particolare, l'articolo 9 stabilisce misure volte a prevenire e contrastare l'insorgenza di fenomeni di degrado in aree urbane particolarmente sensibili in quanto costituenti punti nevralgici della mobilità, quali infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale. Si prevede a tal fine 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 limita la libera accessibilità e fruizione delle infrastrutture indicate e delle relative pertinenze (comma 1). 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). Per le medesime finalità di tutela della piena e libera fruizione delle aree e dei luoghi in argomento, l'ordine di allontanamento può essere disposto anche nei confronti di chi versa in uno stato di ubriachezza manifesta, o compie atti contrari alla pubblica decenza, ovvero esercita il commercio abusivo (comma 2 del medesimo articolo). Il comma 3 prevede che — tramite lo strumento dei regolamenti di polizia urbana — le misure previste al comma 1 (sanzione amministrativa pecuniaria e ordine di allontanamento) possano essere estese anche ad aree urbane dove si trovino musei, ad aree monumentali e archeologiche o ad altri luoghi di cultura interessati da consistenti flussi turistici ovvero adibiti a verde pubblico.

L'articolo 10 del decreto-legge detta le modalità esecutive della misura dell'allontanamento, che non può avere un'efficacia superiore alle quarantotto ore e deve avere

forma scritta. La sua violazione comporta il raddoppio della sanzione amministrativa pecuniaria originaria. La recidiva nelle condotte illecite comporta la possibile adozione da parte del questore di un divieto di accesso ad una o più delle aree espressamente indicate per un massimo di sei mesi, misura quest'ultima, modellata sul Daspo nelle manifestazioni sportive di cui alla legge n. 401 del 1989. Sono dettate, poi, ipotesi di durata maggiore del divieto di accesso (da sei mesi a due anni) e l'applicazione, in questi casi, di alcune disposizioni della citata disciplina del Daspo, con particolare riferimento alla necessaria convalida della misura da parte del giudice. Un decreto del ministero dell'interno dovrà definire criteri per rafforzare la cooperazione tra le forze di polizia e i corpi di polizia municipale.

L'articolo 11 interviene in materia di occupazione arbitraria 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 100 immobili abusivamente occupati. Nello specifico, per meglio definire i casi in cui il prefetto può mettere a disposizione la forza pubblica per procedere allo sgombero in esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, sono stabilite le 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.

L'articolo 12 attribuisce al questore, in caso di inosservanza delle ordinanze in materia di orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche, il potere di sospendere l'attività per un massimo di quindici giorni. Per limitare il fenomeno dell'abuso di sostanze alcoliche, si estende la sanzione sulla vendita di alcolici ai minori anche alla somministrazione.

L'articolo 13 prevede ulteriori misure inibitorie temporanee di competenza del questore finalizzate alla prevenzione dello

spaccio di stupefacenti in locali pubblici o aperti al pubblico. Vengono, infatti, enunciate le ipotesi in cui il questore potrà disporre per motivi di sicurezza il divieto di accesso nei locali pubblici (o aperti al pubblico) o nei pubblici esercizi a persone condannate per illeciti in materia di stupefacenti commessi in tali locali. Tale divieto – di durata tra uno e cinque anni – può riguardare anche lo stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi locali. 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 violazione delle misure è punita con sanzione pecuniaria.

L'articolo 14 detta disposizioni per favorire l'istituzione del numero unico europeo 112, consentendo alle regioni che hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di assumere personale in deroga alle disposizioni generali sulle limitazioni al *turn over*.

L'articolo 15 modifica la disciplina sulle misure di prevenzione personali contenuta nel Codice antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011). In primo luogo, si prevede che tra i soggetti destinatari delle misure di prevenzione rientrino anche coloro che abbiano violato il divieto di frequentazione dei luoghi tutelati ai sensi del citato articolo 9. L'altra modifica prevede che, per la tutela della sicurezza pubblica, ai sorvegliati speciali (la relativa misura è di competenza del giudice), con il loro consenso, possano essere applicati i cosiddetti braccialetti elettronici.

Nell'ambito degli interventi per il decoro urbano, l'articolo 16 integra la formulazione dell'articolo 639 del codice penale (Deturpamento e imbrattamento di cose altrui) per combattere, in particolare, il fenomeno dei cosiddetti *writers*. Viene stabilito che, se il reato è commesso su

beni immobili, su mezzi di trasporto pubblici o privati o su cose di interesse storico o artistico, il giudice (il giudice di pace se l'illecito riguarda beni mobili; il tribunale negli altri casi) può subordinare l'applicazione della sospensione condizionale della pena all'obbligo di ripristino e ripulitura dei luoghi oggetto dell'illecito. Analoga misura è adottata nei confronti dei recidivi per il medesimo reato. Ove tali operazioni non siano possibili, per la concessione del beneficio può essere disposto dal giudice l'obbligo di pagamento o refusione delle spese nonché, col consenso dell'interessato, la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività.

Infine, l'articolo 17 reca la clausola di neutralità finanziaria del provvedimento e l'articolo 18 dispone in ordine alla entrata in vigore del provvedimento fissata al giorno successivo (21 febbraio 2017) a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Ciò premesso, valutati positivamente il contenuto e la finalità del provvedimento, si riserva di formulare una proposta di parere al termine del dibattito che seguirà, in modo da poter valutare a tal fine eventuali rilievi e osservazioni che dovessero essere evidenziati.

Ermete REALACCI, *presidente*, nel rilevare che la materia oggetto del provvedimento rientra tra le competenze della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, di cui il deputato Morassut è Vicepresidente, invita i colleghi a sottoporre al relatore eventuali osservazioni ai fini della predisposizione della proposta di parere. Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.10.