

INCONTRO
SULLA NUOVA LEGGE N. 48 DEL 18/04/2017
SICUREZZA URBANA

Aula Magna – Regione Emilia-Romagna
1 Giugno 2017



a cura di
Dott. Stefano Manzelli
Referente tecnico Polizia Municipale
di ANCI Emilia-Romagna



LA DEFINIZIONE DI SICUREZZA URBANA

- ▶ è stata inserita nell'art. 4 dalla legge di conversione, che dispone:
- ▶ *“Ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.”*

LE ORDINANZE DEI SINDACI

- ▶ modifica di alcune disposizioni legislative afferenti la somministrazione e/o la vendita di bevande alcoliche:
- ▶ con la modifica all'articolo 14-ter, comma 2, della legge 30 marzo 2001, n. 125;
- ▶ con la modifica dell'articolo 100 del Tulp;
- ▶ con la previsione della misura della sospensione dell'attività dei pubblici esercizi, in caso di reiterata inosservanza delle ordinanze sindacali emanate ai sensi dell'art. 50 commi 5 e 7 Tuel.

Nuova formulazione comma 5 art. 50 d.lgs 267/2000

- (in corsivo l'aggiunta)
- “5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. **« Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.»** Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.”



Inserimento del comma 7-bis nell'art. 50 d.lgs 267/2000

- **«7-bis. Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.»**

Con l'introduzione di questo comma si attribuisce al sindaco il potere di adottare ordinanze di ordinaria amministrazione, non contingibili ed urgenti ma comunque per un periodo di tempo massimo predeterminato per legge (30 giorni) per disporre limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Le circostanze poste a base della necessità di tutela sindacale sono due:

- tutela del bene pubblico costituito dalla tranquillità e riposo dei residenti, dall'ambiente e dal patrimonio culturale in determinate aree cittadine interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone;
- specifici eventi tali da determinare un importante afflusso di persone




Liberalizzazione dei giorni e orari di apertura degli esercizi commerciali e di somministrazione

la Corte costituzionale ha evidenziato come non sia preclusa al sindaco la possibilità di esercitare, ai sensi dell'art. 50, comma 7, del Tuel, il proprio potere di inibizione delle attività per *comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre che del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica, in caso di accertata lesione di interessi pubblici quali quelli in tema di sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute.* (sentenza Consulta 220/2014).

Nuova formulazione dell'art 54 comma 4-bis

. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche-contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione (si rammenta che la locuzione "anche" è stata dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 115/2001).

«4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, 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.»



Nella versione previgente l'entrata in vigore del d.l. 14/2017, il comma 4-bis dell'art. 54 Tuel rinviava ad un decreto del Ministro dell'interno la disciplina dell'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4.

In applicazione di questo comma era stato poi emanato il **decreto Ministero Interno 5 agosto 2008** che recava la definizione di “**incolumità pubblica**” e “**sicurezza urbana**” e che individuava in concreto quali fossero i gravi pericoli per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana

La nuova formulazione circoscrive e legittima, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 115/2011), 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.

LE ULTERIORI NOVITÀ PER I PUBBLICI ESERCIZI

Con gli articoli 12 e 12-bis del d.l. 14/2017 come convertito in legge, vengono effettuate modifiche a disposizioni vigenti ed introdotte misure di sospensione dell'attività, afferenti i pubblici esercizi nonché la somministrazione di bevande alcoliche a minori.

“Nei casi di reiterata inosservanza delle ordinanze emanate, nella stessa materia, ai sensi dell'articolo 50, commi 5 e 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dal presente decreto, può essere disposta dal questore l'applicazione della misura della sospensione dell'attività per un massimo di quindici giorni, ai sensi dell'articolo 100 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. “


viene ad essere integrato il secondo comma dell'art. 14-ter della L. 125/2001, con l'espressa previsione di divieto non solo di vendita ma anche di **somministrazione** di bevande alcoliche ai minori di anni 18; viene ad essere attenuata invece, la sanzione accessoria di sospensione dell'attività:

“Salvo che il fatto non costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 250 a 1.000 euro a chiunque vende «o somministra» bevande alcoliche ai minori di anni diciotto. 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 da quindici giorni a tre mesi.”



Viene apportata infine una modifica anche **all'art. 100 del Tulp**s, che attribuisce al questore il potere di sospendere la licenza di un esercizio nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini, potere che si estende ora anche nei confronti degli **esercizi di vicinato**, in presenza delle condizioni già stabilite dalla vigente disposizione.





LE MISURE A TUTELA DEL DECORO DI PARTICOLARI LUOGHI, I DIVIETI DI ACCESSO E GLI ORDINI DI ALLONTANAMENTO

Le novità normative relative al decoro di particolari luoghi, ai divieti di accesso e agli ordini di allontanamento, possono essere bene illustrate con lo schema che segue:

- Luoghi particolari in violazione dei divieti di occupazione e stazionamento impedendo l'accessibilità e fruizione dei luoghi predetti :
- Occupare o stazionare in questi luoghi in violazione di questi regolamenti impedendo l'accessibilità e fruizione delle predette infrastrutture.
- Occupare o stazionare in questi luoghi in violazione del regolamento di polizia urbana, impedendo l'accessibilità e fruizione dei luoghi predetti.
- Luoghi particolari (essere presenti in questi luoghi) in stato di ubriachezza, compiendo atti contrari alla pubblica decenza, esercitando il commercio abusivo, esercitando l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine abusivo



Sanzioni:

(Ipotesi A) Sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro, applicata dall'organo accertatore (100 euro PMR);

(ipotesi B) Sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie stabilite dalle seguenti norme: art. 688 e 726 c.p.; art. 29, D.Lgs. 114/1998; art. 7, comma 15-bis, del Codice della strada (D.lgs. n. 285 del 1992);

Ordine d allontanamento (per ipotesi A e B) del/dei soggetti (valido per un massimo di 48 ore), effettuata dall'organo accertatore, sulla base per i luoghi sopra indicati;

Nel caso di inottemperanza all'intimazione di allontanamento sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 600 euro, applicata dall'organo accertatore (200 euro PMR);

Divieto di accesso nei luoghi sopraindicati, in caso di **reiterazione** delle violazioni sopraindicate.

Provvedimento stabilito dal **questore**, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, l'autorità provinciale di p.s. può disporre il divieto, con provvedimento motivato, per un periodo **non superiore a sei mesi** per i soggetti che commettono queste violazioni nei c.d. luoghi particolari. Il divieto **non può** comunque essere **inferiore a sei mesi, né superiore a due anni**, qualora le condotte risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio. Nel il responsabile sia soggetto minorenni, il questore ne dà notizia al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

I PARCHEGGIATORI ABUSIVI

Con la legge di conversione vengono previsti nuovi importi delle sanzioni amministrative per chi esercita abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine. Viene infatti aumentata la sanzione pecuniaria da 772,00 a 1.000,00 euro. E il raddoppio della sanzione si applica non più soltanto quando sono impiegati minori, ma anche nei casi di reiterazione.




LE OCCUPAZIONI ARBITRARIE DI IMMOBILI

Le disposizioni riguardano direttamente l'autorità provinciale di p.s., costituita dal prefetto, introduce norme volte a definire meglio i percorsi attraverso i quali l'autorità di PS, 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

Il prefetto impartirà le modalità esecutive dei provvedimenti del giudice sulle occupazioni abusive di immobili: sia per prevenire, sia per assicurare il concorso della forza pubblica alle operazioni di sgombero.

E' previsto 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 devono essere in ogni caso garantiti dalle regioni ed enti locali agli aventi diritto.



Infine in materia è prevista una disposizione che riguarda i **sindaci**, i quali possono derogare in presenza di **persone minorenni** o **meritevoli di tutela**, alle norme previste dai commi 1 e 1-bis, del D.L. 47/2014 a tutela delle condizioni igienico sanitarie.

Tali norme, che ricordiamo vietano a chiunque occupi senza alcun titolo un immobile di poter chiedere la residenza e l'allacciamento ai pubblici servizi (gas, luce, acqua ecc.), nonché, nel caso di occupazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, di poter partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i successivi cinque anni a decorrere dalla data di accertamento dell'occupazione abusiva, contribuiscono ad arginare il fenomeno dell'occupazione arbitraria di immobili.

Ora con la modifica introdotta dalla legge di conversione del decreto sicurezza vedono ridotta la loro portata dissuasiva.

L'ARRESTO IN FLAGRANZA IN OCCASIONE DI MANIFESTAZIONI SPORTIVE

Rientrano in vigore le disposizioni sugli effetti dell'arresto in flagranza durante o in occasione di manifestazioni sportive previste dalla L. 401/1989, le quali stabiliscono che quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, **si considera comunque in stato di flagranza colui il quale, sulla base di documentazione video-fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto.**

LE MISURE DI CONTRASTO DELLO SPACCIO DI STUPEFACENTI

Misure inibitorie a frequentare determinati luoghi, che il **questore** può disporre nei confronti di soggetti dediti allo spaccio di sostanze stupefacenti, per motivi di sicurezza.

Per coloro che sono stati condannati definitivamente o con sentenza confermata in appello nell'ultimo triennio per reati di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73, DPR 309/1990) – il **questore possa disporre il divieto di accesso** nei locali pubblici (o aperti al pubblico), nelle scuole, nei plessi scolastici, nelle sede universitarie o nei pubblici esercizi in cui sono stati commessi gli illeciti o in luoghi analoghi.



LE MISURE DI CONTRASTO DELLO SPACCIO DI STUPEFACENTI

Tale **divieto** – di **durata tra uno e cinque anni** - può riguardare anche **lo stazionamento nelle immediate** vicinanze degli stessi luoghi.

Ulteriori provvedimenti, mutuati dalla disciplina del DASPO di durata massima di due anni, saranno adottabili dal questore singolarmente o cumulativamente, nei confronti dei condannati con sentenza definitiva negli ultimi tre anni per i reati previsti dal citato TU 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'art. 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.

LE MISURE DI CONTRASTO DELLO SPACCIO DI STUPEFACENTI

I divieti sopraindicati, possono essere disposti anche nei confronti di **soggetti minori di diciotto anni** che hanno compiuto il **quattordicesimo anno di età**. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale.

Per la violazione dei divieti sopraindicati, si applica, con provvedimento del prefetto, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 40.000 e la sospensione della patente di guida da sei mesi a un anno.

L'ACCESSO ALLE BANCHE DATI DELLA POLIZIA

con decreto del Ministro dell'interno sono definiti i criteri generali volti a favorire il rafforzamento della cooperazione, informativa ed operativa, tra le Forze di polizia e i corpi e servizi di polizia municipale e come novità **l'accesso alle banche dati**. Il decreto ministeriale dovrà definire i livelli di accesso alle banche dati. L'accesso, essendo limitato all'applicazione del decreto sulla sicurezza, in attesa della definizione dei livelli di accesso, **potrebbe essere utile unicamente ai fini dell'accertamento della reiterazione delle condotte vietate nei luoghi di tutela**.

Emerge una carenza nella disposizione che prevede l'accesso alle banche dati solo ai fini dell'applicazione, così dice la norma, degli artt. 9 e 10 del D.L. 14/2017, lasciando escluso l'art. 13 sulle ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti

VIDEOSORVEGLIANZA E I PATTI PER LA SICUREZZA URBANA

Uno degli strumenti che più contribuisce a porre al centro il Comune, il Sindaco e la sua forza di Polizia sono certamente **i patti per l'attuazione della sicurezza urbana previsti all'articolo 5.**

Tali accordi saranno sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, sulla base di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Serviranno per individuare nello specifico della realtà urbana cui si riferiscono, interventi per la sicurezza urbana e dovranno tener conto anche di eventuali indicazioni od osservazioni, acquisite dalle associazioni di categoria più rappresentative.

VIDEOSORVEGLIANZA E I PATTI PER LA SICUREZZA URBANA

dovranno perseguire, prioritariamente, i seguenti obiettivi:

a) prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e **interventi di prossimità**, in particolare nelle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado.

b) promozione e tutela della legalità, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, compresi:

l'occupazione arbitraria di immobili

lo smercio di beni contraffatti o falsificati,

la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici;

VIDEOSORVEGLIANZA E I PATTI PER LA SICUREZZA URBANA

c) promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono:

plexi scolastici e sedi universitarie,

musei,

aree e parchi archeologici,

complessi monumentali

istituti e luoghi della cultura interessati da consistenti flussi turistici,

aree di verde pubblico,

da sottoporre a particolare tutela e con l'applicazione per chiunque ponga in essere condotte che l'accessibilità e fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, **della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300 con contestuale ordine di allontanamento.**

VIDEOSORVEGLIANZA E I PATTI PER LA SICUREZZA URBANA

d) promozione dell'inclusione della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.



VIDEOSORVEGLIANZA E I PATTI PER LA SICUREZZA URBANA

Due sono poi gli strumenti concreti che il provvedimento prevede per il raggiungimento degli obiettivi dei patti per la sicurezza.

Il primo è **la possibilità di coinvolgere, mediante appositi accordi, le associazioni di volontari** che verranno impiegati per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini.

Il secondo è **l'installazione di sistemi di videosorveglianza per i quali** il Governo ha stanziato ben 7 milioni di euro per l'anno 2017 e 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

I singoli Comuni interessati potranno accedere a tali fondi con bandi specifici le cui modalità di richiesta e ripartizione dovranno esse definite con successivo decreto

VIDEOSORVEGLIANZA E I PATTI PER LA SICUREZZA URBANA

il provvedimento prevede anche la possibilità di individuare specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione alla cui realizzazione potranno concorrere anche enti pubblici non economici e soggetti privati.

In particolare al fine di conseguire una maggiore diffusione delle iniziative di sicurezza urbana nel territorio,

- gli enti gestori di edilizia residenziale,
- gli amministratori di condomini,
- le imprese, anche individuali,
- le associazioni di categoria,
- i consorzi o i comitati costituiti fra imprese, professionisti o residenti

VIDEOSORVEGLIANZA E I PATTI PER LA SICUREZZA URBANA

Dall'anno 2018, i comuni potranno deliberare detrazioni dall'imposta municipale propria (IMU) o dal tributo per i servizi indivisibili (TASI) in favore dei soggetti che assumono a proprio carico quote degli oneri di investimento, di manutenzione e di gestione dei sistemi tecnologicamente avanzati realizzati.

Gli accordi tra Comune e tali enti andranno stipulati nella forma dei contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzioni previste dall'art.119 del Testo Unico Enti Locali.

Almeno per ora come recentemente ha chiarito il MISE e come diverse Prefetture hanno ribadito, anche gli impianti di videosorveglianza urbana vanno considerati sistemi di trasmissione dati in disponibilità dei privati e devono presentare una dichiarazione ad hoc con la procedura della SCIA e pagare il contributo annuo dovuto allo Stato .

TORNA L'EQUO INDENNIZZO PER LA POLIZIA MUNICIPALE

Al personale della polizia municipale tornano ad essere applicabili gli istituti dell'equo indennizzo e del rimborso delle spese di degenza. Invece, restano ancora escluse l'infermità da causa di servizio e la pensione privilegiata. Dal beneficio continuerà a restare escluso il personale della polizia provinciale.

L'equo indennizzo

L'equo indennizzo può essere riconosciuto a chi ha perso l'integrità fisica per causa di servizio e corrisponde allo stipendio tabellare o a una sua percentuale a seconda della gravità della menomazione.

Il rimborso delle spese di degenza

A chi è stata riconosciuta l'infermità da causa di servizio spetta l'esenzione dal ticket sanitario e il rimborso integrale delle spese di degenza.

LE NOVITÀ PER LE ASSUNZIONI NELLA POLIZIA LOCALE

Per il rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e al fine di dare massima efficacia alle disposizioni in materia di sicurezza urbana negli anni 2017 e 2018 i Comuni che nell'anno precedente hanno rispettato gli obiettivi di pareggio di bilancio potranno assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale nel limite di spesa individuato applicando le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2014, n. 114, alla spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente. Fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le cessazioni di cui al periodo precedente non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale .