

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 14/2017: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città. C. 4310 Governo. (Parere alle Commissioni riunite I e II della Camera) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i>)	420
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del relatore</i>)	430
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	432
Modifiche alla legge 24 dicembre 2003, n. 363, in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo. S. 1367 (Parere alla 10 ^a Commissione del Senato) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	427
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato</i>)	434

INDAGINE CONOSCITIVA:

Nell'ambito dell'esame della relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali.	
Audizione dei professori Nicola Lupo e Stelio Mangiameli (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	429

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 marzo 2017. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

La seduta comincia alle 8.

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

C. 4310 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite I e II della Camera).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni*).

La Commissione inizia l'esame.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere di competenza alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera sul disegno di legge del Governo C. 4310, recante « Conversione in legge del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città ».

Il decreto-legge n. 14 del 2017 in esame 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).

Gli articoli da 1 a 3 recano disposizioni in materia di « sicurezza integrata », definita 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.

La relazione illustrativa 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 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*) ed *h*), Cost.).

Restano ferme in ogni caso (articolo 2) le competenze che rientrano negli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato « ordine pubblico e sicurezza » (materie che, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. *h*), Cost. 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 predette linee generali, 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). Anche sulla base di tali accordi, le Regioni e le Province autonome possono 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 (articolo 3, comma 2). 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 del Ministro dell'interno 5 agosto 2008.

L'articolo 4 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 (c.d. « *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. Stato, Regioni ed enti locali, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e funzioni, concorrono, anche con azioni integrate, alla realizzazione della sicurezza urbana.

Tra i principali strumenti per la promozione della sicurezza nelle città, il provvedimento indica i patti per l'attuazione della sicurezza urbana sottoscritti dal prefetto e dal 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, specifiche linee guida adottate con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, su proposta del Ministro dell'interno (comma 1). 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); l'articolo 7 del decreto-legge n. 92 del 2008 (c.d. decreto sicurezza) 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 individua quali obiettivi prioritari da perseguire con i patti per la sicurezza urbana (comma 2): 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.

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 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. La partecipazione alle riunioni del comitato metropolitano è dovuta a titolo completamente gratuito (comma 2).

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 in materia di accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo (comma 1). Il comma 2 dell'articolo 7 prevede l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 439, della legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296).

L'articolo 8 introduce alcune modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, 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, co. 5). Si prevede in particolare 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.

In relazione alle richiamate materie, il successivo comma 2 dell'articolo in esame, stabilisce che i comuni possono adottare regolamenti ai sensi delle norme del TUEL medesimo.

In secondo luogo, viene aggiunta 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, è esplicitamente riconosciuto 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.

Infine l'articolo 8 interviene sul potere di ordinanza del sindaco in qualità di ufficiale del Governo, modificando a tal fine l'articolo 54 del TUEL. In particolare viene integralmente sostituita la previsione del comma 4-*bis*, 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, co. 1, lett. *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, del TUEL, stabilendo che tali provvedimenti devono essere diretti a prevenire e contrastare le situazioni che: favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattagnaggio 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.

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). 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).

Sono fatte salve le eventuali previsioni vigenti a tutela delle aree interne delle citate infrastrutture.

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.

L'articolo 10 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; che 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; 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, 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, che ne individua le più opportune modalità esecutive compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del trasgressore (comma 2). 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. 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.

Il comma 5 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.

Infine, viene demandata ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione, a risorse invariate, dei criteri generali per il rafforzamento della cooperazione tra le forze dell'ordine (polizia, carabinieri e guardia di finanza) e i corpi di polizia municipale (comma 6).

L'articolo 11 ha per oggetto le occupazioni arbitrarie di immobili. Esso dispone che il prefetto impartisce 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. Il comma 4 prevede che l'eventuale annullamento del provvedimento del prefetto da parte del giudice amministrativo può comportare, esclusi i casi 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 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, 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.

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 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). 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 sugli 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; 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. 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. Il comma 7, infine, reca una disposizione analoga a quella del comma 5 dell'articolo 9, relativa alla 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 14, infine, detta disposizioni per favorire l'istituzione del numero unico europeo 112 nelle Regioni. Esso consente, in particolare, alle Regioni che hanno rispettato gli obiettivi 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. 208/2015 (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; da ultimo l'articolo 8 della legge n. 124 del 2015, di riorganizzazione della pubblica amministrazione, ha previsto come principio di delega 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 autorizzato 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.

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 trova applicazione nei limiti della disponibilità degli strumenti tecnici di controllo, e, comunque, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 16 modifica l'articolo 639 del codice penale, che punisce il deturpamento e imbrattamento di cose altrui, prevedendo 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 reca la clausola di neutralità finanziaria.

Presenta e illustra quindi una proposta di parere favorevole con una condizione e tre osservazioni (*vedi allegato 1*).

La deputata Gessica ROSTELLATO (PD) sottolinea l'importanza del problema delle assunzioni del personale di polizia locale, che risultano essenziali per garantire adeguati livelli di sicurezza del territorio. Propone quindi di trasformare la seconda osservazione in una condizione, estendendola altresì alla facoltà per i Comuni di attingere alle graduatorie degli idonei già formate.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, invita il relatore a valutare le proposte della collega Rostellato, con le quali si dichiara d'accordo.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, concorda con i rilievi della collega Rostellato, valutando l'opportunità di un riferimento nella condizione ad una fase di valutazione dell'effettivo fabbisogno.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ricorda che recenti modifiche normative hanno subordinato la possibilità di coprire i fabbisogni dell'organico alla disponibilità in bilancio delle risorse finanziarie. Propone quindi di riformulare la seconda osservazione in una condizione del seguente tenore: « si consenta ai Comuni che hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di bandire procedure concorsuali o di procedere allo scorrimento delle graduatorie degli idonei già formate per l'assunzione di personale di polizia locale a copertura delle dotazioni organiche esistenti, in deroga alle vigenti disposizioni che limitano il *turn over* ».

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), *relatore*, riformula conseguentemente la proposta di parere, prevedendo due condizioni e due osservazioni (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, nel testo riformulato.

Modifiche alla legge 24 dicembre 2003, n. 363, in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo.

S. 1367.

(Parere alla 10^a Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*).

La Commissione inizia l'esame.

La senatrice Stefania PEZZOPANE (PD), *relatrice*, fa presente che La Commissione è chiamata a esprimere il parere, per gli aspetti di competenza, alla 10^a Commissione Industria sul disegno di legge S. 1367, recante « Modifiche alla legge 24 dicembre 2003, n. 363, in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo ».

L'articolo 1 intende estendere l'individuazione di specifiche aree anche a beneficio di altre pratiche sportive invernali cosiddette minori e attribuisce ai gestori delle reti il potere (prima spettante ai Comuni) di individuare le aree destinate alla pratica di evoluzioni acrobatiche con gli sci o con la tavola da neve (*snowpark*). Viene altresì estesa l'obbligatorietà del casco, già prevista dalla normativa vigente, anche ai partecipanti alle competizioni sportive.

Gli articoli 2 e 3 dispongono in merito agli obblighi dei gestori, fra i quali si segnala l'individuazione dei soggetti cui spetta la direzione delle piste, la messa a disposizione degli utenti, al momento della vendita del titolo di transito, di polizze assicurative per la responsabilità civile per i danni provocati a persone o a cose nella pratica degli sport invernali di discesa. I dati sugli infortuni verificatisi nelle piste sono trasmessi alle Regioni e sono da queste ultime utilizzati per l'individuazione delle piste e dei tratti di pista ad elevata frequenza di infortuni, al fine di imporre eventuali prescrizioni per la messa in sicurezza delle stesse da parte dei gestori.

È altresì demandata ad un accordo fra Stato, Regioni ed enti locali la definizione di parametri per la valutazione delle con-

dizioni minime di sicurezza delle piste. Al riguardo, i comprensori sciistici che adottano tutte le misure di sicurezza possono chiedere di essere inseriti in una lista di piste sicure con « bollino azzurro ».

Gli articoli 4, 5 e 6 sono diretti a rafforzare gli obblighi informativi per i gestori e a potenziare la segnaletica, che dovrà essere adeguata anche alle richiamate prescrizioni delle Regioni per le piste con elevata frequenza di infortuni. Ai comuni e agli altri soggetti competenti per il controllo spetta la verifica dell'adempimento degli obblighi in materia di segnaletica.

L'articolo 7 rafforza la sanzione amministrativa riguardante il mancato rispetto dell'obbligo da parte dei minori di 14 anni di indossare il casco e introduce altre fattispecie comportamentali passibili di sanzione (ad esempio il mancato rispetto dell'obbligo generalizzato di indossare il casco nelle manifestazioni sportive).

L'articolo 8 interviene in tema di velocità e accesso alle piste classificate come difficili, introducendo obblighi di prudenza nel comportamento.

L'articolo 9 dispone in materia di corretta collocazione dell'attrezzatura sciistica durante la sosta, affinché si evitino situazioni di pericolo.

L'articolo 10 estende il divieto, derogabile previa autorizzazione dei gestori, di risalire le piste con gli sci anche a chi le percorre con le racchette da neve.

L'articolo 11 introduce modifiche alla disciplina vigente in materia di utilizzo dei mezzi meccanici al di fuori delle aree sciabili, demandando alle Regioni la disciplina di tali mezzi secondo criteri e limiti che garantiscono il rispetto delle esigenze di sicurezza e di tutela dell'ambiente montano.

L'articolo 12 interviene sullo sci fuori pista e sullo sci-alpinismo, stabilendo che i Comuni, così come i gestori degli impianti, non sono responsabili di incidenti che possano verificarsi nei percorsi fuori pista adeguatamente segnalati. I medesimi soggetti possono segnalare i percorsi fuori pista maggiormente praticati, in questo

caso assicurando la diffusione delle informazioni sulle condizioni di sicurezza.

L'articolo 13, rispetto alla normativa vigente, restringe l'ambito di intervento del potere sanzionatorio delle Regioni che non si eserciterebbe più con riferimento alla violazione degli obblighi in materia di velocità (articolo 9 della legge n. 363 del 2003), precedenza (articolo 10), sorpasso (articolo 11), incrocio (articolo 12), stazionamento (articolo 13), transito e risalita (articolo 15) e transito dei mezzi meccanici (articolo 16). L'importo delle sanzioni pecuniarie è previsto nell'ambito di una forchetta compresa fra 30 e 250 euro e, al contempo, si contempla, in caso di particolare gravità della condotta o di reiterazione nelle violazioni, il ritiro del titolo di transito (*skipass*).

L'articolo 14 estende le disposizioni riguardanti lo *snowboard* al telemark e alle pratiche sportive, quali lo sci da fondo escursionistico, le racchette da neve e la passeggiata nordica. Stabilisce inoltre che per tali pratiche sportive, così come per quelle individuate (ai sensi dell'articolo 2) dalle Regioni, queste ultime provvedano a stabilire le modalità per la segnalazione dei percorsi e per l'affissione dei bollettini sul rischio di valanghe.

L'articolo 15 introduce modifiche all'articolo 21 della legge n. 363 del 2003, in materia di soggetti addetti alla vigilanza, al controllo e al soccorso, demandando alle Regioni il compito di istituire specifiche figure che, all'occorrenza, possano essere impegnate in tali attività, in aggiunta a quelle già previste dalla normativa vigente. Si prevede nello specifico che potranno essere stipulate convenzioni tra i gestori e i soggetti tenuti all'attività di vigilanza e soccorso e che, in caso di insufficienza di tale personale, potranno essere utilizzati, nell'ordine, il personale qualificato dalle Regioni o i dipendenti degli stessi gestori. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con gli altri Ministri interessati, sono disciplinati gli aspetti relativi alla irrogazione delle sanzioni, alla individuazione di un contingente minimo del personale da adibire all'attività di vigilanza e all'individuazione di convenzioni-tipo, e

definiti i requisiti minimi dei soggetti incaricati del servizio di vigilanza e di soccorso. Detto decreto ministeriale è adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Viene anche prevista la possibilità di sperimentare sistemi elettronici di controllo e di perfezionare la raccolta dei dati statistici sugli incidenti al fine di un miglior utilizzo per il rafforzamento delle misure di sicurezza.

Ai soggetti incaricati dei compiti di vigilanza, che non siano pubblici ufficiali, sono conferiti i poteri di contestazione, riscossione e verbalizzazione, in analogia con quanto disposto per i soggetti competenti ad irrogare sanzioni in materia di circolazione stradale.

Presenta e illustra quindi una proposta di parere favorevole con una osservazione (vedi allegato 3).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 8.20.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 8 marzo 2017. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

La seduta comincia alle 8.20.

Nell'ambito dell'esame della relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali:

**Audizione dei professori
Nicola Lupo e Stelio Mangiameli.**

(Svolgimento e conclusione).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Nicola LUPO, *professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università degli studi Luiss «Guido Carli» di Roma*, e Stelio MANGIAMELI, *professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Teramo*, svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ringrazia i professori Lupo e Mangiameli per il loro intervento.

Nessuno chiedendo di intervenire, dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO 1

**DL 14/2017: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città
(C. 4310 Governo).****PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo C. 4310, recante « Conversione in legge del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città »;

rilevato che il decreto-legge in esame interviene principalmente nelle materie « ordine pubblico e sicurezza » e « ordinamento penale », di competenza esclusiva dello Stato, e « polizia amministrativa locale », di competenza regionale (articolo 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*);

considerato che il decreto-legge disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di politiche pubbliche in materia di sicurezza ai sensi dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione;

rilevato che il provvedimento si basa sulla cooperazione tra i diversi livelli di governo, al fine di garantire maggiori e più adeguati livelli di sicurezza, che si concretano nelle forme dell'accordo e in strumenti di natura pattizia, ai quali deve essere assicurata la necessaria pubblicità;

rilevato che l'articolo 6 prevede l'istituzione nelle Città metropolitane del comitato metropolitano, dedicato all'analisi, valutazione e confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana, lasciando ferme le competenze del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica,

organismo che insiste sullo stesso ambito territoriale, coadiuvando il prefetto in materia di pubblica sicurezza;

considerato che, al fine di conferire massima efficacia alle nuove disposizioni in materia di sicurezza urbana e di rafforzare le attività connesse al controllo del territorio, appare opportuno allentare i vincoli alle assunzioni del personale di polizia locale, per il quale si è registrato negli ultimi anni un sensibile aumento dell'età media del personale in servizio;

tenuto conto che appare opportuno assicurare il pieno ed efficace utilizzo degli immobili confiscati alla criminalità organizzata conferiti ai Comuni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

1) siano previste adeguate forme di pubblicità, anche mediante la trasmissione al Parlamento, degli accordi e degli strumenti pattizi previsti dal decreto-legge in esame;

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 6, al fine di evitare sovrapposizioni di funzioni, si valuti l'opportunità di coordinare l'attività del neo-

istituito comitato metropolitano con quella del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica;

b) si valuti l'opportunità di consentire ai Comuni che hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di bandire procedure concorsuali per l'assunzione di personale di polizia locale a copertura

delle dotazioni organiche esistenti, in deroga alle vigenti disposizioni che limitano il *turn over*;

c) si valuti l'opportunità di prevedere e finanziare un programma nazionale di recupero a fini abitativi e sociali degli immobili confiscati alla criminalità organizzata.

ALLEGATO 2

**DL 14/2017: Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città
(C. 4310 Governo).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo C. 4310, recante « Conversione in legge del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città »;

rilevato che il decreto-legge in esame interviene principalmente nelle materie « ordine pubblico e sicurezza » e « ordinamento penale », di competenza esclusiva dello Stato, e « polizia amministrativa locale », di competenza regionale (articolo 117, secondo comma, lettere *h* ed *l*);

considerato che il decreto-legge disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di politiche pubbliche in materia di sicurezza ai sensi dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione;

rilevato che il provvedimento si basa sulla cooperazione tra i diversi livelli di governo, al fine di garantire maggiori e più adeguati livelli di sicurezza, che si concretano nelle forme dell'accordo e in strumenti di natura pattizia, ai quali deve essere assicurata la necessaria pubblicità;

rilevato che l'articolo 6 prevede l'istituzione nelle Città metropolitane del comitato metropolitano, dedicato all'analisi, valutazione e confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana, lasciando

ferme le competenze del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, organismo che insiste sullo stesso ambito territoriale, coadiuvando il prefetto in materia di pubblica sicurezza;

considerato che, al fine di conferire massima efficacia alle nuove disposizioni in materia di sicurezza urbana e di rafforzare le attività connesse al controllo del territorio, appare opportuno allentare i vincoli alle assunzioni del personale di polizia locale, per il quale si è registrato negli ultimi anni un sensibile aumento dell'età media del personale in servizio;

tenuto conto che appare opportuno assicurare il pieno ed efficace utilizzo degli immobili confiscati alla criminalità organizzata conferiti ai Comuni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) siano previste adeguate forme di pubblicità, anche mediante la trasmissione al Parlamento, degli accordi e degli strumenti pattizi previsti dal decreto-legge in esame;

2) si consenta ai Comuni che hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di bandire procedure concorsuali o di procedere allo scorrimento delle graduatorie degli idonei già formate per l'assunzione di personale di polizia locale a

copertura delle dotazioni organiche esistenti, in deroga alle vigenti disposizioni che limitano il *turn over*;

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 6, al fine di evitare sovrapposizioni di funzioni, si valuti l'opportunità di coordinare l'attività del neo-

istituito comitato metropolitano con quella del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica;

b) si valuti l'opportunità di prevedere e finanziare un programma nazionale di recupero a fini abitativi e sociali degli immobili confiscati alla criminalità organizzata.

ALLEGATO 3

Modifiche alla legge 24 dicembre 2003, n. 363, in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo (S. 1367).**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge S. 1367, recante « Modifiche alla legge 24 dicembre 2003, n. 363, in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo »;

rilevato che il provvedimento è prevalentemente riconducibile alle materie:

a) « ordine pubblico e sicurezza », con particolare riferimento alle molteplici disposizioni volte ad assicurare l'incolumità dei praticanti l'attività sportiva, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione (*cf.* in proposito la sentenza n. 428 del 2004 della Corte costituzionale che nel respingere le censure avverso la disciplina statale riguardante la circolazione veicolare, dettata dal Codice della strada, per molti aspetti assimilabile al transito nell'ambito degli impianti sportivi in esame, stabilisce che essa, essendo finalizzata ad « assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (...) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera *h*) del secondo comma dell'articolo 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia « ordine pubblico e sicurezza »; *cf.* altresì sentenze n. 223 del 2010 e n. 77 del 2013);

b) « ordinamento sportivo », con riguardo all'utilizzazione di impianti sportivi, di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (*cf.* la sentenza n. 424 del 2004, in cui ad avviso della Corte

costituzionale « non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione » e che « ne consegue che lo Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'articolo 118, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003) »);

rilevato altresì che, con riferimento a specifiche disposizioni, devono essere richiamate le materie « ordinamento civile », di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione (così per le disposizioni riguardanti l'assicurazione obbligatoria e responsabilità civile per danni), nonché « tutela della salute », di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

preso atto che:

il provvedimento detta, in prevalenza, disposizioni di principio, demandando alle Regioni e alle Province autonome la disciplina di dettaglio;

ai sensi dell'articolo 15, comma 1-*quinquies*, talune disposizioni attuative

(riguardanti, fra le altre, le modalità di accertamento delle sanzioni e irrogazione delle stesse, la dotazione minima del personale di vigilanza degli impianti, le modalità di formazione dei soggetti incaricati della vigilanza) sono demandate ad un decreto del Ministro dell'interno, in riferimento al quale – in coerenza con la giurisprudenza costituzionale in materia – si prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata (cfr., *ex multis*, sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003);

considerato che:

l'articolo 13, pur consentendo alle Regioni e Province autonome di introdurre sanzioni per condotte diverse rispetto a quelle sanzionate nella legge, limita l'ambito di intervento del potere sanzionatorio dei predetti enti territoriali, rispetto alla normativa vigente;

tale potere sanzionatorio infatti non potrà più esercitarsi con riferimento alla violazione degli obblighi in materia di velocità (articolo 9 della legge n. 363 del 2003), precedenza (articolo 10), sorpasso (articolo 11), incrocio (articolo 12), stazio-

namento (articolo 13), transito e risalita (articolo 15) e transito dei mezzi meccanici (articolo 16);

ritenuto opportuno non limitare eccessivamente il potere sanzionatorio delle Regioni, ferma restando l'esigenza di garantire l'applicazione di sanzioni minime idonee ad un'effettiva funzione di deterrenza rispetto a condotte che pongono a rischio la sicurezza dei praticanti gli sport invernali, nonché di assicurare discipline sanzionatorie uniformi specie nei comprensori sciistici transregionali,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito un'eventuale riformulazione dell'articolo 13 nel senso indicato nelle premesse, eventualmente prevedendo – specie se si dovesse ritenere irrinunciabile l'esigenza di garantire una disciplina sanzionatoria uniforme a livello nazionale – un coinvolgimento della Conferenza unificata sull'atto diretto a quantificare le sanzioni per le condotte vietate dalla legge n. 363 del 2003.