

XVI legislatura

**L'evoluzione della
normativa in materia di
pubblica sicurezza fra
Stato, Regioni ed enti
locali**

aprile 2010
n. 210



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: M. Celentano _2948

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Reggente ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**L'evoluzione della
normativa in materia di
pubblica sicurezza fra
Stato, Regioni ed enti
locali**

aprile 2010
n. 210

a cura di S. Marci

INDICE

1.	INTRODUZIONE	7
1.1.	La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza.....	7
1.2.	La cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di sicurezza	12
1.3.	Le leggi regionali in materia di sicurezza.....	13
1.4.	La posizione del Garante della protezione dei dati personali con riferimento alla "sicurezza integrata"	15
2.	I POTERI DI ORDINANZA DEI SINDACI	17
2.1.	Gli interventi normativi	17
2.2.	Le ordinanze adottate dai sindaci	22
2.3.	Le prime pronunce giurisprudenziali.....	24
3.	I PATTI PER LA SICUREZZA	29
4.	MILITARI E TERRITORIO.....	33
5.	IL RUOLO DEI PRIVATI E DELLE ASSOCIAZIONI NEL SISTEMA INTEGRATO DELLA SICUREZZA	39
5.1.	Il quadro normativo precedente all'entrata in vigore del pacchetto sicurezza	39
5.2.	Il pacchetto sicurezza (1): le associazioni di volontari a presidio del territorio (le c.d. ronde).....	42
5.3.	Il pacchetto sicurezza (2): i c.d. buttafuori	45
6.	LE BANCHE DATI	47
6.1.	L'accesso alla banca dati interforze CED del Ministero dell'interno	47
6.2.	La banca dati del DNA	50
7.	LA VIDEOSORVEGLIANZA	55
7.1.	Precedenti disposizioni di legge in materia di videosorveglianza.....	55
7.2.	I provvedimenti del Garante della privacy in materia di videosorveglianza	57
8.	LE PERSONE SENZA FISSA DIMORA	61

9.	LO STATO DI EMERGENZA IN RELAZIONE AGLI INSEDIAMENTI DI "COMUNITÀ NOMADI"	63
10.	L'ILLEGALITÀ DIFFUSA	71
10.1.	Il decoro delle città	71
10.2.	La tutela penale di categorie sociali vulnerabili	72
10.3.	I delitti comuni.....	73
10.4.	L'autodifesa.....	73
11.	FONDI PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI IN MATERIA DI PUBBLICA SICUREZZA	75
11.1.	Il Fondo per la sicurezza.....	75
11.2.	Il Fondo unico giustizia	76
11.3.	Il Fondo di parte corrente di cui all'art. 61, comma 17, del decreto- legge 112/2008	77

1. INTRODUZIONE

1.1. La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza

L'art. 1, comma 3, lettera l), della **legge 15 marzo 1997 n. 59**¹, nel delegare il Governo a conferire funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, escludeva che la delega potesse avere ad oggetto le funzioni ed i compiti riconducibili alla materia dell'**ordine pubblico** e della **sicurezza pubblica**.

Il Titolo V del **decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112**² (provvedimento adottato in attuazione della delega suddetta) ha ad oggetto le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia "polizia amministrativa regionale e locale".

In particolare, l'art. 159 definisce le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa e quelli relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica concernono invece le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

In merito alla nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica accolta dal decreto legislativo 112/1998, la Corte costituzionale (**sentenza n. 290 del 2001**) ha osservato che essa nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza della Corte stessa³, nella

¹ "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

² "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59".

³ Si ricorda che la questione della definizione dei concetti di ordine pubblico e sicurezza pubblica e dell'esercizio delle relative funzioni è stata analizzata dalla Corte costituzionale in una delle sue prime sentenze. Il Consiglio regionale del Trentino Alto-Adige aveva impugnato innanzi alla Corte alcune norme di attuazione dello Statuto speciale relative all'attribuzione e all'esercizio dei poteri di polizia nella Regione (artt. 49, 50 e 53 del d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574) per asserita violazione dell'art. 16 dello Statuto speciale, il quale conferiva ai Presidenti delle giunte provinciali le attribuzioni spettanti all'Autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti in varie materia. Con la sentenza n. 14 del

quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento: *"E' dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali"*.

L'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 riserva ora allo Stato la competenza legislativa in materia di *"ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale"*.

Tale disposizione è stata oggetto di numerose pronunce della Corte costituzionale.

Nella **sentenza n. 407 del 2002**, la Corte ha osservato che l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3, lettera l), della legge 59/1997 (v. *supra*) e che induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'**interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica"**. Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo della Corte stessa, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla **prevenzione dei reati** o al **mantenimento dell'ordine pubblico**.

1956, la Corte respingeva il ricorso, escludendo che lo Statuto speciale prevedesse un decentramento istituzionale delle attribuzioni in materia di pubblica sicurezza a favore delle Province di Trento e di Bolzano. La Corte rilevava che l'art. 77 dello Statuto speciale disponeva che il Commissario del Governo provvedesse al mantenimento dell'ordine pubblico, rispondendone verso il Ministro per l'interno, e a tal proposito osservava che se è vero che una parte della dottrina distingue fra i due concetti di ordine pubblico e di pubblica sicurezza era altrettanto indiscutibile che tale distinzione e i termini di essa non fossero affatto pacifici, né era certo che nel dettare le disposizioni in esame il legislatore avesse accolto e osservato rigorosamente la distinzione accennata. La Corte anzi giungeva ad una conclusione opposta e cioè che il suddetto art. 77 dello Statuto speciale avesse inteso comprendere nell'ampio concetto della tutela dell'ordine pubblico anche le attribuzioni attinenti alla pubblica sicurezza e avesse voluto concentrare nel Commissario del Governo tutti i poteri di vigilanza su tali attribuzioni. Secondo la Corte non era nemmeno necessario "spiegare per quali ragioni un'altra interpretazione, che portasse a riconoscere un decentramento istituzionale delle attribuzioni stesse alle Province di Trento e di Bolzano sembrerebbe contraria allo spirito del sistema" e concludeva sottolineando che lo Statuto speciale consentiva alle due Province l'esercizio di una potestà legislativa concorrente o complementare solo in materia di polizia locale urbana e rurale, "vale a dire in un campo del tutto diverso da quello dell'ordine pubblico e della polizia di sicurezza".

Conseguentemente, la Corte ha ritenuto che la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti (sicurezza ambientale) non ricada nella competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost..

Alla luce della suddetta definizione di sicurezza pubblica, la Corte ha altresì escluso che possano ricadere nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e dunque nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, la sicurezza alimentare (**sentenza n. 162 del 2004**; sull'igiene alimentare si veda anche la **sentenza n. 95 del 2005**); la "sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica" e la "sicurezza tecnica" (**sentenza n. 6 del 2004**, **sentenza n. 383 del 2005**).

Analogamente, non contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera h), una legge regionale che - nell'ambito di una disciplina finalizzata ad interventi di promozione della legalità e di garanzia della sicurezza dei cittadini - prevede alcune delle funzioni del «Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità», quale organo di consulenza della Giunta regionale, attribuendo ad esso sia il compito di presentare alla Giunta una relazione annuale sullo stato della sicurezza del territorio della Regione, sia quello di svolgere attività di studio e ricerca dei sistemi avanzati di sicurezza nel campo nazionale e dell'Unione Europea (**sentenza n. 105 del 2006**). La Corte ha infatti ritenuto che le attività di analisi, studio e ricerca (in cui consistevano e si esaurivano le finalità del suddetto Comitato scientifico) non siano suscettibili di una teorica collocazione nell'ambito della nozione di "sicurezza pubblica", quale delineata dalla giurisprudenza della Corte stessa.

Viceversa, la **sentenza n. 428 del 2004** ha ritenuto che la materia della circolazione stradale - pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost. - possa essere ricondotta, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del secondo comma del suddetto art. 117. In particolare, l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di 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'art. 117: *"In quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la «sicurezza» prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico"*.

La **sentenza n. 313 del 2003** ha escluso che una legge regionale possa regolare l'attribuzione della qualifica di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza al personale del Corpo forestale regionale.

Nella **sentenza n. 222 del 2006**, la Corte ha affermato che l'ordinanza del Ministro della salute del 9 settembre 2003, recante "*Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi*", in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività, mirava a prevenire reati contro la persone ed era dunque riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost..

Con **sentenza n. 237 del 2006**, la Corte ha dichiarato riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. non soltanto la disciplina dei giochi d'azzardo, ma anche quella relativa ai giochi che, pur presentando un elemento aleatorio e distribuendo vincite, non sono ritenuti giochi d'azzardo. Anche le prescrizioni in tema di numero di apparecchi e di modalità di installazione rispondono ad evidenti esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici ed il fatto che si tratti di locali destinati ad ospitare pubblici esercizi non vale a sottrarre la disciplina in questione alla materia riservata alla potestà legislativa statale.

Con **sentenza n. 51 del 2008**, la Corte ha affermato che la materia della sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale (con particolare riferimento al controllo dei bagagli e dei passeggeri) ricade nella "sicurezza dello Stato e ordine pubblico" e nella "protezione dei confini nazionali" e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettere d), h) e q). Spetta, quindi, allo Stato adottare una disciplina applicativa. Con **sentenza n. 18 del 2009**, la Corte ha ricondotto all'ambito della suddetta disposizione anche l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, in quanto rispondente ad esigenza di sicurezza del traffico aereo (oltre che di tutela della concorrenza).

Con **sentenza n. 196 del 2009**, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 92/2008 (il c.d. decreto sicurezza) e dell'art. 54 del T.u.e.l., come sostituito dal suddetto art. 6, sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano e ha dichiarato che spettava allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno definire, con il decreto 5 agosto 2008, le nozioni di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana" previste dal suddetto art. 6, e individuare le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico (in merito ai poteri di ordinanza dei sindaci, si rinvia al relativo capitolo del presente *dossier*).

La Corte ha ribadito che le Province autonome di Trento e Bolzano non sono titolari di competenze proprie in materia di ordine pubblico e sicurezza, in quanto le attribuzioni previste dall'art. 20 dello Statuto ai Presidenti delle Giunte provinciali hanno natura amministrativa, sono a questi conferite nella loro veste

di ufficiali del Governo centrale e non sono pertanto idonee a far scaturire la titolarità di un potere legislativo in materia.

La Corte ha però riconosciuto che l'art. 6 del decreto sicurezza deve essere interpretato in senso conforme alle disposizioni statutarie, nonché alla luce del disposto dell'art. 1, comma 2, del T.u.e.l., in modo da non produrre uno svuotamento dei suddetti poteri dei Presidenti delle Province autonome, e dunque nel senso che dal suo ambito di applicazione esulano i provvedimenti che l'art. 20 dello Statuto riserva espressamente all'organo provinciale.

La Corte ha infine aggiunto che il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati: non solo la titolazione del decreto-legge 92/2008 si riferisce alla "sicurezza pubblica", ma, nelle premesse al decreto ministeriale si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera h), dell'art. 117 Cost., il quale attiene appunto alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. Lo stesso decreto, poi, sempre nelle premesse, esclude espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale.

Pertanto, i poteri esercitabili dai Sindaci quali ufficiali del Governo, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del T.u.e.l., non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

Da ultimo, con **sentenza n. 21 del 2010**, la Corte ha affermato che la materia della sicurezza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Cost., *"non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale"*. Per l'effetto, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge statale che attribuiva al Ministro dello sviluppo economico il potere di emanare decreti volti a disciplinare tutti gli impianti posti all'interno di edifici (impianti elettrici, radiotelevisivi, di riscaldamento, acqua, gas, ascensori, impianti di protezione antincendio, ecc.), prevedendo una normativa generale che si estende a tutti gli aspetti di progettazione, realizzazione, installazione, certificazione di conformità e manutenzione degli impianti stessi. La Corte ha infatti ravvisato nella normativa *de qua* l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose.

1.2. La cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di sicurezza

Con **sentenza n. 55 del 2001**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana che istituiva un organismo denominato "Comitato regionale per la sicurezza". Secondo la Corte, la disposizione impugnata assegnava al Comitato funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, in evidente contrasto con gli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano, che non contemplano tali materie tra quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione, nonché con il principio - "*assolutamente pacifico in giurisprudenza e in dottrina*" (la sentenza è precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione) - secondo cui la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica è riservata in via esclusiva alla legislazione nazionale.

La Corte affermava tuttavia che ciò non escludeva che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato e enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica (e, a titolo di esempio, citava l'art. 20 della legge 1 aprile 1981, n. 121 e l'art. 1-*sexies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa), ma il compito di prevedere e disciplinare tali forme di coordinamento deve essere riservato alla **legislazione statale**.

L'art. **118, terzo comma, della Costituzione**, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, stabilisce che nelle materie di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost. la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni.

L'art. 10, comma 2, lettera c), della legge 5 giugno 2003, n. 131⁴ attribuisce al rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'art. 118, terzo comma, Cost..

Nella **sentenza n. 134 del 2004**, la Corte costituzionale ha definito auspicabili "*forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, sulla falsariga di quanto ad esempio prevede il d.P.C.M. 12 settembre 2000, il cui art. 7, comma 3, in relazione al comma 1, dispone che il Ministro dell'interno promuove «le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione» tra organi dello Stato e regioni in tema di «sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini»*. Ma le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle

⁴ "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*".

regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati".

Nella già ricordata **sentenza n. 105 del 2006**, la Corte ha osservato che *"nella prospettiva di una completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali – più volte richiamato da questa Corte – non può escludersi «che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica» (v. sentenza n. 55 del 2001), volte, evidentemente, a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, "auspicabili" e suscettibili di trovare il loro fondamento anche "in accordi fra gli enti interessati", oltre che nella legislazione statale (v. sentenza n. 134 del 2004): auspicio, questo, che necessariamente presuppone la possibilità, in capo all'ente locale, di apprezzamento – attraverso l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata – delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre".*

1.3. Le leggi regionali in materia di sicurezza

Negli ultimi dieci anni quasi tutte le regioni italiane si sono dotate di una legge sulla sicurezza.

Alcune leggi regionali in materia di sicurezza si affiancano a quelle, più risalenti, in materia di polizia locale, altre disciplinano congiuntamente sicurezza e polizia.

Si vedano le seguenti leggi regionali. **Lazio:** legge 5 maggio 2001, n. 15, recante *"Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale"*. La polizia locale è invece disciplinata dalla legge 13 gennaio 2005, recante *"Norme in materia di polizia locale"*. **Toscana:** legge 16 agosto 2001, n. 38, recante *"Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana"*. La polizia locale è disciplinata dalla legge 3 aprile 2006, n. 12, recante *"Norme in materia di polizia comunale e provinciale"*. **Veneto:** legge 7 maggio 2002, n. 9, recante *"Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza"*. La polizia locale è disciplinata dalla legge 9 agosto 1988, n. 40, recante *"Norme in materia di polizia locale"*. **Marche:** legge 24 luglio 2002, n. 11, recante *"Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità"*. La polizia locale è disciplinata dalla legge 29 ottobre 1988, n. 38, recante *"Norme in materia di polizia locale"*. **Lombardia:** legge 14 aprile 2003, n. 4, recante *"Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana"*, come modificata dalla legge 14 luglio 2006, n. 13. **Campania:** legge 13 maggio 2003, n. 12, recante *"Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza"*. **Emilia-Romagna:** legge 4 dicembre 2003, n. 24, recante *"Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza"*.

Abruzzo: legge 12 novembre 2004, n. 40, recante *"Interventi regionali per promuovere l'educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini"*. La polizia locale è disciplinata dalla legge 2 agosto 1997, n. 83, recante *"Ordinamento della polizia locale"*. **Liguria:** legge 24 dicembre 2004, n. 28, recante *"Interventi regionali per la promozione di sistemi integrati di sicurezza"*. La polizia locale è disciplinata dalla legge 1 agosto 2008, n. 31, recante *"Disciplina in materia di polizia locale"*. **Valle d'Aosta:** legge 19 maggio 2005, n. 11, recante *"Nuova disciplina della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di sicurezza. Abrogazione della legge regionale 31 luglio 1989, n. 47"*, come modificata dalla legge 18 aprile 2008, recante *"Incentivi regionali per la promozione dell'esercizio associato delle funzioni di polizia locale. Modificazioni alla legge regionale 19 maggio 2005, n. 11"*. **Provincia di Trento:** legge 27 giugno 2005, n. 8, recante *"Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale"*. **Calabria:** legge 10 gennaio 2007, n. 5, recante *"Promozione del sistema integrato di sicurezza"*. Vedi anche la legge 17 aprile 1990, n. 24, recante *"Norme sull'ordinamento della Polizia Municipale"*. **Sardegna:** legge 22 agosto 2007, n. 9, recante *"Norme in materia di polizia locale e politiche regionali per la sicurezza"*. **Piemonte:** legge 10 dicembre 2007, n. 23, recante *"Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata"*. Vedi anche la legge 30 novembre 1987, n. 58, recante *"Norme in materia di Polizia locale"*. **Umbria:** legge 14 ottobre 2008, n. 13, recante *"Disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini. Abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12 (Politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini)"*. Vedi anche la legge 25 gennaio 2005, n. 1, recante *"Disciplina in materia di polizia locale"*. **Friuli Venezia Giulia:** 29 aprile 2009, n. 16, recante *"Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale"*.

Molti dei provvedimenti in esame fanno riferimento all'istituzione di un "sistema integrato di sicurezza", al quale sono riconducibili interventi in settori quali: la riqualificazione delle aree urbane degradate; la prevenzione di situazioni di disagio sociale, specie minorile; la mediazione dei conflitti sociali e culturali; azioni di supporto al controllo del territorio (utilizzo di strumenti tecnologici; polizia locale di prossimità); l'educazione alla legalità; l'assistenza alle vittime di reato. Alcuni provvedimenti prevedono inoltre interventi in materia di protezione civile, sicurezza stradale, sicurezza ambientale, sicurezza del lavoro⁵.

⁵ Con riferimento alla eterogeneità degli interventi prefigurati dalle leggi regionali in materia di sicurezza, è stato osservato che: *"Posto che la sicurezza è indicata in quasi tutte le leggi regionali come un "bene" comune, essenziale per uno sviluppo ordinato e durevole della convivenza civile, e che tale bene la regione intende perseguirlo in plurime direzioni, la prima considerazione da fare è che non siamo in presenza di una materia vera e propria ma piuttosto di fronte ad un interesse che attraversa trasversalmente buona parte delle materie di competenza regionale. Escluso, quindi, che si possa parlare, di una materia nuova o autonoma, rispetto a quelle già previste dall'art. 117 Cost., si può invece sostenere che la sicurezza rappresenta un fine, un obiettivo, che si ottiene attraverso una "confluenza di materie" che ricadono nella competenza legislativa, concorrente o propria, delle regioni, fermo restando, naturalmente, il limite della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. h), da intendersi come attività di prevenzione dei reati e*

1.4. La posizione del Garante della protezione dei dati personali con riferimento alla "sicurezza integrata"

Nella sintesi della relazione 2008, illustrata in Senato il 2 luglio 2009, il Presidente del Garante per la protezione dei dati personali ha dedicato particolare attenzione alle problematiche che il sistema di sicurezza integrata pone in termini di tutela della riservatezza: *"Importante l'attuazione del nuovo sistema integrato di sicurezza, che dà anche ai sindaci competenze in un ambito sinora riservato allo Stato, e incrementa l'attività di collaborazione tra polizia locale e istituzioni nazionali, prevedendo anche un ampliamento dell'accesso alle banche dati del CED, con tutti i problemi che questo comporta rispetto all'inserimento di informazioni nel sistema, e alla loro conoscibilità. Forme più penetranti di regolazione degli accessi alle banche dati di sicurezza sono inevitabili. L'Autorità ha accumulato importanti esperienze in questa materia e il nostro ruolo sarà ancora più incisivo dopo l'emanazione del Decreto del Ministro dell'Interno, che renderà finalmente noto quante e quali sono nel Paese le banche dati in materia di sicurezza pubblica. Un altro aspetto riguarda l'utilizzazione da parte delle istituzioni di sicurezza di dati raccolti da privati. Ci riferiamo alla videosorveglianza e, più in generale, alla possibilità che associazioni di cittadini svolgano attività connesse con i compiti istituzionali delle forze di polizia. Sentiamo il dovere di vigilare su questi processi. Da tempo sono in corso col Ministero dell'Interno confronti per elaborare nuove regole sull'uso corretto delle videocamere e degli altri sistemi di controllo a distanza. Adotteremo presto il relativo provvedimento, precisando meglio tempi di conservazione, misure di sicurezza e modalità di verifica degli accessi. Seguiamo con attenzione anche le ordinanze adottate dai sindaci e la legislazione regionale, che in alcuni casi integra quella statale"*.

Con specifico riferimento all'attività svolta nel corso del 2008, il Garante ha ricordato quanto segue: *"Nel settore della sicurezza pubblica ricordiamo innanzitutto il ruolo svolto rispetto alle attività di censimento e verifica delle condizioni di vita nei campi nomadi. Non ci siamo limitati a dare un contributo alla redazione da parte del Ministero delle Linee guida, ma abbiamo vigilato anche sulla loro attuazione. In tal modo abbiamo potuto dare assicurazioni e chiarimenti adeguati anche al Parlamento europeo. Abbiamo continuato a dare attenzione ai trattamenti del DNA per fini di giustizia e sicurezza. Il lavoro svolto nei confronti del RIS di Parma si è concluso con la piena attuazione delle prescrizioni, sia da parte di questa struttura che degli altri RIS esistenti sul territorio italiano. In base all'esperienza fatta nel 2007, abbiamo inviato alle Camere una Segnalazione sui requisiti necessari per attuare il Trattato di Prum nel rispetto della dignità delle persone e della proporzionalità dei trattamenti. Molte delle nostre raccomandazioni sono state rispettate. Altre, specialmente quelle relative alla ampia platea dei cittadini oggetto di prelievo forzoso e ai*

mantenimento dell'ordine pubblico". A. MUSUMECI, Sicurezza e ordinamento regionale. Una analisi comparata della legislazione regionale, www.astrid-online.it.

tempi eccessivamente lunghi di conservazione dei dati, non sono sempre state tenute in adeguata considerazione. Infine, in materia di sicurezza non manchiamo di vigilare sui rapporti con gli altri Paesi extra europei, specialmente quando toccano trattamenti di dati genetici. Di recente siamo intervenuti, su richiesta del Governo e dei Ministri interessati, per assicurare che un accordo bilaterale fra Italia e Stati Uniti, relativo anche allo scambio di informazioni concernenti il DNA, fosse rigorosamente rispettoso delle regole di nostra competenza".

2. I POTERI DI ORDINANZA DEI SINDACI

2.1. Gli interventi normativi

L'art. 6 del **decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92**⁶ (il c.d. decreto sicurezza) ha modificato l'art. 54 del T.u.e.l., estendendo i poteri di ordinanza del sindaco, quale ufficiale del Governo, anche alla sicurezza urbana.

In particolare, i poteri di ordinanza del sindaco sono stati ampliati, al fine di consentirgli l'adozione "*con atto motivato [di] 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*".

Come emerge dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del suddetto decreto-legge 92/2008 (A.S. 692), il potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del sindaco per il contrasto della criminalità locale è il frutto di un bilanciamento tra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali. La relazione illustrativa ricordava che l'introduzione nel 1993 dell'elezione diretta del sindaco e la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 hanno portato alla rivendicazione da parte degli enti locali di un ruolo sempre più incisivo anche in materia di ordine e sicurezza pubblica, in ossequio al principio di sussidiarietà e alla opportunità di allocare funzioni e poteri pubblici ai livelli istituzionali più prossimi al cittadino.

Nell'ottica governativa, la posizione del sindaco viene ad essere in tal modo quella di "fulcro" di una nuova sinergia tra le istituzioni nella lotta alla criminalità, in considerazione del fatto che la qualità di amministratore locale permette di conoscere più a fondo le problematiche del territorio che comportano rischi per la sicurezza.

Il testo originario dell'articolo in esame riproduceva pressoché integralmente quello dell'art. 13 del disegno di legge A.C. 3278, recante disposizioni in materia di sicurezza urbana, presentato dal Ministro dell'interno Amato nella XV legislatura e facente parte del "pacchetto sicurezza" di tale legislatura⁷.

Rispetto alla precedente formulazione dell'art. 54 del T.u.e.l., le principali differenze sono le seguenti.

In primo luogo, è stata data **autonoma evidenza alle funzioni relative all'ordine e alla sicurezza pubblica di spettanza del sindaco in qualità di**

⁶ "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

⁷ Alla fine del 2007 il Governo Prodi ha varato cinque disegni di legge in materia di sicurezza dei cittadini e di contrasto all'illegalità diffusa; l'insieme di norme in essi contenute costituisce quello che fu denominato dai mezzi di informazione "pacchetto sicurezza". I provvedimenti, presentati alle Camere nel novembre 2007, sono stati assegnati alle Commissioni competenti per l'esame in sede referente; lo svolgimento della sessione di bilancio e le vicende che hanno portato alla fine anticipata della legislatura non hanno consentito il seguito dell'*iter* parlamentare.

ufficiale del Governo, già previste in precedenza: esse sono ora disciplinate in modo unitario nel comma 1 dell'art. 54 del T.u.e.l. come riformulato. Tale innovazione formale è volta, nelle intenzioni del Governo, a conferire "maggiore rilievo e pregnanza" a dette funzioni.

Pertanto, ai sensi del suddetto comma 1 dell'art. 54, il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:

- a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;
- b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
- c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto.

Il nuovo comma 2 dell'art. 54 attribuisce **al sindaco il compito di concorrere ad assicurare la cooperazione fra le forze di polizia locali e statali**, in modo da consentire una maggiore partecipazione dell'amministratore locale alla tutela della sicurezza dei cittadini. Le forme di tale cooperazione istituzionale sono demandate ad apposite direttive adottate dal Ministro dell'interno, in qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

L'art. 1 della legge 1 aprile 1981, n. 121⁸ attribuisce al Ministro dell'interno la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, qualificandolo come autorità nazionale di pubblica sicurezza. Il Ministro dell'interno ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia.

Nell'ordinamento vigente, una forma di coinvolgimento del sindaco nella materia della sicurezza è prevista dall'art. 20 della suddetta legge 121/1981. La disposizione ha istituito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, quale organo collegiale di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. L'organo, presieduto dal prefetto, è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Inoltre, l'art. 15 della stessa legge 121/1981 stabilisce che il sindaco quale ufficiale di Governo esercita i poteri di autorità locale di pubblica sicurezza nei comuni in cui non hanno sede commissariati di polizia. Al riguardo si ricorda quanto previsto dall'art. 57 c.p.p., secondo il quale il sindaco è ufficiale di polizia giudiziaria nei comuni in cui non è presente un ufficio della Polizia di Stato, o un comando dell'Arma dei Carabinieri o della Guardia di Finanza.

Il medesimo art. 15 della legge 121/1981 dispone inoltre che, quando sia richiesto da eccezionali esigenze di servizio, il prefetto, o il questore su autorizzazione del prefetto, può inviare funzionari della Polizia di Stato nei comuni sprovvisti di un ufficio di

⁸ "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza".

polizia per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza. In tal caso resta sospesa la competenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza.

Infine, le autorità provinciali di pubblica sicurezza (i questori), ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, sollecitano la collaborazione delle amministrazioni locali e mantengono rapporti con i sindaci dei comuni (art. 15, quarto comma).

Come si è anticipato, la nuova formulazione del comma 4 dell'art. 54 **amplia il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti, prevedendo, quale situazione legittimante il provvedimento *extra ordinem*, il grave pericolo per la “sicurezza urbana”** (che si affianca così al grave pericolo per l’“incolumità dei cittadini”, già previsto, che viene ridefinita come “incolumità pubblica”).

A questo potere viene inoltre aggiunta una **competenza per così dire “ordinaria” ad adottare provvedimenti con le medesime finalità**. Il termine “anche” sembrerebbe chiarire infatti che i provvedimenti di cui si parla possono anche non rientrare tra quelli “contingibili e urgenti”, i cui presupposti e limiti sono stati definiti dalla giurisprudenza nel corso degli anni (sulla legittimità costituzionale della disposizione in esame pende ora una questione sollevata dal T.A.R. Veneto, v. *infra*).

Sul tema del potere di ordinanza dei sindaci esiste una consolidata giurisprudenza che, nel tener conto del carattere di urgenza e di necessità dei presupposti che sottendono all'emanazione delle ordinanze, sottolinea che le stesse devono avere un'efficacia limitata nel tempo, un'adeguata motivazione e un'efficace pubblicazione, conformemente ai principi dell'ordinamento giuridico.

Secondo il Consiglio di Stato, la potestà propria del sindaco di adottare provvedimenti contingibili e urgenti, ai sensi dell'art. 54, comma 2, del T.u.e.l., va considerata strettamente finalizzata a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini. Il potere di urgenza, quindi, si può esercitare solo al fine di affrontare situazioni aventi carattere eccezionale, imprevisto, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità e per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico; il tutto, ovviamente, previo accertamento della situazione, accertamento che deve fondarsi su prove concrete e non su mere presunzioni.

Ne consegue che se il sindaco si trova a poter fronteggiare la situazione con rimedi di carattere corrente, nell'esercizio ordinario dei suoi poteri, o la situazione può essere prevenuta con i normali strumenti apprestati dall'ordinamento, tali presupposti, con evidenza, non ricorrono, e quindi, non possono dirsi legittimamente fondati i provvedimenti ad essi conseguenti (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 6366 del 11 dicembre 2007).

Il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti non può prescindere dalla sussistenza di uno stato di effettivo e concreto pericolo per la pubblica incolumità, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, da motivare sempre e debitamente ad esito di approfondita istruttoria (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 2109 dell'8 maggio 2007).

La conformità dei provvedimenti contingibili e urgenti del sindaco ai principi dell'ordinamento giuridico richiede che il potere di ordinanza trovi la sua ragione giustificatrice non tanto nella imprevedibilità dell'evento, quanto nella impossibilità di utilizzare tempestivamente i rimedi ordinari offerti dall'ordinamento, nel suo carattere residuale (Consiglio di Stato, Sezione V, 29 luglio 1998, n. 1128 e Sezione IV, 13 dicembre 1999, n. 1844).

L'estensione e i limiti del potere di intervento del sindaco, come ridefinito e ampliato dal comma 4, non sono più precisamente individuati dal testo in esame, ma da un successivo atto di natura non legislativa.

Tale atto è il **D.M. 5 agosto 2008**, recante "*Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*", ai sensi del quale:

- per "*incolumità pubblica*" si intenderà l'integrità fisica della popolazione, mentre

- per "*sicurezza urbana*" un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

Conseguentemente, il sindaco dovrà intervenire per prevenire e contrastare:

a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;

c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;

e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

Sempre ai sensi del comma 4 dell'art. 54, le ordinanze del sindaco – sia ordinarie, sia *extra ordinem* – devono essere preventivamente comunicate al prefetto, in quanto la situazione che li legittima attiene alla sicurezza, tematica che – secondo la relazione – vede comunque un ruolo centrale e “strategico” dell'autorità locale di Governo, cui competono in via generale gli interventi attuativi dell'ordinanza sindacale.

Si ricorda che, in base al testo previgente, il ruolo del prefetto era limitato alla cooperazione nei casi in cui il sindaco richiedesse l'uso della forza pubblica ai

fini dell'esecuzione delle ordinanze adottate. Nel nuovo testo, il sindaco informa dei provvedimenti adottati il prefetto, il quale può predisporre gli strumenti ritenuti necessari per la loro attuazione.

Rimane invece confermata la previsione secondo cui i provvedimenti del sindaco devono essere adottati con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

Il comma 5 dell'art. 54 introduce una forma di coordinamento fra amministratori locali, che viene attivata dal prefetto quando i provvedimenti dei sindaci in tema di sicurezza appaiono suscettibili di incidere anche sulla ordinata convivenza nei comuni contigui o limitrofi. In tali evenienze, il prefetto convoca una conferenza cui partecipano, necessariamente, i sindaci interessati e il presidente della provincia; eventualmente, anche altri soggetti pubblici o privati legati all'ambito territoriale di applicazione del provvedimento.

La relazione illustrativa afferma che la conferenza in questione non è tipizzata ed è diversa dalla conferenza di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. La lettera della disposizione sembra peraltro lasciar intendere che la conferenza intervenga successivamente all'adozione del provvedimento del sindaco.

Il comma 5-*bis* attribuisce ai sindaci anche una nuova funzione "collaborativa" in tema di contrasto dell'immigrazione irregolare: gli amministratori locali sono chiamati a segnalare alle competenti autorità – giudiziaria o di pubblica sicurezza – la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.

La disposizione si ricollega al ruolo maggiore che viene assegnato alla polizia municipale nell'attività di pubblica sicurezza dagli artt. 7 e 8 del decreto sicurezza. In particolare, il comma 1 dell'articolo da ultimo citato, in connessione con la disposizione illustrata, consente l'accesso del personale della polizia municipale con qualifica di agente di pubblica sicurezza alle informazioni concernenti i permessi di soggiorno contenute nella banca dati per l'attività operativa e investigativa delle Forze di Polizia (sul punto, v. capitolo del presente *dossier* relativo alle banche dati).

I commi 6, 7, 8, 9 e 10 dell'art. 54 (già commi 3, 4, 5, 6 e 7 della formulazione previgente) sono stati riscritti senza modifiche ad eccezione di quelle conseguenti al rinnovato assetto sistematico. Nel nuovo testo del comma 6, inoltre, viene aggiunto il riferimento ai "motivi di sicurezza urbana" tra i presupposti che legittimano il sindaco a modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché quelli degli uffici pubblici.

Dal nuovo testo dell'art. 54 sono state espunte le norme, contenute nel previgente comma 8, che in precedenza consentivano la nomina di un commissario *ad acta* da parte del prefetto, nei casi di inerzia del sindaco nell'espletamento dei servizi di competenza statale. La relazione illustrativa afferma che la soppressione di tali previsioni è in sintonia col mutato quadro costituzionale di riferimento (a seguito della riforma del Titolo V) che ha delineato un nuovo assetto dei rapporti tra Stato e autonomie locali. Conseguentemente è stato eliminato il successivo comma 9 che poneva a carico dell'ente interessato le spese per il commissario.

Peraltro, i commi 11 e 12 del testo novellato recano nuovi, significativi poteri in capo all'amministrazione dell'interno.

Al prefetto viene attribuito il potere di surrogare con propri provvedimenti, in caso di inerzia, l'amministratore locale nelle funzioni relative all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla polizia giudiziaria, all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana (anche con ordinanze urgenti) e negli adempimenti in ordine allo stato civile, alla materia elettorale, alla leva militare e alla statistica (comma 11).

La disposizione sembra da intendersi nel senso che il potere di surroga del prefetto in caso di inerzia del sindaco si estende all'adozione di provvedimenti sia "ordinari", sia contingibili e urgenti.

Viene infine previsto in via generale il potere del Ministro di adottare atti d'indirizzo per l'esercizio di tutte le funzioni previste in capo al sindaco dall'art. 54 del T.u.e.l. come novellato (comma 12).

Secondo quanto emerso durante il dibattito presso le competenti Commissioni del Senato, tali poteri dell'amministrazione dell'Interno sono volti a bilanciare le nuove attribuzioni dei sindaci, nell'ottica della leale collaborazione e dell'equilibrio fra le prerogative dei diversi livelli di governo.

Si segnala che, mentre il potere ministeriale "di indirizzo" non era contemplato dal testo previgente, quello prefettizio "di surroga" interviene in luogo di alcuni strumenti già previsti (nomina di commissario; adozione in prima persona da parte del prefetto di ordinanze urgenti). Analogamente a quanto previsto per gli strumenti precedentemente a disposizione del prefetto, i quali potevano essere utilizzati solo in caso di inerzia dell'amministratore locale, la surroga diretta qui introdotta non può prescindere da tale condotta omissiva.

2.2. Le ordinanze adottate dai sindaci

L'ANCI e la Fondazione Cittalia hanno avviato una ricognizione sulle ordinanze emesse dai sindaci in tema di sicurezza urbana, dando vita ad una Banca dati nazionale.

Nel rapporto "*Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*" del settembre 2009, vengono analizzate 788 ordinanze in materia di sicurezza urbana emesse nel periodo luglio 2008-agosto 2009.

Tale rapporto rileva preliminarmente che il 43% dei provvedimenti presenti in banca dati sono stati adottati nel periodo luglio-settembre 2008, ossia nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore del decreto-legge 92/2008. Successivamente, il ritmo di adozione dei provvedimenti è stato piuttosto intenso fino al novembre 2008, per poi rallentare fino al maggio 2009, quando si è verificato un nuovo aumento fino a luglio 2009.

I comuni che hanno emesso adottato ordinanze di questo tipo sono il 5,5% del totale (445 su 8100).

Sono soprattutto i comuni di piccole e medie dimensioni ad aver emesso il maggior numero di ordinanze: il 56% delle ordinanze sono state infatti adottate in comuni la cui popolazione è compresa tra i 5 mila e i 50 mila abitanti.

Il 69% delle ordinanze sono state adottate in comuni del nord (44% nel nord-ovest, 25% nel nord-est); il 12% al sud; l'11% al centro e l'1% nelle isole.

Gli ambiti di intervento maggiormente disciplinati sono i seguenti: consumo di bevande alcoliche (13,6%); prostituzione (13%); vandalismo (9,4%); vendita di alimenti e bevande (8,3%); abbandono di rifiuti (7,6%); accattonaggio molesto (7,4%); schiamazzi (6,8%); atteggiamenti che ledono il decoro delle città (6,3%); contrasto al campeggio abusivo (6%).

Il Rapporto afferma che la quasi totalità delle ordinanze non fissa un termine di scadenza esplicito relativamente ai contenuti delle prescrizioni. Negli altri casi, la durata dei divieti si attesta all'incirca sui tre mesi. Più limitati i casi in cui l'ordinanza è circoscritta a un breve o brevissimo arco temporale, solitamente in occasioni di feste, concerti o ricorrenze.

L'indagine dell'ANCI evidenzia che la stragrande maggioranza delle ordinanze finora assunte presenta carattere normativo generale: *"Tale carattere normativo delle nuove ordinanze sindacali lo si riscontra soprattutto per il fatto che i provvedimenti riguardano, per lo più, l'intero territorio comunale o vaste zone di esso; si riferiscono a fattispecie astrattamente identificabili; hanno carattere generale; non sono ad efficacia temporanea limitata. D'altra parte, la portata normativa delle ordinanze talvolta è esplicitata ulteriormente, quale fonte derogatoria di precedenti disposizioni regolamentari locali, senza che però sussistano gli specifici presupposti della eccezionalità connessa alla necessità ed urgenza del provvedere. In altri termini, contrariamente a quanto si è sempre ritenuto con riguardo al carattere derogatorio, temporalmente limitato, delle ordinanze contingibili e urgenti, i nuovi provvedimenti sindacali finiscono con l'introdurre una modifica sostanziale permanente alla disciplina della disciplina normativa competente Spesso, però, il contenuto delle ordinanze sembra porsi in una chiave meramente sostitutiva o addirittura alternativa rispetto alle fonti competenti"*.

Le conclusioni raggiunte dal suddetto rapporto sul punto in questione sono le seguenti: *"Il rafforzamento dei poteri sindacali per la sicurezza urbana può essere letto, così, non solo come il naturale esito di una prevalente statalizzazione delle funzioni di prevenzione e repressione connesse alle attività che possono costituire gravi pericoli per la sicurezza delle città (sindaco-ufficiale di governo), ma anche come il frutto di una generale sfiducia nei confronti di interventi rimessi agli organi rappresentativi, sia locali che nazionali. Nei confronti dei consigli comunali rispetto all'organo monocratico del sindaco-ufficiale di governo. È indubbio che i sindaci possono più agevolmente intervenire rispetto alle assemblee elettive che, su temi di così rilevante interesse per la vita dei cittadini, finiscono spesso con il rispecchiare la*

complessità delle posizioni politiche, fortemente articolate anche all'interno delle stesse maggioranze. Ma rimane il fatto che proprio la natura prevalente di provvedimenti a carattere normativo delle ordinanze sulla sicurezza, richiederebbe - laddove incidenti su competenze locali - l'intervento dei consigli comunali, rappresentativi della pluralità delle espressioni riconducibili al corpo elettorale. Allo stesso tempo, il potenziamento del ruolo dei sindaci-ufficiali del governo per la sicurezza delle città, sembra tradire una debolezza intrinseca dello stato e del suo legislatore. Taluni fenomeni, infatti, laddove si volesse incidere realmente, dovrebbero essere disciplinati - al di là del mero profilo penalistico - su base nazionale, senza scaricare sul livello locale l'onere di un intervento che non può essere risolutivo e che spesso finisce col favorire solo la "delocalizzazione" dei fenomeni da un comune all'altro, con il rischio che si possa innescare, proprio per questo, un progressivo rincorrersi di misure restrittive volte a fronteggiare gli squilibri di un assetto ordinamentale privo dei necessari caratteri unitari e, ancor più, degli strumenti di coordinamento normativo, ancor prima che amministrativo".

2.3. Le prime pronunce giurisprudenziali

Con **sentenza n. 12222 del 22 dicembre 2008**, il **T.A.R. del Lazio (Roma)** ha respinto un ricorso per l'annullamento dell'ordinanza n. 242 del 16 settembre 2008, con la quale il Sindaco di Roma ha disposto interventi di contrasto alla prostituzione su strada e di tutela della sicurezza urbana (divieto a chiunque sulla pubblica via e su tutte le aree soggette a pubblico passaggio del Territorio del Comune di Roma di contattare soggetti dediti alla prostituzione ovvero concordare con gli stessi prestazioni sessuali e di assumere atteggiamenti, modalità comportamentali ovvero indossare abbigliamento che manifestino inequivocabilmente l'intenzione di adescare o esercitare l'attività di meretricio). Il T.A.R. ha affermato che, ai sensi dell'art. 54, commi 1 e 4, del T.u.e.l., come modificato dal decreto sicurezza, il potere sindacale d'ordinanza per la salvaguardia dell'"incolumità pubblica" e della "sicurezza urbana" può essere esercitato in via d'urgenza oppure ordinariamente, tramite provvedimenti la cui consistenza è variabile in ragione della concreta vicenda da risolvere. Sicché, ai sensi dello stesso comma 4, spetta al prudente apprezzamento dei Sindaci ascrivere le singole fattispecie alle medesime clausole, per scongiurare in tutti i modi che sia messo a repentaglio pure il vivere "urbano". Peraltro, tale aggettivo riguarda non solo il limite spaziale d'efficacia delle ordinanze sindacali, ma attiene altresì alla capacità dei fenomeni di degrado civile o sociale di manifestarsi in maniera parossistica proprio nelle realtà urbane. Secondo la Corte: *"Non è allora chi non veda come l'impugnata ordinanza serva quale primo rimedio, peraltro ad tempus, dell'emergenza, non certo unica o del tutto nuova in Roma rispetto ad altri tempi o ad altri Comuni della Repubblica, della prostituzione su strada e degli effetti d'allarme e di disgregazione sociali che*

essa reca perché, finora, poco o punto controllata. Non nega il Collegio, in linea di mero principio, che la complessità del fenomeno della prostituzione su strada abbisogni dell'approntamento d'un ventaglio variegato di rimedi e del coinvolgimento d'una pluralità di operatori, istituzionali e privati, sì da realizzare un approccio seriamente multidisciplinare e multisistemico al problema. L'ordinanza impugnata, però, non prende per ora partito sulla bontà in sé di questo schema, ma attua, come s'è accennato poc'anzi, un primo tentativo a termine di riduzione del danno, nell'ambito del quale pure la gestione dell'ansia collettiva a causa della prostituzione su strada, ben lungi dall'essere una sorta di "concessione" ai benpensanti, costituisce invece una domanda sociale della collettività locale, ineludibile nel disegno del legislatore da parte dei Sindaci. Sicché l'ordinanza n. 242/2008 va letta ed interpretata, a fermo avviso del Collegio, in stretto raccordo con il DM 5 agosto 2008, nel senso che la regolazione nei confronti di sex workers e clientela denota un serio tentativo di valutazione contestuale dei comportamenti d'entrambi gli attori del mercato stesso. Né l'ordinanza appare, non essendovi alcun dato testuale conclusivo in tal senso, come una sorta di maldestro tentativo d'allontanare o, peggio, ghezzare i sex workers in aree marginali o pericolose, ogni eventuale ipotesi di disciplina di zona della prostituzione su strada essendo rimessa ad altra e diversa fonte".

Al contrario, con **ordinanza n. 22 dell'8 gennaio 2009**, il **T.A.R. del Veneto** ha accolto la domanda cautelare relativa all'ordinanza con cui il Sindaco di Verona ha posto il divieto in tutto il territorio comunale a chiunque di "contrattare ovvero concordare prestazioni sessuali a pagamento, oppure intrattenersi, anche dichiaratamente solo per chiedere informazioni, con soggetti che esercitano l'attività di meretricio su strada o che per l'atteggiamento, ovvero per l'abbigliamento ovvero per le modalità comportamentali manifestano comunque l'intenzione di esercitare l'attività consistente in prestazioni sessuali. Se l'interessato è a bordo di un veicolo la violazione si concretizza anche con la semplice fermata al fine di contattare il soggetto dedito al meretricio; consentire la salita sul proprio veicolo di uno o più soggetti come sopra identificati costituisce conferma palese dell'avvenuta violazione della presente ordinanza". Secondo il T.A.R. del Veneto, l'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento è stata vietata e sanzionata su tutto il territorio comunale, prescindendo dall'accertamento di situazioni specifiche e localizzate riferibili all'esigenza di tutela della sicurezza urbana, indiscriminatamente. Inoltre sono vietate su tutto il territorio comunale senza limiti e sono conseguentemente suscettibili di sanzione, anche condotte che, descritte in modo approssimativo e generico, possono risultare in concreto non lesive di interessi riconducibili alla sicurezza urbana in quanto non dirette in modo non equivoco all'esercizio dell'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento, quali "l'intrattenersi anche dichiaratamente solo per chiedere informazioni, con soggetti che esercitano l'attività di meretricio su strada o che per l'atteggiamento, ovvero per

l'abbigliamento ovvero per le modalità comportamentali manifestano comunque l'intenzione di esercitare l'attività consistente in prestazioni sessuali".

Si ricorda che, con **sentenza n. 196 del 2009**, la Corte costituzionale ha chiarito che i poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del T.u.e.l., non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome (v. introduzione del presente *dossier*).

Con sentenza del **15 gennaio 2010, n. 9**, il **T.A.R. della Lombardia (Brescia)** ha annullato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Trezano in materia di disciplina delle riunioni pubbliche o in luoghi aperti al pubblico da parte di associazioni, comitati o enti che perseguano scopi culturali, religiosi o politici, nel punto in cui essa stabiliva che: 1) i promotori di una riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico dovessero darne avviso almeno 5 giorni prima all'Autorità locale di pubblica sicurezza; 2) che promuove o dirige funzioni, cerimonie o pratiche religiose aperte al pubblico fuori dai luoghi destinati al culto dovesse dare preavviso almeno 30 giorni prima della data fissata per lo svolgimento; 3) tutte le riunioni dovessero essere tenute in lingua italiana. Secondo il T.A.R., i poteri attribuiti ai Sindaci dall'art. 54 T.u.e.l. sono esclusivamente quelli di prevenzione e repressione dei reati nei casi espressamente indicati dalle lettere da a) ad e) dell'art. 2 del D.M. 5 agosto 2008 (spaccio di stupefacenti, esercizio e sfruttamento della prostituzione, violenza legata ad abuso di alcool, danneggiamenti del patrimonio pubblico, ecc.), mentre non è ammessa alcuna interpretazione estensiva di detta elencazione. La disciplina delle riunioni in luogo aperto al pubblico esula da siffatta elencazione e ambito oggettivo, cosicché il provvedimento impugnato era affetto da incompetenza.

Con **ordinanza n. 40 del 22 marzo 2010**, il **T.A.R. del Veneto** ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del T.u.e.l., come modificato dal decreto sicurezza, nella parte in cui ha inserito la congiunzione "anche" prima delle parole "contingibili ed urgenti". Il T.A.R. Veneto ritiene che di tale disposizione non sia possibile dare una lettura costituzionalmente orientata e dubita della sua legittimità costituzionale per aver previsto in capo al Sindaco, quale ufficiale di governo, un potere normativo vasto ed indeterminato, privo di elementi idonei a delimitarne la discrezionalità, solo finalisticamente orientato - nel rispetto esclusivamente dei principi generali dell'ordinamento e quindi finanche in deroga alle norme di legge e all'assetto delle competenze amministrative vigenti - alla eliminazione e semplice prevenzione di pericoli che minacciano, oltre l'incolumità pubblica, anche la sicurezza urbana.

Il T.A.R. ha evidenziato che le numerosissime ordinanze adottate dai sindaci sulla base della disposizione in questione hanno pacificamente interpretato la norma come attributiva di un potere normativo libero, illimitato, con carattere di permanenza ed in deroga all'ordinamento, senza considerare la possibile incisione di diritti fondamentali e libertà garantite dalla Costituzione con riserve di legge relative o assolute (ad esempio, quanto ai casi che hanno avuto maggiore risalto sulla stampa, è stata vietata e sanzionata la mancata esposizione del crocifisso negli uffici pubblici, l'uso del burka, la realizzazione di luoghi di preghiera per i musulmani, la sosta di più di tre persone in corrispondenza di panchine o luoghi predeterminati, il sedersi ai bordi di una fontana per le persone di età compresa tra i 12 e i 60 anni, la mancata esposizione di lumini sui balconi durante una festa religiosa, la vendita, negli esercizi pubblici, di alimenti propri della cucina di altre etnie, ecc.). Ciò detto, il T.A.R. ha affermato l'impraticabilità di qualsivoglia interpretazione adeguatrice, *"in quanto la norma, nella sua indeterminata latitudine, in materie afferenti a diritti e libertà individuali, continuerebbe altrimenti a dare adito ad arbitrarie interpretazioni, mantenendo prassi ambigue ed incerte, modificabili a piacimento dal Sindaco secondo la propria Weltanschauung, e ispirate al fine di mantenere o accrescere il consenso da cui l'organo politico trae la propria legittimazione"*.

Il T.A.R. Lombardia (Milano), con sentenza n. 981 del 6 aprile 2010, ha annullato l'ordinanza con la quale il Sindaco di Gambolò ha intimato ad un gruppo di cittadini italiani di etnia Sinti, residenti nel predetto Comune da almeno trent'anni, di liberare l'area in cui stazionavano le loro roulotte. Il T.A.R. ha osservato che l'effettivo ambito di operatività di nuovi poteri di ordinanza del sindaco rimane alquanto incerto. In particolare, è incerto se la materia della "sicurezza urbana" coincida o meno con quella della "sicurezza pubblica" (che si sostanzia nella prevenzione dei fenomeni criminosi che minacciano i beni fondamentali dei cittadini), oppure debba essere intesa in senso più lato come strumento volto alla eliminazione di determinati fenomeni di degrado che affliggono i centri urbani non necessariamente correlati con esigenze di repressione della criminalità. E' inoltre incerto - secondo il Tribunale - il fondamento costituzionale della previsione di una nuova forma di ordinanze libere, non contingibili ed urgenti, suscettibili di comprimere in via ordinaria i diritti di libertà dei cittadini senza una esatta predeterminazione dei contenuti e dei presupposti della loro emanazione. Tanto premesso, il T.A.R. ha ritenuto che l'interpretazione della nuova disciplina delle ordinanze sindacali debba essere compiuta in rigorosa aderenza al dettato costituzionale. Richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 196/2009, il D.M. 5 agosto 2008, che ha definito il concetto di sicurezza urbana, si riferisce esclusivamente alla tutela della sicurezza pubblica (anche perché qualora le ordinanze di cui all'art. 54 T.u.e.L. si estendessero a materie diverse dalla sicurezza pubblica tradizionalmente intesa, sconfinando nella polizia amministrativa locale, tutta l'operazione compiuta con il decreto sicurezza sarebbe fortemente sospetta di incostituzionalità per

violazione delle garanzie di autonomia degli enti locali). Inoltre, prosegue il Collegio, non può ritenersi compatibile con la Costituzione un potere atipico di ordinanza sganciato dalla necessità di far fronte a specifiche situazioni contingibili di pericolo, in quanto, diversamente opinando, verrebbe ad essere attribuita in via ordinaria ai sindaci la possibilità di incidere su diritti individuali in modo assolutamente indeterminato ed in base a presupposti molto lati suscettibili di larghissimi margini di apprezzamento. In conclusione, il nuovo potere di ordinanza *"può essere esercitato qualora la violazione delle norme che tutelano i beni previsti dal DM del 5 agosto 2008 (situazioni di degrado o isolamento, tutela del patrimonio pubblico e della sua fruibilità, incuria ed occupazione abusiva di immobili, intralcio alla viabilità o alterazione del decoro urbano) non assuma rilevanza solo in sé stessa (poiché in tal caso soccorrono gli strumenti ordinari) ma possa costituire la premessa per l'insorgere di fenomeni di criminalità suscettibili di minare la sicurezza pubblica; in tal caso, venendo in gioco interessi che vanno oltre le normali competenze di polizia amministrativa locale, il Sindaco, in qualità di ufficiale di governo, assume il ruolo di garante della sicurezza pubblica e può provvedere, sotto il controllo prefettizio ed in conformità delle direttive del Ministero dell'interno, alle misure necessarie a prevenire o eliminare i gravi pericoli che la minacciano"*.

3. I PATTI PER LA SICUREZZA

L'art. 7 del **D.P.C.M. 12 settembre 2000**, nell'individuare le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa (trasferiti o attribuiti dal decreto legislativo 112/2008), ha stabilito che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali collaborino in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità.

La Conferenza unificata promuove, sentito il Ministro dell'interno o su sua proposta, uno o più accordi tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, per lo svolgimento in forma coordinata delle attività di rispettiva competenza volte al perseguimento delle finalità suddette.

Il Ministro dell'Interno, nell'ambito delle sue attribuzioni, promuove le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le Regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano.

Il Ministero dell'interno, a richiesta delle Regioni e degli Enti locali interessati, presta attività di supporto per lo svolgimento dei compiti trasferiti, nonché attività di consulenza, anche con la partecipazione dei responsabili degli uffici delle prefetture e delle questure già competenti alla trattazione delle materie trasferite, per assicurare la funzionalità del servizio sotto il profilo organizzativo.

Ai sensi dell'art. 17, comma 1, della **legge 26 marzo 2001, n. 128**⁹, il Ministro dell'interno impartisce e aggiorna annualmente le direttive per la realizzazione, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani, di piani coordinati di controllo del territorio da attuare a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e comandi dell'Arma dei carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di finanza, con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale, previa richiesta al sindaco, o nell'ambito di specifiche intese con la predetta autorità, prevedendo anche l'istituzione di presidi

⁹ "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini".

mobili di quartiere nei maggiori centri urbani¹⁰, nonché il potenziamento e il coordinamento, anche mediante idonee tecnologie (ad esempio impianti di videosorveglianza), dei servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini.

L'art. 1, comma 439, della legge finanziaria per il 2007 (**legge 27 dicembre 2006, n. 296**), ha autorizzato il Ministro dell'interno e, per sua delega, i prefetti, a 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,

Nel corso della precedente legislatura, il Ministero dell'interno ha stipulato i seguenti patti (fonte: Ministero dell'interno): Napoli e provincia (3 novembre 2006); Calabria (16 febbraio 2007); ANCI (accordo quadro relativo a tutti i Comuni italiani, nel cui ambito trova collocazione anche un'intesa relativa alle città metropolitane; 20 marzo 2007); Friuli Venezia Giulia (27 marzo 2007); Roma (18 maggio 2007); Milano (18 maggio 2007); Torino (22 maggio 2007); Cagliari (11 giugno 2007); Catania (11 giugno 2007); Genova (14 giugno 2007); Bari (18 giugno 2007); Bologna (19 giugno 2007); Venezia (18 luglio 2007); Modena (18 luglio 2007); Firenze (19 luglio 2007); Prato (31 luglio 2007); Vicenza (13 novembre 2007); Asti (17 dicembre 2007); Perugia (10 marzo 2008)¹¹.

All'inizio della XVI legislatura, l'art. 7 del **decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92**¹² ha previsto che i suddetti piani coordinati di controllo del territorio possano realizzarsi anche per specifiche esigenze dei comuni diversi da quelli dei maggiori centri urbani.

I piani devono determinare i rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti di personale della polizia municipale e provinciale e gli organi di Polizia dello Stato.

Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto sicurezza, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della difesa, avrebbe dovuto determinare le procedure da osservare per assicurare, nel corso dello svolgimento di tali piani coordinati di controllo del territorio, le

¹⁰ In merito al progetto "Polizia di prossimità" e al suo rapporto con i "Patti per la sicurezza", si veda l'indagine della Corte dei conti - Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato (Delibera n. 10/2009/G del 18 giugno 2009).

¹¹ Per le esperienze precedenti alla XV legislatura, v. V. ANTONELLI, "L'esperienza dei "Patti per la sicurezza" nel biennio 2007-2008", in "La sicurezza urbana", a cura di A. PAJNO, Astrid, 2010.

¹² "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

modalità di raccordo operativo tra la polizia municipale, la polizia provinciale e gli organi di Polizia dello Stato¹³.

Si ricorda che, in base all'art. 3 della legge 7 marzo 1986, n. 65¹⁴, gli addetti al servizio di polizia municipale collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità.

Il successivo art. 5, al comma 4, stabilisce che nell'esercizio delle funzioni di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza, il personale di polizia municipale, messo a disposizione dal sindaco, dipende operativamente dalla competente autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza nel rispetto di eventuali intese fra le dette autorità e il sindaco.

Anche il codice di procedura penale, all'art. 57, si occupa degli agenti di polizia municipale, nonché degli agenti della polizia provinciale ("guardie delle province e dei comuni"), attribuendo ad essi la qualifica di agenti di polizia giudiziaria, seppure con delle limitazioni territoriali e temporali.

Dall'inizio della XVI legislatura, sono stati sottoscritti i seguenti patti: Como (10 giugno 2008); Siena (17 giugno 2008); Brescia (28 luglio 2008); Roma (29 luglio 2008); Mariano Comense (5 agosto 2008); ANCI-Consulta nazionale piccoli comuni (13 settembre 2008); Fara in Sabina (16 settembre 2008); Ancona-Unione dei Comuni della Media Vallesina (14 ottobre 2008); Foggia (6 novembre 2008); Bassa Comasca (12 novembre 2008); Gallarate (1 dicembre 2008); Busto Arsizio (1 dicembre 2008); Varese (1 dicembre 2008); La Spezia (26 gennaio 2009); Veneto (16 marzo 2009); Lago di Garda (20 marzo 2009); Padova (15 aprile 2009); Trapani (25 giugno 2009); Pordenone (2 luglio 2009); Latina (16 luglio 2009); Asti (6 novembre 2009); Prato (26 gennaio 2010); Monza (3 febbraio 2010); San Benedetto del Tronto; provincia di Venezia (15 marzo 2010).

I patti per la sicurezza vengono così illustrati nell'apposita sezione del sito del Ministero dell'interno¹⁵: *"Questi accordi consistono in più fondi, più uomini, azioni mirate per la sicurezza, interventi per affrontare la questione dei rom, misure anticontraffazione, interventi di contrasto allo sfruttamento della prostituzione e all'abusivismo commerciale. Prevedono anche una riorganizzazione dei presidi delle Forze dell'ordine, l'intensificazione delle funzioni dei "poliziotti di quartiere", il contrasto alle "forme di mendacità organizzata". La spinta alla conclusione dei 'Patti' nasce dalla considerazione che occorre garantire ai cittadini il diritto alla sicurezza e alla qualità della vita urbana. Per ottenere questo è richiesta l'azione congiunta di più livelli di*

¹³ Si segnala che le innovazioni introdotte dall'articolo in esame erano prefigurate anche dal c.d. "pacchetto Amato", presentato nella scorsa legislatura alla Camera (A.C. 3278, art. 12), del quale non è iniziato l'esame.

¹⁴ "Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale".

¹⁵ <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/sottotema010.html>.

governo, nell'ambito delle responsabilità di ciascuno, nonché la promozione, anche in via sussidiaria, di interventi per rendere effettivo il diritto alla sicurezza. Spesso, infatti, si registra uno stretto legame tra il disagio sociale, il degrado dei comportamenti civili e i fenomeni di maggiore pericolosità e allarme, che ledono il diritto alla sicurezza, soprattutto nelle fasce deboli della popolazione (anziani, donne e minori). Per questo vanno progressivamente eliminate le aree di degrado e di illegalità e, ferma restando la competenza delle Autorità di Pubblica Sicurezza, va ottimizzata l'integrazione con le politiche di sicurezza delle Autonomie territoriali, impegnando maggiormente le polizie locali".

4. MILITARI E TERRITORIO

Alcuni provvedimenti d'urgenza hanno introdotto la possibilità, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, di ricorrere alle Forze armate, in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia, per lo svolgimento di compiti di vigilanza su siti istituzionali e obiettivi sensibili e per il presidio del territorio.

La possibilità di fare ricorso alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza del territorio, con particolare riferimento alle aree di interesse strategico nazionale destinate alla raccolta e al trasporto dei rifiuti nella Regione Campania, è stata prevista dall'art. 2 del **decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90**¹⁶ (c.d. decreto rifiuti).

In particolare, il comma 7 ha previsto che il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla soluzione dell'emergenza rifiuti nella regione Campania richiedesse l'impiego delle Forze armate per l'approntamento dei cantieri e dei siti, per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti, nonché il concorso delle Forze armate stesse unitamente alle Forze di polizia, per la vigilanza e la protezione dei suddetti cantieri e siti.

Il comma 7-*bis*, che riprende integralmente l'art. 3 del decreto-legge 17 giugno 2008, n. 107¹⁷, prevedeva che il personale delle Forze armate impiegato per lo svolgimento delle attività di vigilanza e protezione sui cantieri e i siti, nonché per il controllo della corretta gestione del ciclo dei rifiuti¹⁸, agisse con le funzioni di agente di pubblica sicurezza e potesse procedere alla identificazione e alla immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto a norma dell'art. 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152¹⁹, anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che potessero mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria.

¹⁶ *"Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123.

¹⁷ *"Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania"*. Tale provvedimento, dapprima abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge 14 luglio 2008, n. 123 a decorrere dal 17 luglio 2008, non è stato, successivamente, convertito in legge (Comunicato 16 agosto 2008, pubblicato nella G.U. 16 agosto 2008, n. 191). Lo stesso comma dell'art. 1 della suddetta legge 123/2008 ha stabilito che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 107/2008.

¹⁸ Modifica apportata dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, recante *"Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210.

¹⁹ *"Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico"*.

L'art. 4 della citata legge 152/1975 prevede che, in casi eccezionali di necessità e d'urgenza, che non permettono un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria, gli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica nel corso di operazioni di polizia possono procedere, oltre che all'identificazione, all'immediata perquisizione sul posto, al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo, non appaiono giustificabili. In tali casi la perquisizione può estendersi, per le stesse finalità, al mezzo di trasporto utilizzato da tali persone per giungere sul posto. Di tali perquisizioni deve essere redatto un verbale che va trasmesso, entro quarantott'ore al procuratore della Repubblica.

Il conferimento delle funzioni di "agenti di pubblica sicurezza" ai militari delle Forze armate impiegati in operazione di controllo del territorio nazionale è stato previsto, in passato, dai seguenti provvedimenti:

- dal decreto-legge 25 luglio 1992, n. 349²⁰, recante talune misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia (c.d. "operazione vespri siciliani");
- dal decreto-legge 29 agosto 1994, n. 521²¹, relativamente alle province della Calabria, ai territori del comune e della provincia di Napoli per la tutela di specifici obiettivi di lotta alla criminalità organizzata, e alle province della regione Friuli-Venezia Giulia per il controllo dei valichi di frontiera;
- dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 554²², concernente talune disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della regione siciliana;
- dalla legge 26 marzo 2001, n. 128, recante interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini, adottata successivamente agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001.

L'art. 7-bis del **decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92**²³ stabilisce che, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, al fine di assicurare un maggior controllo del territorio in talune zone del Paese, è consentito impiegare personale militare delle forze armate utilizzando preferibilmente i Carabinieri impegnati in compiti militari o, comunque, volontari specificamente addestrati per i compiti da svolgere.

A tal fine il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, adotta uno specifico piano per l'utilizzo di tale personale da parte dei prefetti delle province in cui si sono verificate le specifiche ed eccezionali esigenze sopra citate. Il personale militare è posto a disposizione dei prefetti ai sensi dell'art. 13

²⁰ "Misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 settembre 1992, n. 386.

²¹ "Disposizioni urgenti per l'impiego delle Forze armate in attività di controllo del territorio nazionale, nonché in missioni umanitarie all'estero", convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1994, n. 599.

²² "Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della regione siciliana, nonché per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 653.

²³ "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

della legge 1 aprile 1981, n. 121, recante “*Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza*”²⁴, per servizi di vigilanza a luoghi e obiettivi sensibili.

Il citato piano, riguardante un contingente massimo di 3.000 unità ed avente una durata massima di sei mesi, rinnovabile per una sola volta, è adottato sentito il Comitato nazionale per l'ordine e per la sicurezza pubblica²⁵, cui è chiamato a partecipare il Capo di Stato maggiore della difesa e previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Ministro dell’interno riferisce alle Camere in merito al citato piano d’impiego.

I militari impiegati nelle agiscono con le funzioni di agenti di pubblica sicurezza. Nello specifico, i citati militari possono procedere alla identificazione e alla immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi o delle infrastrutture vigilati, ovvero nel caso in cui sia necessario accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione, da parte di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo non appaiono giustificabili. Sono espressamente escluse tutte le funzioni spettanti alla polizia giudiziaria. Laddove, infatti si rendano necessari atti di polizia giudiziaria, i militari delle Forze armate impegnati nelle operazioni di vigilanza e controllo sono tenuti ad accompagnare le persone sottoposte ad identificazione presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri.

Successivamente, l’art. 2 del **decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151** ha autorizzato l’impiego, fino al 31 dicembre 2008 di ulteriori 500 unità nelle aree ove si ritiene necessario assicurare, in presenza di fenomeni di emergenza criminale, un più efficace controllo del territorio.

²⁴ L’art. 13 della legge 121/1981 stabilisce che il prefetto è l’autorità provinciale di pubblica sicurezza e ne definisce i compiti stabilendo, tra l’altro, che questi “dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività”.

²⁵ Il Comitato nazionale dell’ordine e della sicurezza pubblica, disciplinato dagli artt. 18 e 19 della legge 121/1981, è un organo ausiliario di consulenza del Ministro dell’interno per l’esercizio delle sue attribuzioni di alta direzione e di coordinamento in materia di ordine e sicurezza pubblica. Il Comitato è presieduto dal Ministro dell’interno ed è composto da un Sottosegretario di Stato per l’interno, designato dal Ministro con funzioni di vice presidente, dal capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza, dal comandante generale dell’Arma dei carabinieri, dal comandante generale del Corpo della guardia di finanza, dal direttore generale dell’Amministrazione penitenziaria e dal dirigente generale capo del Corpo forestale dello Stato. Il Ministro dell’interno può richiamare a partecipare alle riunioni del Comitato: dirigenti generali del Ministero dell’interno, l’ispettore generale del Corpo delle capitanerie di porto, nonché altri rappresentanti dell’Amministrazione dello Stato e delle Forze armate, e può invitare alle stesse riunioni componenti dell’Ordine giudiziario, d’intesa con il procuratore competente. Il Comitato ha il compito di esaminare le questioni di carattere generale relative alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica e all’ordinamento ed organizzazione delle Forze di polizia ad esso sottoposte dal Ministro dell’interno, e deve esprimersi su determinati atti previsti dalla legge.

Esso apporta alcune novelle al suddetto art. 7-*bis* del decreto-legge 92/2008, mediante le quali è posta la base giuridica per l'impiego di un ulteriore contingente di personale delle Forze armate, nelle aree caratterizzate dalla presenza di fenomeni di emergenza criminale, al fine di un più efficace controllo del territorio. In particolare, è autorizzato a tali fini, sino al 31 dicembre 2008, l'impiego di un contingente di 500 militari delle Forze armate.

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione precisava che si tratta di un contingente che si aggiunge a quello di 3.000 unità, già impiegate ai sensi del comma 1 dell'art. 7-*bis*.

La disposizione in esame specifica che le modalità di impiego dell'ulteriore contingente sono le stesse previste dal comma 1 dell'articolo novellato. Occorre pertanto uno specifico piano adottato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa²⁶; quindi, il personale contemplato dal piano potrà essere posto a disposizione dei prefetti delle province interessate²⁷ e impiegato: (1) in servizi di vigilanza a luoghi e obiettivi sensibili; (2) in attività di perlustrazione e pattuglia, da svolgersi "in concorso e congiuntamente" alle Forze di polizia.

Anche in merito a tale nuovo piano di impiego, il Ministro dell'interno è chiamato a riferire alle competenti Commissioni parlamentari.

Come detto, il presupposto per l'utilizzazione dell'ulteriore contingente in discorso, in base al nuovo comma 1-*bis*, è l'esistenza di "fenomeni di emergenza criminale".

L'art. 24, comma 74, del **decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78**²⁸ autorizza la proroga, dal 4 agosto 2009, del piano di impiego delle Forze armate nel controllo del territorio in concorso con le Forze di polizia.

La proroga può essere disposta per ulteriori due semestri, con incremento del contingente di 1.250 militari, per un totale complessivo di 4.250 unità.

L'art. 5, comma 1, del **decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195**²⁹ dispone l'impiego delle Forze armate per la salvaguardia e la tutela dei siti e delle aree di interesse strategico nazionale, prevedendo l'utilizzo di un massimo di 250 unità di personale militare.

²⁶ Prima di adottare il relativo decreto, va sentito anche il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, integrato dal Capo di stato maggiore della difesa, e deve essere informato il Presidente del Consiglio dei Ministri.

²⁷ Dovrà trattarsi di province comprendenti aree metropolitane e comunque aree densamente popolate (v. comma 1 dell'articolo 7-*bis*).

²⁸ "*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini*", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 108.

²⁹ "*Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla protezione civile*" (in corso di conversione al Senato, A.S. 1956).

Le unità di personale militare impiegate nell'ambito delle attività previste e disciplinate nell'articolo in esame svolgono attività di vigilanza e protezione e agiscono con le funzioni di agenti di pubblica sicurezza anche al fine di prevenire e impedire comportamenti che possono diventare potenzialmente dannosi, sulla base di apposito piano di impiego predisposto trimestralmente dall'Unità operativa per la chiusura dell'emergenza rifiuti in Campania.

5. IL RUOLO DEI PRIVATI E DELLE ASSOCIAZIONI NEL SISTEMA INTEGRATO DELLA SICUREZZA

5.1. Il quadro normativo precedente all'entrata in vigore del pacchetto sicurezza

Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con R.D. del 18 giugno 1931 n. 773, prevede che compiti ausiliari di sicurezza possano essere svolti esclusivamente dagli istituti di vigilanza privata ovvero da enti che svolgono attività di vigilanza e di custodia di proprietà mobiliari od immobiliari.

Detta attività, svolta in cooperazione con le Forze dell'Ordine ed a fine di lucro, è disciplinata dall'art. 134 del Testo unico che vieta, ad enti o privati, di prestare opera di vigilanza o di custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, in assenza di licenza del Prefetto e prescrive i requisiti necessari affinché si abbia la garanzia che tali funzioni siano affidate, nell'interesse della sicurezza pubblica, a soggetti ritenuti idonei dall'Autorità prefettizia. La licenza in argomento, secondo la prevalente giurisprudenza, è necessaria, non solo nell'ipotesi in cui venga svolta attività in via continuativa e stabile, ma anche se in forma saltuaria o occasionale.

Circa la natura giuridica di detta attività, si è molto discusso in dottrina se la stessa rivesta natura pubblicistica o privatistica. Secondo alcuni l'analogia con l'attività svolta dalle Forze dell'Ordine, farebbe propendere per una natura pubblicistica; altri invece, facendo leva sull'aspetto imprenditoriale e lucrativo dell'organizzazione degli Istituti in questione, ne sostengono la natura privatistica. L'art. 139 dispone inoltre che gli uffici di vigilanza e di investigazione privata sono tenuti a prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e i loro agenti sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria.

L'art. 383 c.p.p., nelle ipotesi di flagranza di reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio da parte degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria³⁰, e limitatamente ai casi in cui il delitto sia perseguibile d'ufficio, stabilisce che "ogni persona è autorizzata a procedere all'arresto in flagranza", con l'obbligo consequenziale di "senza ritardo consegnare l'arrestato e gli oggetti costituenti il corpo del reato alla polizia giudiziaria".

La Corte Costituzionale³¹ ha precisato che il privato, quando agisce in presenza dei presupposti previsti dalla norma che gli consente l'arresto in flagranza, acquisisce la veste di organo di polizia, sia pure in via straordinaria e temporanea, e, di conseguenza, viene a godere, nell'esercizio delle funzioni pubbliche assunte, della stessa speciale

³⁰ Fra le fattispecie comprese dall'art. 380 c.p.p., flagranza di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni; delitti contro la personalità dello Stato; devastazione e saccheggio; delitti contro l'incolumità pubblica; riduzione in schiavitù; delitto di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile; furto di armi; rapina e di estorsione; delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope, ecc..

³¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 89 del 1970.

posizione giuridica conferita ai soggetti che esercitano poteri di polizia giudiziaria. La Corte di Cassazione ha inoltre riconosciuto³² che, ai fini della legittimità dell'arresto, risulta determinante la circostanza che la persona arrestata non venga trattenuta, dal privato intervenuto nell'operazione, oltre il tempo strettamente necessario per la consegna agli organi di polizia.

Alcune delle leggi regionali in materia di sicurezza (v. introduzione del presente dossier) prevedono il coinvolgimento di associazioni di volontariato nell'ambito del sistema integrato di sicurezza.

L'art. 8 della legge regionale dell'**Emilia-Romagna** 4 dicembre 2003, n. 24³³ prevede l'utilizzazione di forme di volontariato volte a realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto alla legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale. I volontari, individuati dalle amministrazioni locali anche sulla base di indicazioni provenienti dalle associazioni di volontariato, potranno essere impiegati a condizione che essi: a) operino sulla base delle indicazioni ed in maniera subordinata al comandante o al responsabile della polizia locale stessa o ad altro operatore di detta polizia da esso individuato; b) non abbiano subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non siano stati sottoposti a misure di prevenzione e non siano stati espulsi dalle forze armate o dalle forze di polizia nazionali, ovvero destituiti o licenziati per giusta causa o giustificato motivo soggettivo da pubblici uffici; c) abbiano frequentato, con profitto, specifico corso di formazione professionale disciplinato dalla Giunta regionale; d) siano adeguatamente assicurati. I Comuni e le Province possono stipulare convenzioni con le associazioni del volontariato, con sole finalità di supporto organizzativo ai soci che svolgano le attività suddette, a condizione che dette associazioni non prevedano nell'accesso e nei propri fini forme di discriminazione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali.

In termini simili è formulato l'art. 12 della legge regionale della **Valle d'Aosta** 19 maggio 2005, n. 11³⁴.

Situazione particolare è quella della **Sardegna**, ove tradizionalmente operano le compagnie barracellari, riconosciute dal R.D. 14 luglio 1898, n. 403 e poi compiutamente disciplinate dalla legge regionale 15 luglio 1988, n. 25³⁵. Ai sensi

³² Corte Suprema di Cassazione, IV sezione, sentenza del 14 giugno 1993.

³³ *"Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza"*.

³⁴ *"Nuova disciplina della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di sicurezza. Abrogazione della legge regionale 31 luglio 1989, n. 47"*.

³⁵ *"Organizzazione e funzionamento delle compagnie barracellari"*. Le funzioni attribuite alle compagnie barracellari sono le seguenti: 1) salvaguardare le proprietà affidate loro in custodia dai proprietari assicurati, verso un corrispettivo determinato secondo le modalità previste dalla legge; 2) collaborare, su loro richiesta, con le autorità istituzionalmente preposte al servizio di: a) protezione civile; b) prevenzione e repressione dell'abigeato; c) prevenzione e repressione delle infrazioni previste dal d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, in materia di controllo degli scarichi di rifiuti civili ed industriali; 3) collaborare, con gli organi statali e regionali, istituzionalmente preposti alle attività di vigilanza e tutela nell'ambito delle seguenti materie: salvaguardia del patrimonio boschivo, forestale, silvopastorale, compresi i pascoli montani e le aree coltivate in genere; salvaguardia del patrimonio idrico, con particolare riguardo alla prevenzione dell'inquinamento; tutela di parchi, aree vincolate e protette, flora, vegetazione e patrimonio naturale in genere; caccia e pesca; prevenzione e repressione degli incendi; 4)

dell'art. 8 della legge regionale 22 agosto 2007, n. 9³⁶, la Regione valorizza il contributo dato dalle associazioni di volontariato, in collaborazione con la polizia locale e le altre autorità preposte, al presidio del territorio regionale, agli interventi di protezione civile e di tutela dell'ambiente. L'utilizzazione delle associazioni di volontariato e dei barracelli da parte della polizia locale nello svolgimento di attività proprie è ammessa in occasione di particolari manifestazioni o altri eventi che possono comportare pericolo per l'incolumità pubblica. I volontari e i barracelli operano alle dirette dipendenze dell'operatore di polizia locale presente più alto in grado.

Da ultimo, la legge regionale del **Friuli-Venezia Giulia** del 29 aprile 2009, n. 9³⁷ (il cui *iter* si è dunque sviluppato in parallelo a quello del c.d. pacchetto sicurezza a livello nazionale) introduce la figura dei volontari per la sicurezza. Ai sensi dell'art. 5, infatti, la Regione promuove e sostiene finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo, ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle Forze dell'ordine, nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali in materia. L'operatività delle associazioni è subordinata alla stipula di apposite convenzioni con i Comuni e le Province interessati. L'impiego delle associazioni di volontariato e dei singoli volontari, che operano sotto la vigilanza e sulla base delle indicazioni del comandante o del responsabile del Servizio di polizia locale, è volto ad assicurare una presenza attiva sul territorio finalizzata a fornire assistenza alla cittadinanza anche in occasione di eventi civili, religiosi e ludico sportivi. Il comandante o il responsabile del Servizio di polizia locale predispone giornalmente, in caso di impiego, il piano delle attività, con nomi dei volontari, compiti e luoghi d'impiego, e lo tiene a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza per almeno un anno. Al fine di assicurare adeguata uniformità sul territorio regionale, la Regione, nel rispetto delle leggi dello Stato, individua con apposito regolamento i requisiti di onorabilità dei volontari e i compiti ad essi demandati, specificando, in relazione alle diverse tipologie di attività: a) le modalità esecutive del servizio svolto; b) le dotazioni e l'abbigliamento di cui il personale volontario deve essere fornito; c) la formazione necessaria per l'acquisizione delle competenze individuali o delle abilitazioni richieste; d) la copertura assicurativa da garantire per l'esercizio delle attività. I volontari che superano i prescritti corsi formativi organizzati dalla Regione sono iscritti in un elenco regionale articolato su sezioni comunali, nel rispetto delle norme in materia di *privacy* e tutela dei dati personali. Con lo stesso regolamento di cui sopra sono disciplinati anche l'istituzione, la tenuta e l'aggiornamento dell'elenco dei volontari per la sicurezza.

Si ricordano inoltre le esperienze locali diversamente articolate, alcune delle quali citate anche dal Ministro dell'interno nel corso di una risposta a un'interrogazione alla Camera dei deputati³⁸.

Fra queste, gli assistenti civici presenti in molti comuni, anche di piccole dimensioni dell'Italia del nord, utilizzati fin dal 2001 a Bologna, dove il loro impiego è stato poi

salvaguardia del patrimonio e dei beni dell'ente comune di appartenenza, siti fuori dalla cinta urbana, nonché amministrazione dei beni di uso civico e di demanio armentizio, secondo le modalità da stabilirsi con apposita convenzione.

³⁶ "Norme in materia di polizia locale e politiche regionali per la sicurezza".

³⁷ "Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale".

³⁸ Camera dei Deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-00389 del 18 febbraio 2009, *Iniziative urgenti del Governo per assicurare la piena operatività delle forze dell'ordine a difesa dei cittadini*.

normato dalla già ricordata legge regionale 23/2003. Le associazioni di volontari che hanno aderito al progetto coordinato dal comune, hanno sottoscritto una convenzione che contempla un codice deontologico, in grado di garantire la trasparenza sull'operato degli associati, sulla loro efficienza, comportamento, tempi e modi di intervento. Nel 2006 è stato modificato il rapporto tra le associazioni di volontariato e l'amministrazione comunale, passando da un sistema di semplici convenzioni all'erogazione dei contributi previsti per le libere forme associative iscritte all'elenco ufficiale del comune di Bologna. Gli assistenti civici sono utilizzati in diverse realtà locali (fra le altre Brescia, Forlì e Viterbo), sono formati dai comuni tramite corsi organizzati dalle polizie municipali e sono resi riconoscibili da pettorine su cui è visibile lo stemma del Comune. Dotati di cellulare per le comunicazioni di servizio e di tesserino di riconoscimento con fotografia e codice identificativo, la loro presenza si concretizza in un'azione di sollecitazione verso il rispetto delle norme che regolano la serena fruizione degli spazi pubblici e nella segnalazione di presunti illeciti al Corpo di Polizia Municipale.

Recentemente sono state costituite associazioni di cittadini finalizzate al controllo del territorio, fra le quali si ricorda l'associazione *Veneto sicuro* attiva nell'area intorno a Venezia.

Esistono poi associazioni di volontariato, che come i *City Angels* si definiscono "volontari di strada d'emergenza che aiutano i cittadini e lottano contro la criminalità"³⁹, con finalità di prevenzione ma anche di sostegno delle fasce socialmente più deboli. L'associazione fondata nel 1994 è presente in numerose città italiane, i volontari sono formati a cura dell'associazione e prima di accedere al corso devono superare un esame psico-attitudinale.

A tal proposito, si segnala che, con deliberazione del 29 dicembre 2009, la Giunta comunale di Torino ha approvato la stipula di una convenzione con i *City Angels*.

Il fondamento normativo della suddetta delibera è da rinvenirsi nell'art. 7 della legge 11 agosto 1991, n. 266, recante "*Legge-quadro sul volontariato*" e nella legge regionale 29 agosto 1994, n. 38, recante "*Valorizzazione e promozione del volontariato*" (non viene invece menzionato il pacchetto sicurezza, v. *infra*).

Il testo della delibera non fa riferimento alla sicurezza, ma individua l'oggetto della convenzione nello "*svolgimento di specifici servizi di assistenza al cittadino e solidarietà in ausilio ed in collaborazione con le strutture dei servizi del Comune*".

5.2. Il pacchetto sicurezza (1): le associazioni di volontari a presidio del territorio (le c.d. ronde)

I commi da 40 a 44 dell'art. 3 della **legge 15 luglio 2009, n. 94** prevedono che i sindaci, previa intesa con il prefetto, possano avvalersi della collaborazione di "*associazioni tra cittadini non armati*", al fine di segnalare alle Forze di polizia

³⁹ Si rimanda per un maggiore approfondimento al sito dell'Associazione <http://www.cityangels.it/#>

dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale⁴⁰.

Le associazioni devono essere iscritte in un apposito elenco, la cui tenuta è a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal D.M. 8 agosto 2009 (v. *infra*). Il prefetto provvede, altresì, al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato.

Tra le associazioni iscritte nell'elenco, i sindaci si devono avvalere, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato.

⁴⁰ Il Consiglio Superiore della Magistratura, nel parere al Ministro della Giustizia reso sul testo del decreto legge 11/2009 (cosiddetto decreto "anti-stalking"), il cui originario art. 6, commi 3-6, è stato poi trasfuso nell'art. 3, commi 40-44 della legge 94/2009, aveva manifestato "una perplessità di ordine generale sulla possibilità di derogare al principio che assegna all'autorità pubblica l'esercizio delle competenze in materia di tutela della sicurezza, escludendo che questa possa essere affidata ai privati. Né può costituire argomento giustificativo la previsione di arresto da parte di privati ex art. 383 c.p.p. (limitata ai delitti perseguibili di ufficio di cui all'art. 380 nei casi di flagranza) la quale è ipotesi eccezionale che richiede comunque l'immediato intervento della polizia e poi dell'autorità giudiziaria. La perplessità di ordine generale è accentuata dalla finalità che viene attribuita alle associazioni volontarie, che è quella di "segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale". L'elevato tasso di discrezionalità, già insito nella segnalazione di un danno solo potenziale alla sicurezza urbana, diventa ancora più ampio con riferimento alle situazioni di disagio sociale, espressione talmente generica da poter giustificare le segnalazioni più disparate su questioni che non rientrano nella tutela della sicurezza e non sono di competenza delle forze dell'ordine". In merito all'iscrizione delle associazioni nell'elenco tenuto dal prefetto, il CSM osservava che "La suddetta iscrizione non si configura come un'autorizzazione amministrativa, ma come una mera verifica della corrispondenza tra i requisiti stabiliti nel decreto ministeriale e quelli posseduti dall'associazione. Si tratta, quindi, non di un effettivo controllo sull'attività realmente svolta dalle associazioni, ma di un accertamento della corrispondenza dei fini dichiarati dalle associazioni ai requisiti che verranno indicati nel decreto ministeriale. Il rinvio al decreto ministeriale suscita ulteriori perplessità, in considerazione della genericità e delle lacune contenute nel testo del decreto-legge (ora: del disegno di legge N.d.R.). Basti pensare alla mancata previsione, che non può che essere contenuta in un atto legislativo, che le associazioni non debbano avere né natura né finalità di ordine politico, in considerazione del divieto, posto dall'art 18 comma 2 Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (per la sussistenza delle quali in base al D.L.Lt. 14 febbraio 1948 n. 43, non è richiesto il possesso di armi, ma sono sufficienti un'organizzazione di tipo gerarchico analoga a quella militare e la dotazione di uniformi). Altrettanto si dica per l'assenza nel decreto-legge (ora: nel disegno di legge, n.d.r.) di ogni requisito negativo, preclusivo della partecipazione alle associazioni, come quelli di essere stati condannati per reati di violenza o per il compimento di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Infine la doverosa precisazione che i cittadini debbano essere "non armati" non è tale da fugare ogni dubbio sull'utilizzazione di strumenti, non definibili armi in senso proprio, ma comunque atti ad offendere e a compiere atti di coercizione fisica. In definitiva la genericità delle previsioni contenute nel decreto-legge (ora: del disegno di legge, n.d.r.) può determinare il rischio del determinarsi di incidenti, e nei casi più gravi della commissione di reati, che possono determinare un aggravio sia per le forze dell'ordine, distogliendole dal perseguimento del fine di garantire un efficace controllo del territorio, sia per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte della magistratura".

Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica.

Nella lettera del 15 luglio 2009, indirizzata al Presidente del consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e della giustizia in occasione della promulgazione della suddetta legge 94/2009, il Presidente della Repubblica ha sottolineato l'urgenza di definire il decreto attuativo delle disposizioni in esame in termini di rigorosa aderenza ai limiti segnati in legge relativamente al carattere delle associazioni ed al compito ad esse attribuito. Da ciò sarebbe derivata la riduzione al minimo di allarmi e tensioni nell'applicazione della normativa in questione, anche sotto il profilo dell'aggravio che avrebbe potuto derivarne per gli uffici giudiziari.

L'8 agosto 2009 è stato emanato il decreto ministeriale che ha determinato gli ambiti operativi e i requisiti richiesti alle associazioni operanti sul territorio (**D.M. 8 agosto 2009**, recante "*Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94*").

Ai fini dell'iscrizione nell'elenco prefettizio, le associazioni, tra l'altro, non devono: essere espressione di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali; essere ad alcun titolo collegate a tifoserie organizzate; essere riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi organizzati la cui attività favorisca la commissione di reati con finalità di discriminazione.

Le associazioni svolgono attività di mera osservazione in specifiche aree del territorio nazionale e, nei casi previsti dalle convenzioni stipulate con i Comuni (v. *infra*), segnalano alla polizia locale e alle Forze di polizia eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero situazioni di disagio sociale.

L'attività di osservazione può essere svolta esclusivamente in nuclei composti da un numero di persone non superiore a 3, di cui almeno una di età pari o superiore a 25 anni, senza l'ausilio di animali, di armi o altro oggetti atti ad offendere.

Il sindaco, se intende avvalersi della collaborazione delle associazioni, deve emanare apposita ordinanza.

Successivamente, può stipulare convenzioni con le associazioni iscritte nell'elenco, volte ad individuare l'ambito territoriale e temporale in cui l'associazione è destinata a svolgere la propria attività nonché a disciplinare il piano d'impiego contenente i presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato. Il contenuto delle convenzioni viene concordato con il Prefetto competente per il territorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il **D.M. 4 febbraio 2010** ha apportato alcune modifiche al D.M. 8 agosto 2009, eliminando il divieto di svolgere l'attività di osservazione con l'ausilio di mezzi motorizzati e prorogando il regime transitorio.

Per l'effetto, le associazioni già costituite, che alla data dell'8 agosto 2009, svolgevano attività di volontariato con finalità di solidarietà comunque riconducibili a quanto previsto dall'art. 3, comma 40, della legge 94/2009 (tutela della sicurezza urbana e prevenzione del disagio sociale) possono continuare a svolgere la loro attività, in difetto dell'iscrizione nell'elenco prefettizio, fino al 31 dicembre 2010.

Fino alla stessa data del 31 dicembre 2010, i comuni possono continuare ad avvalersi dei rapporti in atto, per lo svolgimento, da parte di cittadini, di attività comunque riconducibili al suddetto art. 3, comma 40.

Il 25 settembre 2009, la Regione Toscana ha depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale un ricorso con il quale si chiede alla Corte di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale l'art. 3, commi 40-43, della legge 94/2009 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), quarto comma, sesto comma, Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.

5.3. Il pacchetto sicurezza (2): i c.d. buttafuori

L'art. 3, commi 7-13, della già ricordata legge 94/2009 disciplinano i servizi di controllo (anche a tutela dell'incolumità dei presenti) delle attività di intrattenimento o di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, prevedendo che vi sia impiegato esclusivamente personale iscritto in appositi elenchi tenuti dai prefetti.

E' espressamente escluso che l'espletamento di tali servizi comporti l'attribuzione di pubbliche qualifiche ed è esplicitamente vietato l'uso di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica.

Sono previste sanzioni amministrative pecuniarie per chi svolge i servizi in questione in difformità delle previsioni di legge e del decreto ministeriale attuativo (v. *infra*), nonché per chi impiega soggetti diversi da quelli iscritti nell'elenco prefettizio.

Il **D.M. 6 ottobre 2009** reca la determinazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio, le modalità di selezione e la formazione del personale.

Il **D.M. 31 marzo 2010** ha prorogato al 31 dicembre 2010 la disciplina transitoria per coloro che già svolgevano l'attività di buttafuori alla data di entrata in vigore del suddetto D.M. 6 ottobre 2009.

6. LE BANCHE DATI

6.1. L'accesso alla banca dati interforze CED del Ministero dell'interno

Gli artt. 8 e 8-bis del **decreto-legge 25 maggio 2008, n. 92**, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*" (c.d. decreto sicurezza), hanno ampliato il novero dei soggetti autorizzati ad accedere ai dati presenti nella banca dati interforze CED del Ministero dell'interno.

Il CED – Centro elaborazione dati è la banca dati che fornisce il supporto informatico per l'attività operativa e investigativa delle Forze di Polizia. Il Centro è incardinato nel Servizio per il Sistema informativo interforze alle dipendenze della Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza; la relativa gestione operativa è affidata alla seconda divisione di tale Servizio⁴¹.

Istituito ai sensi dell'art. 8 della legge 1 aprile 1981, n. 121⁴², il Centro provvede alla raccolta, elaborazione, classificazione e conservazione delle informazioni e dei dati in materia di:

- tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e loro diramazione. Tali dati devono riferirsi a notizie risultanti da documenti conservati dalla pubblica amministrazione o da enti pubblici, da sentenze o provvedimenti dell'autorità giudiziaria nonché da atti concernenti l'istruzione penale o derivanti da indagini di polizia;

- tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e loro diramazione in possesso delle polizie degli Stati appartenenti alla Comunità europea, e di ogni altro Stato con il quale siano raggiunte specifiche intese in tal senso;

- operazioni o posizioni bancarie nei limiti richiesti da indagini di polizia giudiziaria e su espresso mandato dell'autorità giudiziaria, senza che possa essere opposto il segreto da parte degli organi responsabili delle aziende di credito o degli istituti di credito di diritto pubblico.

L'art. 21 della legge 26 marzo 2001, n. 128⁴³ prevede inoltre che nel CED debbano confluire tutte le notizie e le informazioni acquisite dalla Forze di Polizia nel corso delle attività di prevenzione e repressione dei reati e di quelle amministrative.

L'accesso ai dati contenuti nel CED, regolamentato dall'art. 9 della suddetta legge 121/1981, è consentito agli ufficiali di polizia giudiziaria, agli ufficiali di pubblica sicurezza, ai funzionari dei servizi di informazione e sicurezza e agli agenti di polizia giudiziaria debitamente autorizzati. L'accesso ai dati e alle informazioni è altresì consentito all'autorità giudiziaria ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso e nei limiti stabiliti dal c.p.p..

⁴¹ Art. 4 del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 45, recante "*Disposizioni urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*", convertito, con modificazioni, dalla legge 31 maggio 2005, n. 89.

⁴² "*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*".

⁴³ "*Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini*".

È comunque vietata ogni utilizzazione delle informazioni e dei dati per finalità diverse da quelle di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità. È altresì vietata ogni circolazione delle informazioni all'interno della pubblica amministrazione e la raccolta di informazioni e dati sui cittadini per il solo fatto della loro razza, fede religiosa od opinione politica, o della loro adesione a movimenti sindacali, cooperativi, assistenziali, culturali, nonché per le attività svolte come appartenenti ad organizzazioni legalmente operanti in tali settori.

Il controllo sul CED è esercitato dal Garante per la protezione dei dati personali, nei modi previsti dalla legge e dai regolamenti.

Il D.P.R. 3 maggio 1982, n. 378⁴⁴ contiene il regolamento concernente le procedure di raccolta, accesso, comunicazione, correzione, cancellazione ed integrazione dei dati e delle informazioni, registrati negli archivi magnetici del CED.

Prima dell'entrata in vigore del decreto sicurezza, il personale di polizia municipale – se addetto ai servizi di polizia stradale e in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza – poteva accedere, presso il CED, allo schedario dei veicoli rubati.

A seguito delle modifiche introdotte dal decreto sicurezza, lo stesso personale può accedere anche allo **schedario dei documenti d'identità rubati o smarriti**. Inoltre, viene data facoltà al personale della polizia municipale, previa apposita abilitazione, di svolgere un ruolo attivo, immettendo nel CED i dati raccolti autonomamente.

E' inoltre previsto che il personale della polizia municipale in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza, possa accedere alle **informazioni contenute nel CED e concernenti i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati**.

La disposizione in commento sembra doversi leggere in correlazione con l'attribuzione al sindaco, da parte del precedente art. 6 del medesimo decreto sicurezza del potere di segnalare alle competenti autorità le condizioni di irregolarità dello straniero, ai fini dell'espulsione o dell'allontanamento dal territorio nazionale.

Il D.P.R. 27 luglio 2004, n. 242⁴⁵ reca l'indicazione dei sistemi informativi automatizzati già realizzati o in fase di realizzazione presso le amministrazioni pubbliche, da utilizzare nelle attività previste dai procedimenti di cui al testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286⁴⁶).

L'art. 2 del decreto indica fra gli altri sistemi informativi:

⁴⁴ "Approvazione del regolamento concernente le procedure di raccolta, accesso, comunicazione, correzione, cancellazione ed integrazione dei dati e delle informazioni, registrati negli archivi magnetici del centro elaborazione dati di cui all'art. 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121".

⁴⁵ "Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione".

⁴⁶ "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

- l'archivio informatizzato dei permessi di soggiorno, tenuto dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza;
- l'archivio informatizzato per l'emersione-legalizzazione di lavoro irregolare, tenuto dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- il casellario nazionale d'identità, tenuto dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza;
- l'archivio informatizzato dei richiedenti asilo, tenuto dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- l'archivio informatizzato dei rifugiati, tenuto dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Il decreto legislativo 196/2003, Codice in materia di protezione dei dati personali, dedica inoltre il Titolo II della Parte II al trattamento da parte delle Forze di Polizia, prevedendo per le stesse un particolare regime a causa della specificità dell'attività investigativa e della rilevante finalità di prevenzione, accertamento o repressione dei reati. Il Capo IV del Titolo IV relativo ai trattamenti in ambito pubblico dedica l'art. 64 ai dati in materia di cittadinanza, immigrazione e condizione dello straniero considerati di rilevante interesse pubblico ammettendone il trattamento al fine:

- del rilascio e al rinnovo di visti, permessi, attestazioni, autorizzazioni e documenti anche sanitari;
- del riconoscimento del diritto di asilo o dello stato di rifugiato, o all'applicazione della protezione temporanea e di altri istituti o misure di carattere umanitario, ovvero all'attuazione di obblighi di legge in materia di politiche migratorie;
- degli obblighi dei datori di lavoro e dei lavoratori, ai ricongiungimenti, all'applicazione delle norme vigenti in materia di istruzione e di alloggio, alla partecipazione alla vita pubblica e all'integrazione sociale.

Infine, il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 135⁴⁷, all'art. 7, ribadisce il rilevante interesse pubblico delle attività dirette all'applicazione della disciplina in materia di cittadinanza, di immigrazione, di asilo, di condizione dello straniero e di profugo e sullo stato di rifugiato.

L'art. 8 del decreto sicurezza ha stabilito infine che per l'accesso ai dati e alle informazioni suddetti siano previsti i collegamenti anche a mezzo della rete informativa telematica dell'ANCI. Tali collegamenti sono effettuati con le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANCI.

L'art. 8-*bis* del decreto prevede invece che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria appartenenti al Corpo delle capitanerie di porto hanno facoltà di accedere ai dati e alle informazioni, correlati alle funzioni loro attribuite, presso il CED, nonché di inserire, previa apposita abilitazione, dati autonomamente acquisiti.

⁴⁷ "Disposizioni integrative della L. 31 dicembre 1996, n. 675, sul trattamento di dati sensibili da parte dei soggetti pubblici".

L'accesso ai dati e alle informazioni, nonché l'inserimento dei dati autonomamente acquisiti, è consentito per finalità di sicurezza portuale e dei trasporti marittimi.

I dati e le informazioni in materia di sicurezza portuale e dei trasporti marittimi correlati alle funzioni svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria, appartenenti al Corpo delle Capitanerie di porto, sono individuati tramite decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto dovevano essere apportate le necessarie modifiche correttive al regolamento sulle procedure di raccolta, accesso, comunicazione, correzione, cancellazione, ed integrazione dei dati e delle informazioni, registrati negli archivi magnetici del CED.

6.2. La banca dati del DNA

La **legge 30 giugno 2009, n. 85**, recante "*Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale*", prevede, al fine di facilitare l'identificazione degli autori di delitti, l'istituzione:

- della banca dati nazionale del DNA, presso il Ministero dell'interno (Dipartimento della pubblica sicurezza);
- del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, presso il Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria).

L'istituzione della banca dati del DNA costituisce l'adempimento di obblighi assunti sul piano internazionale a seguito dell'adesione dell'Italia al Trattato di Prüm (adesione autorizzata dalla stessa legge 85/2009).

L'affermarsi di forme di cooperazione di polizia ed in materia penale tra gli Stati europei ha attratto l'attenzione sulla opportunità di condividere tutte le informazioni che siano necessarie per combattere la criminalità.

Tradizionalmente, si è applicato il principio in base al quale le informazioni e i dati appartengono alle autorità statali che li detengono, che possono quindi disporne liberamente, stabilendo condizioni di accesso differenziate per le autorità nazionali e quelle straniere. In quest'ottica, lo scambio di informazioni avviene attraverso le autorità centrali, mentre gli scambi diretti tra i funzionari competenti costituiscono casi

eccezionali. Tali procedure sono dunque caratterizzate da lunghezza dei tempi ed aleatorietà dei risultati.

Tale approccio è stato radicalmente modificato dal **programma dell'Aia** in materia di rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, adottato dal Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004⁴⁸. Al punto III.2.1 di tale programma, infatti, il Consiglio europeo si dichiarava convinto che il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richiedesse un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Le informazioni necessarie ai fini della lotta contro la criminalità avrebbero dovuto attraversare le frontiere interne della UE senza ostacoli. Il Consiglio europeo affermava dunque che, dal 1 gennaio 2008, lo scambio di informazioni di questo tipo sarebbe dovuto avvenire in virtù del **principio di disponibilità**, che veniva così definito: *"in tutta l'Unione, un ufficiale di un servizio di contrasto di uno Stato membro che ha bisogno di informazioni nell'esercizio delle sue funzioni dovrebbe poter ottenere tali informazioni da un altro Stato membro e il servizio di contrasto nell'altro Stato membro che dispone di tali informazioni dovrebbe essere tenuto a trasmetterglielle per i fini dichiarati, tenendo conto dei requisiti relativi alle indagini in corso nel suddetto Stato"*. In altri termini, le informazioni disponibili per talune autorità in uno Stato membro dovrebbero essere fornite anche alle autorità omologhe in altri Stati membri e tale scambio di informazioni dovrebbe avvenire in modo quanto più possibile rapido e semplice, di preferenza accordando l'accesso diretto *on-line*. Con riferimento al principio di disponibilità, è stato affermato che esso *"... richiama in larga misura il principio di mutuo riconoscimento in materia penale. La cooperazione è agevolata dal riconoscimento degli standard e delle regole nazionali e le autorità devono collaborare con gli omologhi di altri Stati membri sulla base della fiducia, senza porre troppe domande sullo scopo della richiesta o sull'utilizzo delle informazioni fornite nell'ambito del sistema giudiziario e di pubblica sicurezza del paese che ne ha fatto richiesta. Alla luce delle profonde differenze esistenti tra i sistemi nazionali di applicazione della legge e di lotta al terrorismo, l'applicazione indiscriminata del principio di disponibilità può condurre ad una notevole incertezza giuridica e ad un deficit di trasparenza e legittimazione democratica"*⁴⁹.

Una seconda novità aveva luogo al di fuori del quadro dell'Unione europea. Alcuni Stati membri stipulavano infatti il **Trattato di Prüm**, il quale è un trattato multilaterale di diritto internazionale. Il 27 maggio 2005, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Germania, Francia e Austria hanno sottoscritto a Prüm un trattato internazionale relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale. Il Trattato di Prüm è dunque un trattato multilaterale negoziato e concluso da alcuni Paesi membri dell'Unione europea al di fuori dello spazio giuridico della UE. Esso non trova la sua base giuridica nell'ambito delle disposizioni sulla cooperazione di polizia e

⁴⁸ Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 3 marzo 2005 (C53/1).

⁴⁹ V. Mitsilegas e A. Baldaccini, *"Interdependence of the Various Initiatives and Legislative Proposals in the Fields of Counter-terrorism and Police Cooperation at the European Level"*, ottobre 2007, p. 5, dossier realizzato per il Servizio studi del Parlamento europeo (Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs). La traduzione del brano riportato è del Servizio studi del Senato.

giudiziaria in materia penale previste dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (il c.d. terzo pilastro).

Pur essendo stato concluso solo tra alcuni degli Stati membri, il Trattato si prefigge lo scopo di conseguire un miglioramento della UE - complessivamente considerata - per quanto riguarda lo scambio di informazioni e, più in generale, la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta:

- al terrorismo,
- alla immigrazione clandestina e
- alle attività criminali transfrontaliere.

Per quanto concerne lo specifico tema dello scambio di informazioni, il Trattato prevede che esso:

(1) abbia ad oggetto particolari tipi di informazioni (DNA, dati relativi alle impronte digitali e all'immatricolazione dei veicoli), in applicazione di quello che viene definito "*data field-by-data field approach*" (approccio per singoli campi di dati);

(2) si realizzi per mezzo di una rete di punti di contatto nazionali che dovranno essere dichiarati al momento del deposito dell'atto di ratifica, approvazione o adesione (art. 41). Ciò configura una soluzione intermedia tra quella degli ordinari canali diplomatici e il contatto diretto tra le singole autorità interessate;

(3) avvenga sulla base del già menzionato principio *hit/no hit*: i dati e le informazioni contenuti nelle banche dati devono essere conservati in modo che siano accessibili *on-line* solo gli indici di consultazione ad esso relativi. Gli indici consentono di accertare unicamente se le informazioni richieste sono o meno presenti nella banca dati, ma non rendono possibile - in via immediata e diretta - la identificazione della persona alla quale i dati o le informazioni sono riferibili.

La banca dati provvederà alle seguenti attività:

a) raccolta del profilo del DNA di soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale in relazione a delitti di particolare gravità: soggetti in custodia cautelare (o agli arresti domiciliari); sottoposti a fermo di indiziato di delitto o arrestati in flagranza; detenuti o sottoposti a misura alternativa alla detenzione per delitto non colposo (a seguito di condanna irrevocabile); sottoposti a misure di sicurezza detentive;

b) raccolta dei profili del DNA relativi a reperti biologici acquisiti nel corso di procedimenti (per "reperto biologico" si intende esclusivamente il materiale biologico acquisito sulla scena di un delitto o comunque su cose pertinenti al reato dunque mai su persone);

c) raccolta dei profili del DNA di persone scomparse o loro consanguinei, di cadaveri e resti cadaverici non identificati;

d) raffronto del DNA a fini di identificazione.

Il laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, istituito presso il Ministero della giustizia svolgerà le seguenti attività:

a) tipizzazione del profilo del DNA dei suddetti soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale (la tipizzazione consiste nel complesso delle operazioni tecniche di laboratorio che conducono alla produzione del profilo del DNA);

b) conservazione dei campioni biologici dai quali vengono tipizzati i profili del DNA (sono campioni biologici le sostanze biologiche prelevate sulla persona sottoposta a tipizzazione del profilo del DNA).

Il laboratorio svolgerà le sue funzioni solo per quanto riguarda i campioni biologici prelevati dalle persone sottoposte a prelievo. Per quanto concerne invece i reperti biologici acquisiti nel corso dei procedimenti penali, questi verranno tipizzati a cura dei laboratori delle Forze di polizia o di altre istituzioni di elevata specializzazione.

L'accesso ai dati contenuti nella banca dati è consentito esclusivamente alla polizia giudiziaria e all'autorità giudiziaria. L'accesso è consentito esclusivamente a fini di identificazione personale e collaborazione internazionale di polizia. L'accesso ai dati contenuti nel laboratorio centrale è consentito ai medesimi soggetti e per le medesime finalità, previa autorizzazione dell'autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

I dati raccolti devono essere cancellati nel caso in cui siano stati raccolti in violazione della normativa; a seguito di assoluzione; per quanto riguarda i profili di DNA di persone scomparse o loro consanguinei, di cadaveri o resti cadaverici non identificati, la disposizione, a seguito di identificazione del cadavere o dei resti cadaverici o di ritrovamento della persona scomparsa. Al di fuori di queste ipotesi, il profilo del DNA resta inserito nella banca dati per i tempi stabiliti nel regolamento d'attuazione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, e comunque non oltre 40 anni dall'ultima circostanza che ne ha determinato l'inserimento. Il campione biologico viene invece conservato per i tempi stabiliti nel regolamento di attuazione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, e comunque non oltre 20 anni dall'ultima circostanza che ne ha determinato il prelievo.

L'attuazione della legge in questione è demandata ad un regolamento di delegificazione.

Nel corso della seduta dell'11 novembre 2009 delle Commissioni riunite 1^a, 2^a e 14^a del Senato, il Ministro dell'interno, rispondendo ad una richiesta di delucidazioni sul taglio previsto dal disegno di legge di bilancio per il 2010 alle risorse necessarie all'istituzione della banca dati del DNA, ha risposto nei termini seguenti: *"Per quanto riguarda la banca dati nazionale del DNA, stiamo dando attuazione all'accordo di Prüm nei tempi previsti. Saranno necessari circa 12 mesi dall'approvazione della legge e per quanto mi consta non sussistono problemi legati alle risorse, ma questioni di carattere tecnico relative alla privacy e al collegamento della nostra con le altre banche dati"*.

7. LA VIDEOSORVEGLIANZA

L'art. 6, comma 7, del **decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11**⁵⁰ autorizza i comuni, ai fini della tutela della sicurezza urbana, ad impiegare sistemi di videosorveglianza nei luoghi pubblici o aperti al pubblico⁵¹.

Ai sensi del successivo comma 8, i dati raccolti mediante tali sistemi possono essere conservati sino al settimo giorno successivo alla loro rilevazione, "*fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione*" (in presenza delle quali, non è previsto un termine massimo di conservazione).

7.1. Precedenti disposizioni di legge in materia di videosorveglianza

In generale, all'attività di videosorveglianza si applicano le regole in materia di riservatezza recate dal Codice sulla protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196⁵²; sui principi desumibili dalla precedente legge in materia di protezione dei dati personali, v. *infra* i provvedimenti del Garante).

Ai sensi dell'art. 53 del Codice, al trattamento di dati personali effettuato dal CED del Dipartimento di pubblica sicurezza o da forze di polizia sui dati destinati a confluire in base alla legge, ovvero da organi di pubblica sicurezza o altri soggetti pubblici per finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, prevenzione, accertamento o repressione dei reati, effettuati in base ad espressa disposizione di legge che preveda specificamente il trattamento, non si applicano alcune disposizioni del Codice stesso.

L'art. 134 del Codice, dedicato espressamente alla videosorveglianza, affida al Garante il compito di promuovere la sottoscrizione di un codice di deontologia e di buona condotta per il trattamento dei dati personali effettuato con strumenti elettronici di rilevamento di immagini, prevedendo specifiche modalità di trattamento e forme semplificate di informativa all'interessato per garantire la liceità e la correttezza.

Esistono poi provvedimenti specifici recanti disposizioni relative alla videosorveglianza in determinati luoghi aperti al pubblico: tra queste si veda in particolare, per la sua incidenza sulla tutela della sicurezza, l'art. 1-*quater*, comma 3, del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28⁵³, con cui si dispone che gli impianti sportivi di capienza superiore alle 7.500 unità utilizzati per lo svolgimento di partite di calcio

⁵⁰ "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.

⁵¹ "Luogo pubblico", è uno spazio che per definizione e natura è accessibile a tutti senza particolari limitazioni e può consistere in un'area, una piazza ovvero una via, ecc.. La locuzione "luogo aperto al pubblico" individua qualsiasi luogo privato nel quale l'accesso è consentito a particolari condizioni soltanto dopo l'espletamento di particolari formalità (quali il pagamento di un biglietto di ingresso, l'obbligo di iscrizione ad un'associazione che lo gestisca ecc.).

⁵² "*Codice in materia di protezione dei dati personali*".

⁵³ "*Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88.

devono essere dotati di strumenti di videosorveglianza delle aree riservate al pubblico sia all'interno dell'impianto, sia nelle sue immediate vicinanze.

Le modalità per l'installazione di sistemi di videosorveglianza negli impianti sportivi di capienza superiore alle 10.000 unità, in occasione di competizioni sportive riguardanti il gioco del calcio, sono disciplinate dal D.M. 6 giugno 2005.

Le società organizzatrici dell'evento calcistico devono assicurare la conservazione dei dati e dei supporti di registrazione fino a 7 giorni, adottando le misure di sicurezza prescritte. Le stesse sono tenute a porre i supporti e i relativi dati a disposizione delle autorità giudiziaria e di pubblica sicurezza, ovvero degli ufficiali di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria espressamente designati. I dati non utilizzati sono cancellati trascorsi i 7 giorni.

Si segnala altresì l'art. 17, comma 133-*bis* del decreto legislativo 15 maggio 1997, n. 127, recante "*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*", ai sensi del quale con regolamento sono disciplinate le procedure per la autorizzazione alla installazione ed esercizio di impianti per la rilevazione degli accessi di veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato delle città ai fini dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni in tema di limitazione del traffico veicolare e della irrogazione delle relative sanzioni. Con lo stesso regolamento sono individuate le finalità perseguibili nella rilevazione e nella utilizzazione dei dati, nonché le categorie di soggetti che possono accedere ai dati personali rilevati a mezzo degli impianti.

In attuazione di tale disposizione è stato adottato il D.P.R. 22 giugno 1999, n. 250⁵⁴, ai sensi del quale i comuni devono preventivamente fare richiesta di una specifica autorizzazione amministrativa e limitare la raccolta dei dati unicamente nei casi di infrazione⁵⁵.

Si ricorda che l'art. 1, comma 228, della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha concesso un credito d'imposta in favore delle piccole e medie imprese commerciali di vendita al dettaglio e all'ingrosso e quelle di somministrazione di alimenti e bevande per l'adozione di misure finalizzate a prevenire il rischio del compimento di atti illeciti da parte di terzi, compresa l'installazione di apparecchi di videosorveglianza, per ciascuno dei periodi d'imposta 2008, 2009 e 2010 (si veda anche il D.M. 6 febbraio 2008, recante "*Modalità di attuazione dei commi da 233 a 237, dell'articolo 1, della legge n. 244/2007- credito d'imposta in favore degli esercenti attività di rivendita di generi di monopolio, per le spese sostenute per l'acquisizione e*

⁵⁴ "*Regolamento recante norme per l'autorizzazione alla installazione e all'esercizio di impianti per la rilevazione degli accessi di veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato, a norma dell'articolo 7, comma 133-bis, della L. 15 maggio 1997, n. 127*".

⁵⁵ Si vedano anche il decreto-legge 14 novembre 1992, n. 433, per quanto riguarda la videosorveglianza nei musei, e il decreto legislativo 4 febbraio 2000, n. 45, per la sicurezza sulle navi passeggeri adibite a viaggi nazionali. Si veda anche il D.M. 15 settembre 2009, n. 154, recante "*Regolamento recante disposizioni per l'affidamento dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, adottato ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155*".

l'installazione di impianti e attrezzature di sicurezza e per favorire la diffusione degli strumenti di pagamento con moneta elettronica, al fine di prevenire il compimento di atti illeciti ai loro danni").

7.2. I provvedimenti del Garante della privacy in materia di videosorveglianza

Disposizioni in materia di videosorveglianza sono state dettate dal Garante per la protezione dei dati personali con propri provvedimenti.

In attesa di una specifica normativa che disciplinasse l'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza, il Garante ha ritenuto di indicare gli adempimenti, le garanzie e le tutele già necessarie in base ai principi della legge sulla protezione dei dati personali (legge 675/1996, ora sostituita dal Codice), mediante l'adozione del provvedimento 29 novembre 2000 (il c.d. decalogo).

Ai sensi del decalogo, chi intende svolgere attività di videosorveglianza deve osservare almeno le seguenti cautele, rispettando comunque il principio di proporzionalità tra mezzi impiegati e fini perseguiti:

- tutti gli interessati devono determinare esattamente le finalità perseguite attraverso la videosorveglianza e verificarne la liceità in base alle norme vigenti. Se l'attività è svolta in presenza di un pericolo concreto o per la prevenzione di specifici reati, occorre rispettare le competenze che le leggi assegnano per tali fini solo a determinate amministrazioni pubbliche, prevedendo che alle informazioni raccolte possano accedere solo queste amministrazioni;

- il trattamento dei dati deve avvenire secondo correttezza e per scopi determinati, espliciti e legittimi;

- nei casi in cui la legge impone la notificazione al Garante, devono essere indicate fra le modalità di trattamento anche la raccolta di informazioni mediante apparecchiature di videosorveglianza. Non è prevista alcuna altra forma di specifica comunicazione o richiesta di autorizzazione al Garante;

- si devono fornire alle persone che possono essere riprese indicazioni chiare, anche se sintetiche, che avvertano della presenza di impianti di videosorveglianza. Ciò è tanto più necessario quando le apparecchiature non siano immediatamente visibili;

- occorre rispettare scrupolosamente il divieto di controllo a distanza dei lavoratori;

- occorre rispettare i principi di pertinenza e di non eccedenza, raccogliendo solo i dati strettamente necessari per il raggiungimento delle finalità perseguite, registrando le sole immagini indispensabili, limitando l'angolo visuale delle riprese, evitando - quando non indispensabili - immagini dettagliate, ingrandite o dettagli non rilevanti, e stabilendo in modo conseguente la localizzazione delle telecamere e le modalità di ripresa;

- occorre determinare con precisione il periodo di eventuale conservazione delle immagini, prima della loro cancellazione, e prevedere la loro conservazione

solo in relazione a illeciti che si siano verificati o a indagini delle autorità giudiziarie o di polizia;

- occorre designare per iscritto i soggetti che possono utilizzare gli impianti e prendere visione delle registrazioni, avendo cura che essi accedano ai soli dati personali strettamente necessari e vietando rigorosamente l'accesso di altri soggetti, salvo che si tratti di indagini giudiziarie o di polizia;

- i dati raccolti per determinati fini (ad esempio, ragioni di sicurezza, tutela del patrimonio) non possono essere utilizzati per finalità diverse o ulteriori (ad esempio, pubblicità, analisi dei comportamenti di consumo), salvo le esigenze di polizia o di giustizia, e non possono essere diffusi o comunicati a terzi;

- i particolari impianti per la rilevazione degli accessi dei veicoli ai centri storici e alle zone a traffico limitato devono essere conformi anche alle disposizioni contenute nel suddetto D.P.R. 250/1999. E' altresì necessario che la relativa documentazione sia conservata per il solo periodo necessario per contestare le infrazioni e definire il relativo contenzioso e che ad essa si possa inoltre accedere solo a fini di indagine giudiziaria o di polizia.

Successivamente, con il provvedimento del 29 aprile 2004⁵⁶ il Garante ha individuato una serie di regole generali in materia di videosorveglianza che, aggiornando e integrando il precedente provvedimento del 29 novembre 2000, costituivano fino ad ora la normativa principale del settore.

Il provvedimento del 29 aprile 2004 è stato, da ultimo, sostituito dal provvedimento dell'8 aprile 2010, resosi necessario *"non solo alla luce dell'aumento massiccio di sistemi di videosorveglianza per diverse finalità (prevenzione, accertamento e repressione dei reati, sicurezza pubblica, tutela della proprietà privata, controllo stradale, etc.), ma anche in considerazione dei numerosi interventi legislativi adottati in materia: tra questi, quelli più recenti che hanno attribuito ai sindaci e ai comuni specifiche competenze in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, così come le norme, anche regionali, che hanno incentivato l'uso di telecamere"* (cfr. comunicato del Garante del 27 aprile 2010).

Il nuovo provvedimento prevede l'obbligo di informativa circa la presenza delle telecamere. I cartelli devono essere resi visibili anche quando il sistema di videosorveglianza è attivo in orario notturno. Nel caso in cui i sistemi di videosorveglianza installati da soggetti pubblici e privati (esercizi commerciali, banche, aziende etc.) siano collegati alle forze di polizia è necessario apporre uno specifico cartello.

Le telecamere installate a fini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica non devono essere obbligatoriamente segnalate, ma il Garante auspica comunque l'utilizzo di cartelli che informino i cittadini.

⁵⁶ Pubblicato nel Bollettino del Garante n. 49, aprile 2004, e alla pagina web: <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1003482>.

Le immagini registrate possono essere conservate per periodo limitato e fino ad un massimo di 24 ore, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione in relazione a indagini. Per attività particolarmente rischiose (es. banche) è ammesso un tempo più ampio, che non può superare comunque la settimana. Eventuali esigenze di allungamento dovranno essere sottoposte a verifica preliminare del Garante. I Comuni che installano telecamere per fini di sicurezza urbana possono conservare i dati per non più di 7 giorni.

In tutti i casi in cui si voglia procedere a un allungamento dei tempi di conservazione per un periodo superiore alla settimana, una richiesta in tal senso deve essere sottoposta ad una verifica preliminare del Garante, e comunque essere ipotizzata dal titolare come eccezionale nel rispetto del principio di proporzionalità. La congruità di un termine di tempo più ampio di conservazione va adeguatamente motivata con riferimento ad una specifica esigenza di sicurezza perseguita, in relazione a concrete situazioni di rischio riguardanti eventi realmente incombenti e per il periodo di tempo in cui venga confermata tale eccezionale necessità. La relativa congruità può altresì dipendere dalla necessità di aderire ad una specifica richiesta di custodire o consegnare una copia specificamente richiesta dall'autorità giudiziaria o dalla polizia giudiziaria in relazione ad un'attività investigativa in corso.

Per i sistemi che collegano telecamere tra soggetti diversi, sia pubblici che privati, o che consentono la fornitura di servizi di videosorveglianza "in remoto" da parte di società specializzate (es. società di vigilanza, Internet providers) mediante collegamento telematico ad un unico centro, sono obbligatorie specifiche misure di sicurezza (es. contro accessi abusivi alle immagini). Per alcuni sistemi è comunque necessaria la verifica preliminare del Garante.

Anche per i sistemi di videosorveglianza "intelligenti" dotati di software che permettono l'associazione di immagini a dati biometrici (es. "riconoscimento facciale") o in grado, ad esempio, di riprendere e registrare automaticamente comportamenti o eventi anomali e segnalarli (es. "*motion detection*") è obbligatoria la verifica preliminare del Garante.

E' lecito l'utilizzo di telecamere per controllare scariche di sostanze pericolose ed "eco piazzole" per monitorare modalità del loro uso, tipologia dei rifiuti scaricati e orario di deposito.

8. LE PERSONE SENZA FISSA DIMORA

L'art. 3, comma 38, della **legge 15 luglio 2009, n. 94**⁵⁷ ha introdotto l'obbligo per le persone senza fissa dimora, che chiedono l'iscrizione nel comune ove hanno stabilito il proprio domicilio, di fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari ai fini dell'accertamento dell'effettiva sussistenza del domicilio.

La disposizione in esame ha modificato l'art. 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, recante "*Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*", che prevede in via generale l'obbligo di chiedere per sé e per le persone sulle quali si esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche (comma primo).

La modifica è intervenuta sul terzo comma del citato art. 2, il quale nel testo previgente disponeva, ai fini del predetto obbligo di iscrizione, che la persona che non ha fissa dimora si considerasse residente nel comune ove ha il domicilio⁵⁸, e in mancanza di questo, nel comune di nascita.

La disposizione in esame non ha mutato la predetta disciplina, ma ha aggiunto un nuovo periodo, specificando che la persona senza fissa dimora, al momento della richiesta di iscrizione, deve fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari per lo svolgimento degli accertamenti sulla effettiva sussistenza del domicilio.

Ai sensi dell'art. 4 della citata legge 1228/1954, l'ufficiale d'anagrafe ordina gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati, relativi alle loro posizioni anagrafiche, e dispone indagini per accertare le contravvenzioni alle disposizioni della legge e del regolamento di esecuzione.

Alle persone senza fissa dimora che non provvedono a curare la propria iscrizione all'anagrafe si applica la sanzione amministrativa da lire 100.000 a lire 500.000 (art. 11, secondo comma, legge 1228/1954).

Il successivo comma 39 istituisce presso il Ministero dell'interno il registro nazionale delle persone senza fissa dimora.

In particolare, la disposizione aggiunge un comma al citato art. 2 della legge 1228/1954, che dispone, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, l'istituzione di un registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora, le cui modalità di funzionamento saranno definite da un decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della suddetta legge 94/2009.

Il registro deve inserirsi nell'ambito del sistema INA-SAIA.

⁵⁷ "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*".

⁵⁸ Si ricorda che, ai sensi dell'art. 43, primo comma, c.c., il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi.

Il Sistema di accesso e di interscambio anagrafico (SAIA) prevede l'integrazione ed il collegamento delle anagrafi di tutti i comuni italiani, utilizzando i servizi della rete unitaria della pubblica amministrazione, e la realizzazione di un centro nazionale di coordinamento, con l'obiettivo di agevolare l'interazione delle anagrafi con le principali banche dati della pubblica amministrazione in tema di popolazione (gestite dai Ministeri delle finanze, della sanità, dall'INPS, INAIL, etc.). Non si tratta di un'anagrafe centralizzata, in quanto ciascun comune resta proprietario e gestore dei propri dati, ma di un'unica anagrafe virtuale realizzata attraverso il collegamento telematico delle singole anagrafi comunali.

Il fulcro del SAIA è costituito dall'Indice nazionale delle anagrafi (INA) - istituito dall'art. 2-*quater* del decreto-legge 27 gennaio 2000, n. 392⁵⁹, - alimentato e costantemente aggiornato, tramite collegamento informatico, da tutti i comuni. L'INA promuove la circolarità delle informazioni anagrafiche essenziali al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche centrali e locali collegate la disponibilità, in tempo reale, dei dati relativi alle generalità delle persone residenti in Italia, certificati dai comuni e, limitatamente al codice fiscale, dall'Agenzia delle entrate.

⁵⁹ "Disposizioni urgenti in materia di enti locali", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2001, n. 26.

9. LO STATO DI EMERGENZA IN RELAZIONE AGLI INSEDIAMENTI DI "COMUNITÀ NOMADI"

Il pacchetto sicurezza era completato da una dichiarazione di stato d'emergenza finalizzata a "*fare fronte con rapidità alla situazione di estrema criticità che si è determinata in Campania, in Lombardia e nel Lazio per la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi stabilmente insediati in talune aree*" (cfr. comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 3 del 21 maggio 2008)⁶⁰.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225⁶¹, al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti.

Il **D.P.C.M. 21 maggio 2008** ha dichiarato lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia fino al 31 maggio 2009 (tale termine è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2010 (v. *infra*)⁶²).

⁶⁰ Si ricorda che un analogo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della provincia di Napoli era stato dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 novembre 2003, fino al 31 dicembre 2004. Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 2003, n. 3330, il prefetto di Napoli veniva nominato commissario delegato limitatamente al comune di Caivano, col compito di provvedere alla realizzazione in termini di somma urgenza di un'area attrezzata e delle opere funzionali alla medesima, da destinare a struttura ricettiva delle comunità nomadi presenti sul territorio del medesimo comune, sulla base del progetto già approvato dalla provincia di Napoli.

⁶¹ "Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile".

⁶² Dalle motivazioni della sentenza del T.A.R. di Roma 1 luglio 2009, n. 6352 (v. *infra* nel testo) emerge che, con nota del 2 aprile 2008, l'allora Ministro dell'Interno aveva già proposto all'allora Presidente del Consiglio - tenuto conto della connotazione emergenziale della problematica e della circostanza che la stessa vede coinvolti vari livelli di governo territoriale e ritenendo che lo strumento normativo più idoneo al raggiungimento dell'obiettivo previsto nel Patto per Milano sicura fosse l'art. 5 della legge 225/1992 - l'adozione di un'ordinanza di protezione civile di cui il Prefetto di Milano potesse essere responsabile attuatore, sussistendo tutte le condizioni per la delibera dello stato di emergenza, atteso che la presenza Rom nella città di Milano, stimata in circa seimila persone, desta da tempo grave allarme sociale in quanto, in ragione della specifica conformazione urbanistica della città, non risulta possibile alleggerire la concentrazione delle presenze, attraverso gli ordinari strumenti, senza il coinvolgimento di altri enti locali. Di talché aveva evidenziato che, a fronte di tale emergenza, i poteri conferiti al soggetto responsabile dell'attuazione dell'ordinanza consentirebbero di superare la particolare criticità connessa alla difficoltà di un raccordo con gli enti territoriali limitrofi. Analoga proposta, con motivazione sostanzialmente identica, è stata poi formulata dall'attuale Ministro dell'Interno al Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 maggio 2008, mentre la medesima esigenza è stata prospettata per le aree di Roma e Napoli con nota del 16 maggio 2008.

Nelle premesse del provvedimento in questione si affermava l'esistenza di una situazione di estrema criticità determinatasi nel territorio della regione Lombardia, a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi stabilmente insediati nelle aree urbane. Detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, avrebbero determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali. A Milano, la presenza dei nomadi era stimata in circa 6000 unità e all'interno dello stesso insediamento urbano erano sorti accampamenti abusivi in aree industriali dismesse nei quali confluiva la grande maggioranza della popolazione nomade. La particolare conformazione urbanistica di Milano, in cui i confini dei numerosi comuni limitrofi giungono in un'area molto prossima al perimetro urbano del capoluogo di regione, avrebbe reso impossibile adottare soluzioni finalizzate ad una sostenibile distribuzione delle comunità nomadi senza il coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati. Si affermava ancora che la medesima situazione di elevata criticità interessa anche le province di Napoli e Roma, dove si registrava un'elevata presenza di comunità nomadi nelle aree urbane e zone circostanti, con insediamenti in larga misura abusivi. La situazione descritta avrebbe determinato un aumento dell'allarme sociale, con gravi episodi che mettevano in serio pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica. Considerato che la predetta situazione, che coinvolgeva vari livelli di governo territoriale, per intensità, estensione, non sarebbe stata fronteggiabile con gli strumenti previsti dalla normativa ordinaria, il Governo decideva di dichiarare lo stato di emergenza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con **ordinanze 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678**, ha dettato disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio, rispettivamente, della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania.

Tali provvedimenti hanno nominato i Prefetti di Roma, Milano e Napoli Commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza.

I Commissari delegati, nell'ambito territoriale di competenza, se del caso anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia ambientale, paesaggistico-territoriale, igienico-sanitaria, di pianificazione del territorio, di polizia locale, viabilità e circolazione stradale, e salvo l'obbligo di assicurare le misure indispensabili alla tutela della salute e dell'ambiente, devono provvedere all'espletamento delle seguenti iniziative:

- a) definizione dei programmi di azione per il superamento dell'emergenza;
- b) monitoraggio dei campi autorizzati in cui sono presenti comunità nomadi ed individuazione degli insediamenti abusivi;
- c) identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei luoghi di cui al punto b), attraverso rilievi segnaletici;

d) adozione delle necessarie misure, avvalendosi delle forze di Polizia, nei confronti delle persone di cui al punto c) che risultino o possano essere destinatarie di provvedimenti amministrativi o giudiziari di allontanamento o di espulsione;

e) programmazione, qualora quelli esistenti non riescano a soddisfare le esigenze abitative, della individuazione di altri siti idonei per la realizzazione di campi autorizzati;

f) adozione di misure finalizzate allo sgombero ed al ripristino delle aree occupate dagli insediamenti abusivi;

g) realizzazione dei primi interventi idonei a ripristinare i livelli minimi delle prestazioni sociali e sanitarie;

h) interventi finalizzati a favorire l'inserimento e l'integrazione sociale delle persone trasferite nei campi autorizzati, con particolare riferimento a misure di sostegno ed a progetti integrati per i minori, nonché ad azioni volte a contrastare i fenomeni del commercio abusivo, dell'accattonaggio e della prostituzione;

i) monitoraggio e promozione delle iniziative poste in essere nei campi autorizzati per favorire la scolarizzazione e l'avviamento professionale e il coinvolgimento nelle attività di realizzazione o di recupero di abitazioni;

l) adozione di ogni misura utile e necessaria per il superamento dell'emergenza.

L'approvazione dei progetti da parte del Commissario delegato sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico generale e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (una disciplina specifica è dettata per l'approvazione dei progetti di interventi e di opere per cui è prevista dalla vigente normativa la procedura di valutazione di impatto ambientale di competenza statale e regionale, ovvero per l'approvazione di progetti relativi ad opere incidenti su beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 42/2004).

Le suddette ordinanze elencano le normative che il Commissario delegato, ove ritenuto indispensabile, è autorizzato a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004 (recante "*Indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario*").

Il 26 giugno 2008, il Garante per la protezione dei dati personali comunicava di avere richiesto informazioni alle Autorità competenti e in particolare ai Prefetti di Roma, Milano e Napoli, anche con riferimento a notizie di stampa relative a forme di rilevazioni anche biometriche (impronte digitali) estese pure ai minori, per finalità di identificazione o di censimento di comunità di nomadi, rilevando che tali modalità avrebbero potuto coinvolgere delicati problemi di

discriminazione, che potevano toccare anche la dignità delle persone e specialmente dei minori⁶³.

Il 17 luglio 2008, il Ministro dell'interno ha emanato le **Linee guida per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia.**

Il Ministro dell'interno ha chiarito che le già ricordate ordinanze di protezione civile sono da considerarsi, in via primaria, finalizzate a porre in essere misure volte a rimuovere la grave situazione di degrado igienico, sanitario e socio-ambientale in cui versano gli insediamenti delle comunità nomadi ed a promuovere condizioni di vivibilità nella legalità per le comunità in questione, consentendo l'accesso ai servizi di carattere sociale, assistenziale, sanitario e scolastico, avuto soprattutto riguardo ai minori, maggiormente esposti a rischi di abuso e sfruttamento. Ciò anche al fine di salvaguardare la sicurezza pubblica e le stesse persone presenti in tali insediamenti, recentemente colpiti da episodi di intolleranza e xenofobia che hanno interessato i territori delle città capoluogo delle tre regioni.

Veniva inoltre precisato che le operazioni demandate ai prefetti non devono riguardare specifici gruppi, soggetti o etnie, ma tutti coloro che risultano presenti negli insediamenti, autorizzati od abusivi che siano, qualunque sia la nazionalità o il credo religioso.

Le linee guida dettano poi direttive volte ad assicurare che l'attività di monitoraggio, censimento ed identificazione avvenga nel rispetto della persona ed in condizioni di riservatezza, specialmente quando tali attività coinvolgano soggetti minori.

Il 17 luglio 2008, il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere favorevole sulle suddette Linee guida.

Con **ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 2009, n. 3751** sono state dettate ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza, al fine di autorizzare i Commissari delegati a procedere all'individuazione di uno specifico contingente di personale, composto da un numero massimo di 10 unità da destinare allo svolgimento delle

⁶³ Si ricorda che preoccupazioni in merito alla raccolta delle impronte digitali e, in generale, sullo stato di emergenza dichiarato in Italia sono stati espressi dal Parlamento europeo nella risoluzione del 10 luglio 2008 sul censimento dei rom su base etnica in Italia (P6_TA(2008)0361). Forte preoccupazione è stata manifestata anche dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel memorandum del 28 luglio 2008 (CommDH(2008)18) e nel rapporto del 16 aprile 2009 (CommDH(2009)16). Sul tema si è espressa anche la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (LIBE) nella relazione sulla visita della delegazione LIBE in Italia in data 18-19 settembre (emergenza campi nomadi).

attività di carattere straordinario ed urgente finalizzate a fronteggiare lo stato di emergenza.

Al fine di assicurare il necessario supporto giuridico nelle iniziative da porre in essere per il superamento dell'emergenza, l'art. 6 dell'**ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2009, n. 3764**⁶⁴ ha autorizzato i commissari delegati ad avvalersi di un consulente, scelto tra gli avvocati dello Stato o tra i magistrati amministrativi, cui riconoscere un'indennità mensile omnicomprensiva, ad eccezione del solo trattamento di missione, pari al 20% del trattamento economico in godimento.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 maggio 2009 ha:

- prorogato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2010;
- esteso lo stato di emergenza al territorio delle regioni Piemonte e Veneto (sempre fino al 31 dicembre 2010).

Nelle premesse del decreto, si dà atto della nota del 27 maggio 2009, con la quale il Ministro dell'interno ha dichiarato:

(1) la conclusione della prima fase dell'emergenza, concernente l'attuazione delle iniziative di monitoraggio dei campi autorizzati e l'individuazione degli insediamenti abusivi, nonché l'identificazione ed il censimento delle persone;

(2) l'avvio della seconda fase, concernente l'attuazione degli interventi di carattere strutturale, sociale, sanitario e di integrazione dei minori. In particolare, risultavano già presentati i progetti per la realizzazione di villaggi attrezzati, attraverso la riqualificazione, messa in sicurezza ed alleggerimento di quelli esistenti, ovvero la localizzazione di nuovi siti idonei, nonché avviate le connesse procedure esecutive, mentre erano in corso di realizzazione le iniziative di carattere sanitario (campagne di vaccinazione e rifacimento delle reti fognarie e dei sistemi igienico-sanitari), nonché quelle finalizzate all'inserimento sociale, con particolare riguardo alle attività di pre-scolarizzazione dei minori e di avviamento al lavoro.

Con **ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 giugno 2009, nn. 3776 e 3777**, i prefetti di Torino e Venezia sono stati nominati commissari delegati.

* * *

Il D.P.C.M. 21 maggio 2008 che ha dichiarato lo stato di emergenza, le conseguenti ordinanze, le linee guida del Ministro dell'interno e tutti gli atti connessi, precedenti e conseguenti sono stati impugnati innanzi al T.A.R. di Roma dallo *European Roma Rights Centre Foundation* e da una coppia di cittadini bosniaci di etnia Rom, all'epoca

⁶⁴ "Disposizioni urgenti di protezione civile. (Ordinanza n. 3764)".

residenti nel campo sito nel Comune di Roma, denominato "Casilino 900" (recentemente sgomberato).

In particolare, i ricorrenti, rilevato che lo stato di emergenza costituisce un'eccezione straordinaria al principio di legalità, sostenevano l'illegittimità del D.P.C.M., in quanto adottato in assenza dei presupposti previsti dalla legge ed al solo fine di porre in essere un atto discriminatorio nei confronti degli appartenenti all'etnia Rom.

Con **sentenza del 1 luglio 2009, n. 6352**, il **T.A.R. di Roma** ha ritenuto il provvedimento impugnato scevro dai vizi di legittimità prospettati, considerata la presenza di un'oggettiva situazione di pericolo, anche e soprattutto per la stessa popolazione nomade, sotto i profili igienico-sanitario, socio-ambientale e della sicurezza pubblica, derivante dagli insediamenti di comunità nomadi, in larga misura abusivi, in aree urbane ed extraurbane.

Secondo il Tribunale, dal complesso delle iniziative demandate ai Commissari delegati, è evidente come, unitamente alla finalità della tutela della sicurezza pubblica delle popolazioni interessate, gli obiettivi predefiniti sono coerenti con i principi nazionali, comunitari ed internazionali in materia, in quanto volti a ripristinare uno standard minimo di prestazioni sociali e sanitarie, a favorire l'inserimento e l'integrazione sociale delle persone trasferite nei campi autorizzati, a favorire misure di sostegno e progetti integrati per i minori nonché la scolarizzazione e l'avviamento professionale. Le iniziative previste dalle ordinanze del 30 maggio 2008, quindi, non possono nel loro complesso ritenersi illegittime, anche laddove prevedono il monitoraggio dei campi autorizzati e l'individuazione degli insediamenti abusivi, in quanto, in un'ottica di bilanciamento di interessi e di valori tutelati, costituiscono misure propedeutiche necessarie per il superamento dell'emergenza e per la realizzazione della finalità di inclusione delle comunità nomadi nel tessuto sociale.

Nondimeno, le censure proposte dai ricorrenti si sono rivelate fondate nella parte in cui le ordinanze prevedono l'identificazione ed il censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei luoghi di cui sopra, attraverso rilievi segnaletici. Tali ordinanze lascerebbe infatti intendere che si debba procedere senz'altro all'identificazione attraverso rilievi segnaletici, i quali sono comunque invasivi della libertà personale, a prescindere dalla loro necessità, e, quindi, anche se gli interessati siano in grado di provare in altro modo la loro identità, anche nei confronti dei minori di età ed in assenza di una norma di legge che autorizzi il trattamento dei dati sensibili da parte di soggetti pubblici ovvero di una specifica autorizzazione del Garante per la Protezione dei Dati Personali. Sotto tale profilo, pertanto, la previsione si rivela violativa dei principi generali in materia di libertà personale, delle norme specificamente poste a tutela dei minori nonché dell'art. 20 del decreto legislativo 196/2003, sul trattamento dei dati sensibili.

La questione, peraltro, risulta in concreto superata dalle previsioni contenute nelle "Linee Guida per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle Regioni Campania, Lazio e Lombardia" emanate dal Ministro dell'Interno il 17 luglio 2008 (v. *supra*), che contengono modalità prescrittive legittime per procedere all'identificazione attraverso rilievi segnaletici, in quanto emendate dai vizi di legittimità della disposizione contenuta nelle ordinanze presidenziali, per cui il rigoroso rispetto delle stesse è fonte di una corretta attività amministrativa di identificazione della popolazione nomade.

Il T.A.R. ha infine annullato alcune disposizioni del "*Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella Regione Lazio*", adottato dal Commissario delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio e del "*Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano*", adottato dal Commissario delegato per l'emergenza nomadi in Lombardia.

In particolare, sono state annullate le seguenti disposizioni:

art. 2.4, primo e quinto comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui è disposto che la vigilanza del villaggio è assicurata da un Presidio istituito anche "per il controllo degli accessi" e nella parte in cui è disposto che il Presidio di vigilanza "Cura la compilazione del registro delle presenze degli abitanti del villaggio e ne verifica l'identità all'ingresso. Cura la compilazione di un registro per l'identificazione dei visitatori occasionali, previo accertamento del consenso del nucleo familiare di riferimento"; tali disposizioni violano l'art. 16 Cost., secondo cui ogni cittadino può circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, in assenza di limitazioni stabilite dalla legge in via generale;

art. 3, primo e quinto comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui subordina l'ammissione nei villaggi anche "alla firma di un atto d'impegno al rispetto delle norme di comportamento interno da parte del componente maggiorenne del nucleo familiare che ne abbia fatto richiesta" nonché nella parte in cui dispone che l'ammissione al villaggio "comporta l'osservanza delle regole di comportamento interno di cui al successivo art. 4.2"; tali disposizioni si pongono anch'esse in contrasto con l'art. 16 Cost. in quanto, premesso che, al pari di ogni altro cittadino, le persone ammesse nei villaggi sono ovviamente tenute al rispetto di qualunque norma dell'ordinamento giuridico, il preventivo impegno al rispetto delle norme di comportamento che, ai sensi dell'art. 4.2, saranno specificate da un disciplinare interno da adottare a cura del Comune e che, quindi, al momento non sono conosciute, si rivela pleonastico e limitativo della libertà di circolazione e soggiorno;

art. 3.7 Regolamento Regione Lazio in base al quale "Nel rispetto della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali, ogni componente dei nuclei familiari ammessi nei villaggi è destinatario di una tessera munita di fotografia recante i dati anagrafici dell'interessato. La tessera è valida ai soli fini dell'accesso al villaggio"; anche tale disposizione viola l'art. 16 Cost;

art. 4.1, primo comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui dispone che "Coloro che sono ammessi nei villaggi sono avviati a percorsi di inserimento sotto il profilo lavorativo", atteso che tale disposizione sembra incidere sulla libertà del soggetto a scegliere la propria attività lavorativa;

art. 4.2, secondo comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui dispone che le persone ammesse nei villaggi "sono tenute ad aderire alle proposte di formazione e di inserimento lavorativo", in quanto anch'essa lesiva della libertà di scegliere la propria attività lavorativa;

art. 4.2, terzo comma, Regolamento Regione Lazio, nella parte in cui fa riferimento "all'osservanza degli obblighi assunti con l'atto di impegno di cui al precedente art. 3" ed al "rinvio ad uno specifico disciplinare interno da adottare a cura del Comune", violative della libertà di soggiorno e di circolazione per le ragioni già in precedenza evidenziate;

art. 5, quarto comma, lett. d), Regolamento Milano, secondo cui costituiscono servizi di presidio "la registrazione delle persone autorizzate e l'assegnazione alle stesse di un apposito tesserino di riconoscimento"; tale disposizione viola l'art. 16 Cost., in ragione

del quale ogni cittadino può circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, in assenza di limitazioni stabilite dalla legge in via generale;

art. 7, quarto comma, Regolamento Milano, nella parte in cui dispone che "ad ogni ospite delle aree e a coloro al cui interno vi operano è rilasciata una tessera munita di fotografia, con i propri dati anagrafici. La tessera è valida ai soli fini dell'accesso al campo"; tali disposizioni risultano anch'esse violative della libertà di circolazione e soggiorno in assenza di una limitazione stabilita in via generale dalla legge;

art. 11 Regolamento Milano, secondo cui "I parenti, gli amici e i conoscenti degli ospiti possono accedere liberamente al campo per recarsi dall'ospite che intendono visitare, facendosi identificare all'ingresso dal gestore sociale. I soggetti di cui al comma precedente possono essere sottoposti a controlli per l'identificazione da parte degli operatori della Polizia locale. Entro le ore 22, le visite hanno termine. Nei casi di comprovata necessità il gestore può autorizzare le visite oltre tale termine informandone la Polizia locale. Per comprovati motivi di sicurezza, il comitato di gestione può temporaneamente sospendere l'afflusso alle aree di sosta avvisando tempestivamente gli ospiti"; tali disposizioni si rivelano, oltre che violative del diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno, lesive del diritto alla vita di relazione perché costituiscono una ingiustificata interferenza nella vita privata e familiare dei destinatari, siano essi gli ospiti siano essi i loro parenti ed amici.

10. L'ILLEGALITÀ DIFFUSA

Una serie di disposizioni che perseguono finalità di decoro delle città e di contrasto dell'illegalità diffusa sono contenute nell'art. 3 della **legge 15 luglio 2009, n. 94**.

10.1. Il decoro delle città

Il comma 2:

- ha introdotto una nuova aggravante per il reato di danneggiamento (art. 635 c.p.), se il fatto è commesso su "*immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o risanamento sono in corso o risultano ultimati*", e
- nel caso di danneggiamento aggravato, ha subordinato la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività.

I **commi 3-5** sono intervenuti sul reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui (art. 639 c.p.), graduando l'entità della pena in relazione all'oggetto del medesimo, disciplinando la recidiva per le ipotesi aggravate e prevedendo la competenza del giudice di pace per le sole ipotesi semplici.

La medesima disposizione sanziona come illecito amministrativo la vendita a minori di bombolette spray contenenti vernici non biodegradabili.

I **commi 6 e 14** intervengono sulle sanzioni amministrative applicabili, rispettivamente, a chi insozzi le pubbliche vie e a chi getti rifiuti od oggetti da veicoli in movimento o in sosta.

In particolare, ai sensi del comma 6, le sanzioni amministrative previste dai regolamenti ed ordinanze comunali per chiunque insozzi le pubbliche vie non possono essere inferiori all'importo di euro 500.

Il comma 14 ha introdotto nel Codice della strada un nuovo art. 34-*bis*, ai sensi del quale chiunque insozza le pubbliche strade gettando rifiuti od oggetti dai veicoli in movimento o in sosta è punito con la sanzione amministrativa da euro 500 a euro 1000.

I **commi da 16 a 18** prevedono nuovi poteri dei sindaci e dei prefetti in materia di occupazione abusiva del suolo pubblico.

Tali poteri sono esercitabili, ai sensi del comma 16, in presenza delle seguenti tipologie di occupazione illecita:

- occupazione che integri il reato di invasione di terreni o edifici, di cui all'art. 633 c.p.;

- occupazione che integri l'illecito amministrativo di occupazione della sede stradale, di cui all'art. 20 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada).

Il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane – o, quando ricorrono motivi di sicurezza pubblica, per ogni luogo – possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti.

Se si tratta di occupazione a fine di commercio, poi, alle prescrizioni di cui sopra si accompagna la chiusura dell'esercizio fino al pieno ripristino dei luoghi e al pagamento delle spese o alla prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a 5 giorni.

Sono fatti espressamente salvi i diversi provvedimenti adottabili dall'autorità per motivi di ordine pubblico.

10.2. La tutela penale di categorie sociali vulnerabili

Il **comma 1**, al fine di rafforzare la tutela penale dei disabili, ha esteso l'applicazione dell'aggravante di cui all'art. 36, comma 1, della legge 104/1992 (il quale prevede che, in relazione ad alcuni specifici reati, qualora l'offeso sia una persona handicappata, la pena sia aumentata da un terzo alla metà) ai delitti non colposi contro il patrimonio.

Il **comma 19** ha introdotto nel codice penale il delitto di "*Impiego di minori nell'accattonaggio*" (conseguentemente abrogando l'omonima contravvenzione) e individuato le pene accessorie applicabili nel caso in cui i reati di cui agli artt. 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 601 (Tratta di persone) e 602 (Acquisto e alienazione di schiavi) c.p. siano commessi dal genitore o dal tutore.

Il **comma 20** inserisce all'art. 61 c.p. (circostanze aggravanti comuni) un ulteriore numero (n. 11-ter), in forza del quale è previsto un aumento della pena fino a un terzo per chi ha commesso un delitto contro la persona ai danni di un soggetto minore all'interno o nelle adiacenze di istituti di istruzione e formazione.

Il **comma 28** ha previsto l'aggravante comune della c.d. minorata difesa tra le circostanze aggravanti del delitto di truffa (art. 640 c.p.).

Si ricorda inoltre che l'art. 1, comma 7, della legge 94/2009 in esame ha modificato la circostanza aggravante comune della c.d. minorata difesa di cui all'art. 61, primo comma, n. 5), c.p., precisando che essa può configurarsi anche nel caso in cui l'autore del reato abbia profittato dell'età della persona che ha subito il danno.

10.3. I delitti comuni

I **commi 24 e 25** hanno introdotto il minimo edittale per la reclusione in caso di violazione di domicilio (art. 614 c.p.), inserito tale reato tra le ipotesi di arresto facoltativo in flagranza (art. 381 c.p.p) e previsto nuove ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza per furto aggravato (art. 380 c.p.p.).

I **commi 26 e 27** hanno introdotto nuove circostanze aggravanti specifiche per il delitto di furto (art. 625 c.p.) e di rapina (art. 628 c.p.).

10.4. L'autodifesa

Il **comma 32** attribuisce al Ministro dell'interno il compito di definire le caratteristiche tecniche degli strumenti di autodifesa che nebulizzano un principio attivo naturale a base di *oleoresin capsicum* (olio di peperoncino).

Nella lettera del 15 luglio 2009, indirizzata al Presidente del consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e della giustizia in occasione della promulgazione della suddetta legge 94/2009, il Presidente della Repubblica ha evidenziato la necessità di scongiurare il pericolo che la disposizione in questione possa favorire la delinquenza di strada o che comunque indebolisca la prescrizione che le c.d. ronde debbono essere formate da cittadini non armati. Il Presidente ha inoltre rilevato che, stando ai principi affermati dalla giurisprudenza, il porto dello spray potrebbe restare sempre vietato a norma dell'art. 4 della legge 110/1975 (in materia di porto di armi od oggetti atti ad offendere).

* * *

Si ricorda, infine, che numerose disposizioni in materia di contrasto alla contraffazione sono contenute in provvedimenti quali la legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*", e il decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*".

11. FONDI PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI IN MATERIA DI PUBBLICA SICUREZZA

11.1. Il Fondo per la sicurezza

L'art. 61, comma 18, del **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**⁶⁵ ha istituito per l'anno 2009, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo, con una dotazione di 100 milioni di euro, per la realizzazione, sulla base di apposite convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni interessati, delle iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico.

Le disposizioni per l'attuazione del suddetto comma 18 sono adottate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Una riduzione della suddetta autorizzazione di spesa pari a 2,3 milioni di euro è stata prevista dall'art. 24, comma 75, del **decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78**⁶⁶.

Il 10 dicembre 2009, l'ufficio stampa del Ministero dell'interno ha comunicato che il ministro Maroni ha firmato il decreto per la ripartizione di 100 milioni di euro.

Parte del fondo è stato utilizzato per finanziare interventi diretti a fronteggiare l'emergenza nomadi nelle regioni Lombardia, Lazio e Campania, mentre le altre risorse sono state destinate a finanziare 159 progetti di altrettanti comuni italiani che si propongono di attuare obiettivi fissati nei patti per la sicurezza, di intervenire sul fenomeno dell'immigrazione clandestina e di realizzare interventi in materia di sicurezza urbana, in particolare con l'installazione o il potenziamento di sistemi di videosorveglianza.

La regione che ha ottenuto il maggior numero di finanziamenti è stata la Lombardia alla quale sono stati assegnati 27,5 milioni di euro.

Con un precedente comunicato del 1 dicembre 2009, il Ministero aveva comunicato che i progetti per la sicurezza nei comuni che non sono rientrati in graduatoria e per i quali quest'anno non sono stati stanziati fondi saranno finanziati in futuro con il Fondo unico giustizia (v. *infra*).

⁶⁵ "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁶⁶ "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 108.

11.2. Il Fondo unico giustizia

Con due successivi decreti-legge (112/2008 e 143/2008), il Governo ha istituito e disciplinato il Fondo unico giustizia, con l'obiettivo di centralizzare e rendere più efficiente la gestione delle somme recuperate dallo Stato, soprattutto a seguito di sequestri e confisci antimafia. Al Fondo unico giustizia affluiscono le seguenti risorse (ed i relativi interessi):

- somme sequestrate nell'ambito di procedimenti penali e in applicazione di misure di prevenzione antimafia, nonché i proventi derivanti dai beni confiscati alla criminalità organizzata;
- somme derivanti dall'irrogazione di sanzioni amministrative, anche a carico di enti;
- somme e proventi devoluti a vario titolo allo Stato. In particolare:
 - somme sequestrate nell'ambito di procedimenti penali e poi, dopo 5 anni dal provvedimento definitivo, non confiscate né reclamate in restituzione;
 - proventi di attività finanziarie sequestrate nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione antimafia o per l'irrogazione di sanzioni amministrative (es. titoli, valori di bollo, crediti pecuniari, conti correnti);
 - somme depositate presso Poste Italiane, banche e altri operatori finanziari nell'ambito di procedimenti civili o di ripartizione dell'attivo fallimentare, quando siano trascorsi 5 anni dalla definizione del procedimento che aveva dato causa al deposito, senza che l'avente diritto le abbia rimosse o reclamate;
 - somme sequestrate dall'Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza nell'ambito delle attività di controllo sul denaro contante in entrata e in uscita ai confini comunitari.

La gestione delle risorse del Fondo è affidata a Equitalia Giustizia, una società per azioni interamente posseduta da Equitalia spa (ex Riscossione s.p.a.) alla quale la legge finanziaria 2008 (legge 244/2007) aveva già attribuito il recupero dei crediti di giustizia e delle pene pecuniarie conseguenti ai provvedimenti passati in giudicato a partire dal 1° gennaio 2008.

Le modalità concrete di gestione del Fondo – che non devono comportare oneri a carico della finanza pubblica - e la remunerazione massima spettante alla società di gestione sono state disciplinate con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 127/2009 che ha, in particolare, disposto che l'aggio spettante a Equitalia Giustizia non può superare il 5% dell'utile annuo della gestione finanziaria del Fondo.

Spetta ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri determinare ogni anno, entro il 30 aprile, la destinazione delle risorse del Fondo unico giustizia. Nell'emanare tale decreto il Governo deve rispettare i seguenti parametri, cui potrà però derogare in presenza di circostanze gravi ed eccezionali:

- minimo un terzo delle risorse dovranno essere destinate al Ministero dell'interno, per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico;

- almeno un ulteriore terzo delle risorse dovranno essere destinate al funzionamento e al potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali del Ministero della giustizia;

- il resto dovrà affluire all'entrata del bilancio dello Stato.

In attesa che tale decreto venga emanato, il Governo ha intanto provveduto - nell'ambito delle iniziative volte a fronteggiare lo sviluppo dei reati a sfondo sessuale - a riassegnare 100 milioni di euro per il 2009 al Ministero dell'interno, per le esigenze urgenti di tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e 3 milioni di euro al Fondo nazionale contro la violenza sessuale, a sostegno dei progetti di assistenza alle vittime.

La questione della precisa identificazione dell'ammontare delle risorse destinate al Fondo unico giustizia è emersa più volte in Commissione giustizia al Senato.

Secondo il documento del Ministero dell'interno "Sicurezza - Azioni e risultati del Governo Berlusconi" del 15 agosto 2009, le "somme recuperate" al 31 luglio 2009 ammontano a euro 617.800.000.

Secondo il già ricordato comunicato dell'ufficio stampa del Ministero dell'interno del 1 dicembre 2009: *"I soldi sequestrati sui conti correnti dei mafiosi - ha spiegato il ministro dell'Interno - vanno a finire subito nel fondo giustizia che dispone di oltre 800 milioni di euro in contanti"*.

11.3. Il Fondo di parte corrente di cui all'art. 61, comma 17, del decreto-legge 112/2008

Il comma 17 dell'art. 61 del **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**⁶⁷ ha previsto che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e dalle maggiori entrate di cui agli altri commi del medesimo articolo sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate ad un apposito Fondo di parte corrente.

La dotazione finanziaria del fondo è stabilita in 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009; la predetta dotazione è incrementata con le somme riassegnate con le modalità suddette.

Una quota del Fondo in questione può essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, ivi inclusa l'assunzione di personale, in deroga ai limiti stabiliti dalla legislazione vigente; un'ulteriore quota può

⁶⁷ "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

essere destinata al finanziamento della contrattazione integrativa, con specifico riferimento alle amministrazioni pubbliche interessate dal comma 5 e dal comma 2 dell'art. 67 del medesimo decreto-legge 112/2008; la quota eccedente la dotazione di 200 milioni di euro che non venga destinata alle finalità predette entro il 31 dicembre di ogni anno costituisce economia di bilancio.

L'art. 2, comma 65, dell'ultima legge finanziaria ha ridotto di 100 milioni di euro a decorrere dal 2010 la dotazione finanziaria del Fondo.

Ultimi dossier del Servizio Studi

198	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. 2002 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa
199	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1996 Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza
200	Testo a fronte	Atto del Governo n. 189 Schema di decreto legislativo recante: "Attuazione della direttiva 2008/118/CE del Consiglio relativa al regime generale delle accise"
201	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1956-B Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile
202	Dossier	Atto del Governo n. 190. Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Riordino dell'Istituto nazionale di statistica (Istat)"
203	Dossier	Atto del Governo n. 192. Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero degli affari esteri
204	Documentazione di base	Gli sviluppi del Concetto strategico della NATO
205	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2070 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, recante istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata
206	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2071 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni
207	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2028 Disposizioni in materia di riordino della tassazione dei fondi di investimento mobiliare chiusi
208	Scheda di lettura	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio - Schema di D.Lgs. n. 196 (<i>art. 2 e 19, L. n. 42/2009</i>)
209	Dossier	Disegno di legge A.S. 1781-B Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".