



## **IN GENERALE: LA SICUREZZA URBANA**

Il tema della sicurezza è ormai entrato nella definizione della qualità della vita urbana e rappresenta uno dei nuovi beni pubblici della nostra società.

La domanda di sicurezza dei cittadini ha avuto sempre più nei Sindaci e nella Polizia Municipale un interlocutore di fatto. I governi locali svolgono un ruolo centrale, di interpretazione e promozione di interventi volti alla crescita del senso di coinvolgimento e responsabilità di tutti coloro che abitano le città, per costruire prospettive di serenità e benessere e per rimuovere gli ostacoli all'effettivo godimento dei diritti. D'altra parte, non sempre hanno avuto a disposizione mezzi normativi e strumenti operativi per dare una risposta a tale esigenza.

Progressivamente il sistema dei Comuni ha richiamato l'attenzione delle istituzioni pubbliche verso problematiche e fenomeni che presentano l'esigenza di adottare approcci, anche innovativi, nonché adeguati ai mutamenti sociali in corso.

## **DALLE ORDINANZE SINDACALI AI REGOLAMENTI DI POLIZIA URBANA**

La scelta compiuta dal legislatore nel 2008 con la riformulazione dell'*articolo 54 del TUEL* contenuta nella legge n. 125/08, che ha riconosciuto un nuovo potere di ordinanza al Sindaco, presentava profili di criticità evidenziati fin da subito dall'ANCI. L'art. 54 così riformato infatti è nato come "al di fuori" del normale ordinamento dei Comuni, intendendo disciplinare il potere di un ente locale partendo dalla disciplina del potere del sindaco non in quanto rappresentante dell'amministrazione ma in quanto rappresentante del Governo.

Ciò ha portato alla **sentenza della Corte Costituzionale del 7 aprile 2011, n. 115** che ha dichiarato l'incostituzionalità parziale dell'articolo 54 comma 4 del d.lgs. 267/2000 nella parte in cui prevede che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a «contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato», al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza. In particolare, la norma è illegittima nella parte in cui ha inserito la congiunzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti".

Rimane l'esigenza di avere a disposizione strumenti adeguati per garantire una serena convivenza nelle nostre città. Gli enti locali necessitano di un ruolo proprio nella predisposizione e nell'attuazione di strumenti e misure idonee a fronteggiare le problematiche di sicurezza urbana, nel rispetto delle altre sfere di competenza e nell'ambito del necessario coordinamento con gli altri livelli di governo del territorio.

## **PROPOSTA:**

In questo contesto, la strada percorribile è quella che va nella direzione di massimizzare l'efficacia del contrasto alla criminalità e della garanzia di sicurezza nelle città attraverso lo strumento dei **Regolamenti di polizia urbana** (vedi allegato 1).

Per l'inquadramento di tali regolamenti è fondamentale quella nozione di polizia amministrativa locale riconosciuta dall'art. 117 Cost. A seguito degli ultimi interventi legislativi in materia di sicurezza urbana, non è possibile individuare le disposizioni del pacchetto sicurezza del 2008 come fonte legittimante dei regolamenti comunali di polizia urbana, in quanto tali norme sono riferite al sindaco quale ufficiale di governo e non quindi come organo esponentiale della comunità locale.

Si ricorda inoltre che l'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, come convertito dalla legge 135/2012, ha ridisegnato le funzioni fondamentali dei Comuni, riconoscendo, tra queste, alla lettera i), la polizia municipale e la polizia amministrativa locale.

Questa norma può essere letta in combinato con l'art. 7 del TUEL, in base al quale *“Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni”*.

Allo stato attuale c'è un'eterogeneità sui contenuti dei regolamenti in uso nei comuni italiani. Da una parte tale varietà è frutto dell'espressione dell'autonomia locale, dall'altra scaturisce dal permanere di un quadro normativo non chiaro sui rapporti tra sicurezza pubblica, sicurezza urbana e polizia amministrativa locale e rimarca la necessità di un intervento organico di riforma.

In questo contesto, è utile un'elaborazione condivisa con il Ministero dell'Interno di **Linee Guida per l'elaborazione di un regolamento comunale di polizia urbana**.

In ogni caso, si ritiene comunque necessario impostare un **intervento normativo** disciplinando:

- La **sicurezza urbana quale funzione fondamentale del comune** e non più quale funzione assegnata al sindaco in qualità di ufficiale di governo, e disciplinarne con legge l'ambito di applicazione. È fondamentale infatti mettere a sistema l'intera materia della sicurezza urbana e dei rapporti tra la sicurezza pubblica e quella polizia amministrativa locale riconosciuta dall'art. 117 della Costituzione.
- rimettere ad apposito **regolamento comunale** in materia di polizia urbana la relativa disciplina di dettaglio.

## **POLIZIA MUNICIPALE**

### **NUOVA LEGGE SULLA SICUREZZA INTEGRATA E SULLA POLIZIA MUNICIPALE**

La sicurezza è un diritto fondamentale e la sicurezza urbana è la declinazione non solo delle attività coordinate di contrasto alla criminalità tra le diverse forze di polizia ma anche delle politiche attive di prevenzione in ambito urbano.

Il testo recante “*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*”, sul quale si trovavano d’accordo maggioranza e opposizione, non è stato discusso in Parlamento. Oggi risulta però sempre più necessario riconoscere e valorizzare le specificità e la professionalità della Polizia Municipale, attraverso una cornice normativa definitiva di riforma della polizia locale e di disciplina della sicurezza urbana.

Nel mantenere la potestà regolamentare in materia in capo ai Comuni, si sottolinea inoltre come possa essere utile il riferimento alla disciplina delle funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale in materia di tutela dell’ambiente mentre si sottolinea come imprescindibile il mantenere l’attuale posizione in materia di contrattazione che colloca il personale nel comparto autonomie locali, individuando una opportuna e separata sezione speciale che ne riconosca la specificità e ne valorizzi la professionalità. Si ritiene poi di poter offrire un positivo contributo con la previsione di talune specifiche e limitate proposte caratterizzate da una più marcata flessibilità circa il dimensionamento, attraverso specifici incentivi all’associazionismo comunale ed in particolare alle Unioni di Comuni, nonché al riconoscimento di quelle specificità degli Enti Locali su cui insistono particolari condizioni, come ad esempio sedimi aeroportuali, infrastrutture portuali, grandi flussi veicolari e turistici.

### **PROPOSTA**

In particolare, si ritiene necessario prevedere:

1. il concetto di **sicurezza integrata** in ambito urbano, che riconosca le attività della Polizia Municipale quale *polizia di prossimità*. Ciò anche sulla base dell’esperienza maturata con il Capo della Polizia in relazione alla questioni della videosorveglianza urbana;
2. la considerazione della Polizia Municipale quale polizia che si occupa e risponde ai nuovi fenomeni legati alle problematiche delle comunità **multiculturali e multietniche**. Sarà necessario procedere anche alla definizione di criteri e procedure utili ad assicurare la presenza di operatori di origine straniera, anche di seconda generazione, e il coinvolgimento attivo dei cittadini stranieri nelle attività utili a contrastare le irregolarità e le situazioni di sfruttamento dei soggetti più deboli a partire dal fenomeno dello sfruttamento della prostituzione in strada, nel coinvolgimento di minori in azioni criminogene, dei fenomeni diffusi di irregolarità.

### **ACCESSO DELLA POLIZIA MUNICIPALE AL CED INTERFORZE**

**L’art 8 della legge 125/2008 (il cosiddetto “Pacchetto Sicurezza”) reca disposizioni riguardanti l’accesso della Polizia Municipale alle banche dati del Centro Elaborazione Dati del Ministero dell’Interno.**

Allo scopo di creare le condizioni perché tale servizio possa nascere, l’ANCI e Ancitel hanno realizzato diversi interventi sul piano istituzionale, anche rivolti al reperimento delle risorse necessarie.

### **PROPOSTA:**

È attivo un Tavolo tecnico con il Ministero dell’Interno per la definizione degli standard da prevedere con il CED Interforze per l’emanazione del Decreto attuativo a cura del Ministero dell’Interno che deve regolare le modalità di accesso dei Comuni alle banche dati.

### **BANCHE DATI**

Prevedere la gratuità nell'accesso alle banche dati PRA, MCTC e CCIAA per le polizie locali, poiché tali accessi sono finalizzati ed utili per le attività di accertamento e di polizia locale.

#### **EMENDAMENTO:**

All' art. 16 *quater* del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito in legge 19 marzo 1993, n. 68 sono effettuate le seguenti modifiche:

- la rubrica è sostituita con la seguente *“Disposizioni relative ai servizi di polizia stradale della polizia municipale e provinciale”*
- al comma 1, dopo le parole *“polizia municipale”*, aggiungere: *“e provinciale”*
- al comma 1, dopo la parola *“accede”*, aggiungere: *“gratuitamente”*
- al comma 1, dopo le parole: *“ai sistemi informativi automatizzati del pubblico registro automobilistico e della Direzione generale della motorizzazione civile”*, aggiungere: *“e della Camera di Commercio”*
- Al comma 1, dopo le parole; *“documenti d'identità rubati o smarriti”*, aggiungere: *“nonché, quando procede al controllo e all'identificazione delle persone, alle informazioni relative ai provvedimenti di ricerca o di rintraccio delle persone”*.

#### **PERSONALE DISTACCATO PRESSO ALTRE ISTITUZIONI**

Molti Comuni hanno personale di Polizia Municipale distaccato presso Autorità Giudiziaria o Prefettura per l'esercizio di funzioni dello Stato.

#### **PROPOSTA:**

Occorre prevedere la realizzazione di un monitoraggio e, almeno, il rimborso della spesa ai Comuni visto che per la parte relativa alle *“assunzioni”*, non sono deroghe a vincoli e limiti esistenti anche a tempo indeterminato (e non solo a tempo determinato o per contratti stagionali).

#### **PRESIDI TATTICI DIFENSIVI**

Emanare un provvedimento (anche una **circolare**) ministeriale, che riconosca la liceità, per gli operatori di Polizia Locale, **all'uso di manganelli e spray antiaggressione**. Ciò al fine di superare l'equivoco creatosi con la Circolare n. 557/PAS.12982(10)8 del 29/3/2011 a firma del Prefetto Anna Paola Porzio.

#### **DIRITTO DI ACCESSO**

Equiparare la polizia locale alla disciplina della sottrazione all'accesso degli atti già prevista per gli altri organi di polizia per la stessa attività di polizia.

#### **EMENDAMENTO:**

All'articolo 24 comma 6, lettera c), della legge 7 agosto 1990, n. 241 dopo le parole *“dell'ordine pubblico”*, sono aggiunte le seguenti *“e della sicurezza urbana”*; infine, dopo le parole: *“all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini”*, sono aggiunte le seguenti *“e alle attività di polizia locale”*.

## **SICUREZZA SEDI E SALUTE DEI LAVORATORI**

Inserire, tra le deroghe all'applicazione del T.U. sulla sicurezza delle sedi e la salute dei lavoratori, oltre alle polizie dello stato, anche le polizie locali, affinché anche per queste ultime, al pari delle prime, la tutela venga rimandata agli ordinamenti interni.

### **EMENDAMENTO:**

All'articolo 3 comma 2 del decreto legislativo 9 aprile 2008 n, 81, dopo le parole: “delle forze armate e di polizia, sono aggiunte le seguenti *“dello Stato e della Polizia Locale”*”.

<b>SICUREZZA STRADALE</b>
---------------------------

## **REVISIONE DELL'ART 208 DEL CODICE DELLA STRADA**

L'art 208 del Codice della Strada recante *“Proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie”* determina le

modalità di utilizzazione dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazioni allo stesso.

Il testo di tale disposizione normativa è stato più volte modificato, da ultimo con L. 120/2010. Ad oggi si prevede che sia una delibera annuale di giunta a determinare annualmente la ripartizione del 50% dei proventi:

- a) in misura non inferiore a  $\frac{1}{4}$  della quota a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;
- b) in misura non inferiore a  $\frac{1}{4}$  della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale;
- c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative ad esempio alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale.

Si è introdotta la possibilità di destinare una quota parte dei proventi di cui alla lettera c) ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme dei contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni in materia di uso di alcolici e/o sostanze stupefacenti o psicotrope. Resta poi facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50% dei proventi alle finalità su indicate.

### **PROPOSTA:**

Nonostante le numerose modifiche apportate al testo dell'articolo risulta fondamentale l'attivazione di un **Tavolo con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** per una sua revisione complessiva al fine di individuare un più compiuto utilizzo dei proventi, in un'ottica di miglioramento della sicurezza urbana e stradale.

Si sottolinea come, in particolare, i suddetti servizi di potenziamento non dovrebbero essere computati nel calcolo delle dotazioni degli Enti, anche allo scopo di valutare il mantenimento delle percentuali di limiti di spesa imposti dalla vigente normativa. Giuridicamente, ciò è confermato dal fatto che si tratta comunque di somme meramente

eventuali, derivanti da proventi diversi dalle entrate correnti a libera destinazione usualmente impiegate per finanziarie il fondo di produttività nelle sue parti stabili e variabili, differenti altresì da quelli messi a disposizione dalla contrattazione collettiva nazionale di comparto. Se infatti i proventi fossero diversamente compressi in meccanismi di determinazione stringenti vanificherebbe la previsione voluta dal legislatore di poter destinare tali proventi al potenziamento dei servizi di polizia finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

## **SICUREZZA E LEGALITA'**

### **BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

Per facilitare il rapporto tra le problematiche di gestione dei beni in capo all'Agenzia e le problematiche di gestione dei beni assegnati ai Comuni, risulta indispensabile la presenza negli organi dell'Agenzia di un rappresentante dei Comuni individuato nel Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (vedi Allegato 2).

#### **EMENDAMENTO:**

All'articolo 2 comma 3 del decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4 convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, dopo la lettera d) è aggiunta la seguente lettera: “ e) dal Presidente dell'ANCI o da un suo delegato”

### **ISTITUZIONE DELLA ZONA FRANCA DELLA LEGALITÀ**

Nei territori in cui è maggiormente presente, le infiltrazioni da parte della criminalità organizzata nel tessuto culturale, sociale ed economico incidono in misura determinante sullo sviluppo dello stesso. Con particolare riferimento ai territori del Mezzogiorno, nell'anno 2012, sono emerse con evidenza nella cronaca le intimidazioni rivolte a quegli agli amministratori locali e le problematiche che condizionano la quotidianità e comprimono qualsiasi prospettiva di sviluppo: manutenzione della rete idrica, emergenza occupazionale, trasporti, raccolta differenziata e per la corretta gestione e smaltimento dei rifiuti, patrimonio culturale.

L'ANCI, numerose volte, attraverso i suoi rappresentati è stata presente su tali territori. Anche grazie al lavoro che ha condotto all'approvazione all'unanimità del documento dei Sindaci della Locride, si è avviato nell'ottobre scorso il Tavolo di Lavoro presso la conferenza Stato-città' volto specificatamente ad esaminare le problematiche segnalate.

#### **PROPOSTA:**

La proposta più urgente, attraverso la quale rilanciare il territorio, è legata alla creazione di **un'area economica che garantisca vantaggi anche fiscali a favore di quelle imprese in grado di garantire il massimo della trasparenza per essere inserite in appositemwhite list.** In questo modo è il territorio stesso, attraverso il coinvolgimento diretto delle associazioni di categoria, delle realtà produttive e degli Enti Locali, ad essere chiamato a rafforzare, con strumenti concreti, le condizioni di sicurezza e legalità del mondo del lavoro, della produzione e dei servizi. Si intende lavorare quindi sull'individuazione della **“Zona Franca della Legalità” quale comprensorio ove investire sulla legalità**, prevedendo la deroga ai saldi finanziari legati al Patto di Stabilità per le spese di investimento, deroghe sulla possibilità di turn over del personale degli enti locali e di maggiore mobilità e sgravi e vantaggi fiscali per le imprese e il lavoro, indispensabili per un progetto di sviluppo del territorio. Ad esempio, il Comune di Locri è beneficiario di un finanziamento regionale di oltre 30 mln di euro (previsti dalla legge regionale n.1 del 2006) per la realizzazione della “Cittadella scolastica della Locride” che

servirebbe l'intero bacino dei 42 Comuni ma che è bloccata dal vigente Patto di stabilità interno.

## **MALTRATTAMENTI**

Al fine di tutelare la vittima di maltrattamenti in un momento anticipato rispetto all'attuale, risulta fondamentale prevedere la possibilità per la polizia giudiziaria di allontanare il maltrattante già sin dalla flagranza, e prima che intervenga una misura cautelare dell'Autorità Giudiziaria. Il maltrattante allontanato sarà così ospitato e avviato a un percorso di recupero.

### **PROPOSTA:**

Modifica del codice di procedura penale così da prevedere che l'ufficiale di Polizia Giudiziaria decida l'allontanamento di una persona dal suo domicilio e vieti l'accesso a determinati luoghi, qualora il medesimo sia indagato per maltrattamenti, stalking, ai danni di altre persone della sua stessa comunione domestica. L'allontanamento della polizia giudiziaria dura al massimo 15 giorni. La polizia informa la persona accompagnata sui centri di accoglienza e sui centri di consulenza e sostegno e dà notizia dell'allontanamento di PG al Pubblico Ministero del luogo nell'immediatezza e comunque non oltre le 12 ore.

## **STALKING**

Concretizzare la tutela della vittima sin dall'ammonimento; si tratta di prevedere la possibilità per il Questore, di inserire nell'ammonimento delle prescrizioni per l'autore; in particolare, l'obbligo di iniziare un percorso di interiorizzazione e consapevolezza delle sue azioni.

### **EMENDAMENTO:**

All'art. 8 del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito in legge 23 aprile 2009, n. 38, dopo il primo periodo del comma 2, è inserita la seguente frase *“Il Questore valuta se inserire nell'ammonimento prescrizioni di condotta specifiche, quali l'obbligo di rivolgersi a centri specializzati per l'avvio di un percorso di recupero. In questo caso, fornisce all'ammonito l'elenco dei centri idonei presenti sul territorio e, in particolare, nella zona di residenza della vittima e, se richiesto, provvede a mettere in contatto l'ammonito con i centri stessi”*.



## **Disciplina della sicurezza urbana, delle relative ordinanze e dei regolamenti di polizia urbana**

### Art. 1

(Potere di ordinanza del Sindaco)

1. All'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel testo sostituito dall'articolo 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 4 è sostituito dal seguente:

"4. Il Sindaco, quale ufficiale del Governo, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, adotta provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e contrastare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica intesa quale integrità fisica della popolazione. Tali provvedimenti sono comunicati tempestivamente al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.";

b) il comma 4-bis è sostituito dal seguente:

"4-bis. Ai sensi di quanto disposto dal comma 4, il sindaco interviene a tutela della sicurezza urbana per prevenire e contrastare:

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

b) l'uso di materiali, attrezzature o strumenti il cui impiego o la cui collocazione, anche su area privata, può imbrattare, insudiciare o danneggiare gli arredi urbani, la segnaletica e quanto si trova sulla pubblica via e nelle adiacenze, ovvero comprometterne l'uso o la funzione, arrecare danno al patrimonio pubblico o privato, impedire la fruibilità degli spazi pubblici o determinare lo scadimento della qualità urbana;

c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili, quando agevolano le situazioni indicate alle lettere a) e b);

d) l'intralcio al movimento delle persone nello spazio pubblico, l'abusivismo commerciale e l'illecita occupazione di suolo pubblico nei casi in cui le disposizioni ordinarie non

consentano di risolvere con immediatezza alterazioni gravi del decoro urbano o non possono fronteggiare adeguatamente il rischio che sia turbata la vita sociale o ne derivi molestia grave alle persone;

e) la prostituzione su strada, l'accattonaggio insistente e minaccioso, il bivacco duraturo ed i comportamenti che, per le modalità con cui si manifestano, turbino gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la finalità cui sono destinati o che rendano difficoltoso, temibile o pericoloso l'accesso ad essi o ai luoghi privati.

L'inottemperanza a quanto disposto da tali provvedimenti è punita con sanzione amministrativa pecuniaria da € 100,00 a € 500,00 da applicare ai sensi della Legge 24 novembre 1981, n. 689."

*L'articolo 1 riformula i commi 4 e 4-bis del D. lgs. n. 267/2000 "Testo unico per gli Enti locali", recependo le indicazioni della Corte Costituzionale contenute nella sentenza 7 aprile 2011, n° 115 e consentendo, in particolare, l'adozione delle ordinanze del Sindaco nei soli casi contingibili ed urgenti, in forza della ritenuta incostituzionalità della norma che, dal 2008, le consentiva anche nei casi ordinari.*

*Su questa base si è provveduto;*

*a) a riformulare il comma 4 che, nel testo proposto, fa riferimento esclusivamente alle ordinanze contingibili ed urgenti;*

*b) a consentire la comunicazione al Prefetto anche dopo l'adozione dell'ordinanza, purché tempestivamente, eliminando il carattere preventivo che era stato aggiunto in sede di conversione del D.L. n. 92/2008 ed è chiaramente legato alla possibilità di adottare ordinanze ordinarie ora non più consentite per effetto della dichiarata incostituzionalità;*

*c) a modificare il comma 4 bis che prevedeva la definizione di sicurezza urbana con un apposito regolamento e ad inserire nel corpo della legge l'individuazione delle situazioni che possono consentire l'adozione delle ordinanze contingibili ed urgenti secondo le indicazioni della Corte costituzionale sulla necessità di conformarsi alla riserva di legge relativa ai sensi dell'art. 23 Cost.;*

*d) a caratterizzare detti casi non solo per la fonte normativa primaria in cui sono contenuti, ma secondo le caratteristiche di contenuto e determinatezza proprie della riserva di legge relativa che la Corte pone espressamente come condizione per giustificare per legge una prestazione personale quale la sanzione. Tale adeguamento ha comportato alcune modifiche alle definizioni contenute nel regolamento e l'eliminazione di qualsiasi disposizione meramente esemplificativa.*

(Art. 2)

(Disposizioni in tema di sicurezza urbana e polizia urbana Regolamenti di polizia urbana)

1. Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel testo sostituito dall'articolo 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, è inserito il seguente:

(art. 54 bis)

(Definizioni in tema di sicurezza urbana e polizia urbana. Regolamenti di polizia urbana).

1. Ad ogni effetto di legge si intende per:

a) *sicurezza urbana*: la capacità di garantire e salvaguardare sul territorio comunale, nei luoghi pubblici e privati, lo svolgersi ordinato della convivenza civile, delle attività e della vita collettiva, realizzato attraverso la coesione sociale, la prevenzione dei fenomeni criminali, antisociali, di inciviltà e di degrado, la promozione della convivenza improntata alla cultura del dialogo e della legalità, la rimozione ed il contrasto di situazioni e comportamenti che inficiano le relazioni e la fruizione dei servizi e delle opportunità;

- b) *politiche locali per la sicurezza urbana*: le azioni finalizzate a promuovere la sicurezza urbana esercitate attraverso le competenze proprie dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane e delle Regioni;
- c) *politiche integrate per la sicurezza urbana*: le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza che competono agli enti locali ed alle regioni, con quelle legate alla responsabilità e competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza;
- d) *polizia urbana* l'azione amministrativa e gli interventi della polizia locale dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane e delle Regioni tesi a garantire la sicurezza urbana, la convivenza, la prevenzione dei rischi che derivano dai conflitti, prevenendo e contrastando le situazioni critiche di rilievo personale e sociale, la mancanza di decoro, il degrado ed il disordine urbano;
- e) *regolamento di polizia urbana*: il regolamento approvato dal consiglio comunale ai sensi del comma seguente, nel rispetto della legislazione statale e regionale, che prevede i divieti, gli obblighi e le sanzioni di polizia urbana.

2. Ferma restando la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e fatta salva la facoltà del sindaco di adottare ordinanze contingibili e urgenti quale ufficiale di governo ai sensi dell'art. 54, commi 4 e 4-bis, il consiglio comunale adotta i regolamenti di polizia urbana che si applicano nel territorio comunale:

- a) per garantire la sicurezza urbana nei casi indicati dall'art. 54 comma 4-bis;
- b) per assicurare l'uso corretto del suolo pubblico, la piena fruizione dello spazio pubblico, il decoro urbano, la tutela della quiete pubblica e la tranquillità della vita delle persone;
- c) per prevenire e rimuovere le condizioni ambientali e sociali che possono favorire l'insorgere di fenomeni, dannosi o pericolosi per le persone e le formazioni sociali, esponendole ai rischi legati ai fenomeni criminosi ed antisociali ed alle emergenze igieniche e sanitarie;
- d) per assicurare il rispetto di disposizioni temporanee di polizia urbana che il Sindaco impartisce quale rappresentante della comunità ai sensi dell'art. 50, anche derogando al regolamento di polizia urbana o ad altre norme regolamentari, per assicurare la regolarità di iniziative pubbliche e nei luoghi aperti al pubblico e per prevenire situazioni critiche legate a particolari eventi o circostanze, ricorrenze o fenomeni stagionali, o in caso di eccessivo afflusso di persone in particolari zone del Comune.

3. Ferme le competenze dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica, i regolamenti di polizia urbana sono attuati e le politiche integrate di sicurezza sono realizzate, ai sensi dell'art. 118 comma 3 della Costituzione, nel coordinamento tra le richiamate competenze statali e quelle regionali di polizia amministrativa locale. A tal fine, nelle materie indicate al comma precedente, le regioni favoriscono il coordinamento fra i Comuni contigui e quelli che presentano problemi affini di sicurezza urbana e di polizia urbana ed individuano con legge: a) le finalità perseguite dalle politiche locali di sicurezza urbana; b) gli interventi, i contenuti e le finalità di polizia amministrativa locale che realizzano le politiche di sicurezza urbana in base alle specificità locali; c) il contributo regionale alle forme di integrazione previste dalla legge statale in tema di ordine e sicurezza pubblica; d) i criteri per dare uniformità, sul territorio regionale, ad obblighi e divieti dei regolamenti di polizia urbana che attengono alla polizia amministrativa locale ed alla sicurezza urbana.

4. Chiunque viola i divieti dei regolamenti di polizia urbana è punito con sanzione amministrativa pecuniaria da € 100,00 a € 500,00 e, nei casi più gravi, da € 200,00 a € 1.000,00. Si procede a sequestro e confisca ai sensi della Legge 24 novembre 1981, n. 689 nei casi in cui sia consentito dai singoli illeciti amministrativi previsti da detti regolamenti.

*Al primo comma dell'art. 2 viene fornita la definizione di sicurezza urbana i cui contenuti hanno alla base la competenza statale su ordine e sicurezza pubblica.*

*Nel quadro della definizione adottata, le leggi regionali tese a disciplinare le specificità locali richiamate nella sentenza della Corte, possono affiancarsi per dare corso al coordinamento (art. 118 comma 3 Cost.) quando le politiche locali di sicurezza esprimono esigenze rientranti nell'ambito della polizia amministrativa locale (art. 117 lett. h Cost.).*

*La disciplina del secondo comma ha due scopi. In primo luogo detta una nuova disciplina per il Regolamenti di Polizia urbana che sono ancora disciplinati, in modo inadeguato, dall'art. 109 del R.D. 12/02/1911, n. 297 "Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale". In secondo luogo porta nei Regolamenti di polizia urbana la disciplina delle violazioni ordinarie (non contingibili ed urgenti) in tema di sicurezza urbana che, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 115/2011, sono rimaste prive di norma di riferimento.*

*Si prevede, inoltre, che i Regolamenti di polizia urbana possano prevedere anche le sanzioni da applicare nei particolari contesti di polizia amministrativa locale, quando si tratta di sanzionare le violazioni di disposizioni temporanee - ma adottate fuori dei casi di urgenza - in materie di polizia urbana che il Sindaco impartisce quale rappresentante della comunità ai sensi dell'art. 50, anche derogando a disposizione ordinarie, ivi comprese, quelle del regolamento di polizia urbana. Si pensi, ad esempio a quartieri che diventano pericolosi per la sicurezza a causa di cantieri o per il manifestarsi di particolari comportamenti antisociali legati ad eventi, iniziative, presenza di locali pubblici, eventi sportivi, contingenze stagionali, ecc. La norma "in bianco" mira ad evitare che il Sindaco forzi sull'urgenza quando, si tratta di contesti in cui l'insicurezza è legata a fattori che presentano forte discontinuità nel tempo e specificità tanto mutevoli da sconsigliare l'inserimento nel regolamento.*



## **Appunto inerente l'audizione del 10 Settembre 2013 dei rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani.**

### **Premessa**

Sono passati trentuno anni da quando il Parlamento italiano il 13 settembre 1982, qualche giorno dopo il barbaro assassinio avvenuto a Palermo del Prefetto *Carlo Alberto Dalla Chiesa*, ha varato la legge n° 646, meglio nota come legge **Rognoni - La Torre**.

Una legge, la Rognoni - La Torre, che certamente costituisce una pietra miliare nel quadro generale dell'intera legislazione antimafia, ponendosi come **una delle normative più efficaci e più innovative** in quanto, oltre a codificare il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, concentrando in poche ed essenziali parole l'essenza dell'azione della mafia, volta ad acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o il controllo delle attività economiche e a condizionare l'attività amministrativa, introduceva nel nostro ordinamento lo **strumento della confisca dei patrimoni illeciti** accumulati dalle mafie, spostando così in avanti l'azione di contrasto nei confronti delle organizzazioni criminali.

Sino ad allora le azioni repressive di carattere personale sugli indiziati di delitti di mafia, di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, non impedivano ai mafiosi di mantenere il controllo del territorio attraverso i patrimoni costituiti sfruttando attività illecite, che costituivano da un lato la fonte di finanziamento delle organizzazioni criminali, dall'altro uno degli strumenti impiegati per inserirsi nell'economia legale.

Per la prima volta si consentiva allo Stato di **colpire al cuore le associazioni criminali** indebolendole sia sul piano economico-finanziario sia sul piano "politico", ossia nel loro potere di governo del territorio come forme ordinamentali che si pongono come alternative al potere costituito.

Tuttavia la Legge Rognoni - La Torre **non disciplinando la fase successiva alla confisca**, ossia quella riferita al momento cruciale dell'uso concreto dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali, non scioglieva il nodo della destinazione e della gestione dei patrimoni confiscati, con la conseguenza che i beni confiscati rimanevano in stato di abbandono con gravi implicazioni di impatto sociale.

Soltanto nel 1996 il Parlamento italiano, su sollecitazione della società civile che reclamava un intervento legislativo che sbloccasse quella situazione, ha emanato la **legge 7 marzo 1996, n. 109 sull'uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata**.

Una legge di fondamentale importanza che completa, con apposite integrazioni, l'impianto della legge Rognoni - La Torre e che regola la fase successiva alla confisca e all'uso concreto dei beni confiscati alle mafie.

Una normativa il cui punto di forza è rappresentato non solo dalla **restituzione alla collettività dei beni delle mafie** in chiave risarcitoria del danno diffuso prodotto dalla loro presenza, ma anche e soprattutto dal suo alto **valore simbolico**, in quanto consente di restituire alla società civile quello che le mafie le avevano sottratto con il sangue e la forza dell'intimidazione, creando al contempo occasioni di **lavoro e sviluppo in un contesto di legalità** in luoghi che sono stati per tanto, troppo tempo simbolo del sopruso e dell'illegalità.

Tuttavia, nonostante la consapevolezza che **l'impianto complessivo della legge ha funzionato** ed ha consentito di raggiungere notevoli risultati, l'esperienza concreta ha segnalato la **necessità di una riforma complessiva della normativa per superare limiti**, incongruenze, lentezze, ritardi, ostacoli che si sono riscontrati.

### **L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati**

Si è attivato quindi un processo di riforma, che con successivi interventi legislativi (legge 50/2010 che ha convertito con modifiche il D.L. [4 febbraio 2010, n. 4](#) istitutivo **dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata**, D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159 e succ. mod. e integr. cd. Codice Antimafia), ha cercato di eliminare quelle criticità per riuscire a conferire alla destinazione dei beni confiscati realmente il senso della pubblica utilità.

Oggi è **l'Agenzia ANBSC** che **coadiuva** sia l'autorità giudiziaria che l'amministratore dalla stessa, nominato nell'**amministrazione e custodia dei beni sequestrati** già nel corso del procedimento di prevenzione e, dopo l'emissione da parte dell'Autorità giudiziaria del provvedimento di confisca di primo grado, l'Agenzia, tramite coadiutori, viene immessa nel possesso dei beni e dovrà provvedere, con la sovrintendenza del tribunale, alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione sia ordinaria che straordinaria dei beni nel corso dell'intero procedimento anche **al fine di incrementarne la redditività**.

L'**Agenzia ANBSC** ha quindi principalmente il compito di **vigilare, intervenire e governare** direttamente, con adeguati poteri, **il transito dei beni dal sequestro in danno delle mafie alla restituzione alla collettività**.

Compete all'Agenzia emettere il **provvedimento di destinazione dei beni** una volta confiscati in via definitiva.

In particolare conclusa la fase giurisdizionale ed emesso il provvedimento di confisca definitiva dei beni mobili, immobili, aziendali o mobili registrati gli stessi sono devoluti allo Stato per legge.

La cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento definitivo di confisca lo comunica all'ufficio del territorio dell'**Agenzia del Demanio** che ha sede nella provincia ove si trovano i beni o ha sede l'azienda confiscata, nonché al Prefetto territorialmente competente e all'Agenzia **ANBSC**.

L'Agenzia assume nell'intero procedimento un ruolo centrale e non solo quello finalizzato all'applicazione della misura di prevenzione.

Ricevuta quindi la comunicazione dalla cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento definitivo di confisca l'Agenzia, che ne ha già la disponibilità, adotta tutte le determinazioni necessarie al fine di assicurare la tempestiva destinazione dei beni confiscati.

In particolare l'Agenzia ANBSC dovrà riversare nella casse dello Stato, in particolare al **Fondo unico giustizia**, le somme di denaro confiscate che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati o che non debbano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, **le somme ricavate dalla vendita dei beni mobili** non costituiti in azienda, ivi compresi quelli registrati, i titoli e le partecipazioni societarie, al netto del ricavato della **vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime** dei reati di tipo mafioso, le somme derivanti dal recupero dei crediti personali.

### **L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati insieme all'Anci e ai Comuni per ottimizzare la gestione dei beni immobili**

In particolare, relativamente al processo gestionale dei beni immobili definitivamente confiscati, fondamentale è il ruolo che deve essere svolto dagli Enti Locali, soggetti istituzionali che possono supportare e agevolare al meglio la tempestiva destinazione dei beni e il loro uso a favore della comunità.

Negli ultimi anni l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - ANCI ha avviato una riflessione sul tema del rapporto tra Enti Locali e beni confiscati alla criminalità organizzata nell'ambito della strategia di contrasto alla criminalità contenuta nella **Carta di Lamezia**<sup>1</sup> adottata nell'ottobre del 2010.

Il 16 Giugno 2011 è stato realizzato un seminario a porte chiuse sul tema *"Gli strumenti a supporto degli enti locali per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata"*, al quale ha partecipato l'allora Direttore dell'Agenzia Prefetto Mario Morcone.

Sinteticamente, la conclusione del seminario aveva messo in evidenza tre questioni principali:

- differenziazione dei beni immobili confiscati da valorizzare rispetto ai **beni simbolici** per i quali sussistono motivi atti a ritenere controproducente in ogni caso un processo di valorizzazione sul libero mercato;
- attivazione di una **procedura nazionale di accreditamento** dei soggetti nazionali, regionali e locali destinatari del bene, al fine di semplificare le procedure pubbliche per la gestione da parte dei soggetti assegnatari, per conseguire obiettivi di professionalizzazione attraverso percorsi di formazione sulla gestione dei beni stessi e per l'innalzamento della qualità dei progetti locali di gestione dei beni con procedure di iscrizione ed aggiornamento presso le Prefetture a livello provinciale;
- attivazione di uno **strumento finanziario stabile** per il sostegno alla realizzazione e lo start up dei progetti di gestione dei beni.

Nel Novembre 2011, si è tenuto un incontro tra il Prefetto Giuseppe Caruso, nuovo direttore dell'ANBSC, e una delegazione dell'ANCI guidata dal Sindaco di Padova Flavio Zanonato finalizzato a considerare la possibilità di stipula di un **Protocollo tra l'ANCI e l'ANBSC** per il sostegno alle amministrazioni comunali. Il protocollo d'intesa non è stato mai firmato.

---

<sup>1</sup> La Carta di Lamezia è stata all'unanimità dal Consiglio Nazionale dell'ANCI il 27 ottobre 2010 a Lamezia Terme. Il testo è disponibile su [www.sicurezzaurbana.anci.it](http://www.sicurezzaurbana.anci.it)

Successivamente, è emersa la proposta di integrare il **Consiglio direttivo** dell’Agenzia con una **presenza dell’ANCI** quale facilitatore attivo del rapporto tra le attività di gestione dei beni in capo all’Agenzia e quelle sui beni assegnati ai Comuni.

Al momento, infatti, non vi sono rappresentanti ANCI nel Consiglio direttivo dell’Agenzia, che è esclusivamente composto da un magistrato designato dal Ministro della Giustizia, un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia e da due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali designati, di concerto, dal Ministro dell’Interno e dal Ministro dell’Economia e delle Finanze.

### **Le proposte di rafforzamento della Agenzia ANBSC**

Nell’ambito dello scenario in continua evoluzione della normativa antimafia, **il legislatore deve poter adesso intervenire ancora nella direzione di un rafforzamento** della *Agenzia Nazionale per l’Amministrazione e la Destinazione dei Beni Confiscati alla Criminalità Organizzata - ANBSC* al fine di dotarsi di una vera e propria “*cabina di regia*” diretta ad orientare l’azione dei soggetti istituzionali e della società civile coinvolti nei processi di ri-appropriazione dei patrimoni criminali e nella gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Ciò è concretamente realizzabile attraverso alcuni **limitati interventi normativi ed amministrativi** finalizzati alla realizzazione di una efficiente “*rete*” costituita presso l’Agenzia ampliando la composizione del Consiglio direttivo e sostenuta dalle stesse amministrazioni individuate a farne parte, fino alla creazione ed utilizzo di **strumenti finanziari innovativi** utili per una gestione unitaria dei beni, una compensazione di settore tra **beni ad alto valore economico e beni ad alto valore simbolico** che necessitano di interventi e risorse per una loro restituzione alla collettività.

In tal senso, sarà utile prevedere in capo all’Agenzia la gestione di nuove attività finalizzate ad interventi innovativi **sui beni aziendali** mutuando l’esperienza delle Zone Franche Urbane e avviando le nuove **Zone Franche della Legalità** e, sul versante dei **beni immobili**, intervenendo direttamente con la gestione di un Fondo nazionale per il **sostegno dei progetti di gestione dei beni confiscati**.

Occorre **potenziare la sua struttura organizzativa** ampliandone la dotazione organica in modo adeguato ai compiti assegnati e superare le forme temporanee di utilizzo del personale (comandi o distacchi) prevedendo **forme stabili di prestazioni lavorative da parte di personale incardinato presso l’Agenzia**, introducendo al contempo adeguate forme di incentivazione sia in termini economici che di prospettiva di carriera.

### **Più esperti di gestione amministrativa**

E’ necessario rafforzare l’Agenzia con figure professionali **selezionate da appositi concorsi pubblici** nonché di professionalità che dimostrino la capacità di interlocuzione con i diversi livelli di governo dell’amministrazione pubblica, prevedendo la possibilità di partecipazione anche del personale di enti pubblici e privati e degli enti locali.

### **Più esperti di gestione patrimoniale**

Con figure professionali **selezionate da appositi concorsi pubblici**, capaci di gestire i nuovi strumenti finanziari e realizzare un Fondo di investimento immobiliare nazionale di diretta emanazione della ANBSC, per coinvolgere investitori qualificati (sia istituzionali che fondazioni bancarie, società immobiliari, istituti bancari, ecc.), per consentire la raccolta di capitali per lo sviluppo dei progetti che, pur nell’ottica di interventi a forte valenza sociale consentano – anche

attraverso meccanismi di agevolazione – la realizzazione di obiettivi economici e reddituali accettabili escludendo quelli di tipo speculativo – Fondi di investimento immobiliari chiusi.

Tali figure devono poter sostenere i Comuni nella realizzazione delle procedure pubbliche di conferimento del bene al Fondo di investimento immobiliare locale sostenuto dal Fondo nazionale ANBSC.

### **Più esperti di gestione d'impresa**

Con figure professionali di volta in volta **selezionate da appositi concorsi pubblici** legati a specifici obiettivi, e che hanno dimostrato la capacità di realizzazione di impresa e di riconversione della missione sociale delle stesse aprendo alla possibilità di partecipazione anche da parte di professionalità oggi inserite nella pubblica amministrazione e concedendo a tali soggetti una capacità straordinaria di messa in aspettativa, o di comando a termine, anche al personale degli enti locali.

### **Le proposte sui beni aziendali**

Per quanto riguarda in particolare i beni aziendali, questi, con provvedimento dell'Agenzia, possono essere destinati:

a) **all'affitto**, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo oneroso, a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. Nella scelta dell'affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali. I beni non possono essere destinati all'affitto alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata se taluno dei relativi soci è parente, coniuge, affine o convivente con il destinatario della confisca, ovvero nel caso in cui nei suoi confronti sia stato adottato taluno dei provvedimenti indicati nell'articolo [15, commi 1 e 2](#), della [legge 19 marzo 1990, n. 55](#);

b) **alla vendita o alla liquidazione** qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta. Nel caso di vendita disposta alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dalla comunicazione della vendita del bene da parte dell'Agenzia.

Tenuto conto dei **risultati fallimentari ad oggi conseguiti in materia di gestione dei beni aziendali** risulta indispensabile **superare il doppio binario esistente tra beni immobili e beni aziendali**, prevedendo anche per questi ultimi la possibilità di **essere destinati agli enti territoriali** per un uso coerente con le loro finalità istituzionali costituzionalmente riconosciute.

Si ritiene inoltre indispensabile rendere **assolutamente temporanea la gestione dei beni da parte degli Amministratori giudiziari**, molto spesso scarsamente efficace e poco incisiva, e introdurre procedure di individuazione degli stessi coerenti con i principi di pubblicità e massima trasparenza.

Infine, in materia di beni aziendali, sarebbe auspicabile l'attivazione di una **cabina di regia presso le Prefetture**, prevedendo il coinvolgimento anche delle forze sindacali e del mondo dell'associazionismo, da tempo impegnati nell'attività di prevenzione e di contrasto alle mafie<sup>2</sup>.

### **La zona franca della legalità**

**Agevolazioni fiscali e contributive in favore dei beni aziendali confiscati alla criminalità organizzata localizzati nelle "Zone franche della legalità".**

Il reinserimento dei beni aziendali confiscati alla criminalità organizzata nel tessuto legale economico, produttivo e dell'occupazione necessita di una soluzione dinamica e di ampio respiro. È fondamentale che tali aziende riescano a rimanere nel circuito della legalità una volta che siano state in esso ricondotte. Ci sono, come noto, elementi da considerare nel riportarle alla legalità, connessi al loro mancato rispetto delle regole, a partire da quelle in materia di sicurezza sul lavoro, retribuzioni, oneri contributivi e fiscali. Insomma, le aziende mafiose *"giocano sporco"*.

L'articolo 37 del decreto-legge n. 179/2012, fortemente voluto dall'ANCI, dispone che, nell'ambito della riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013 oggetto del Piano Azione Coesione, **possano essere concesse agevolazioni fiscali e contributive in favore di micro e piccole imprese localizzate** nelle zone franche urbane delle regioni obiettivo Convergenza.

Mutuando l'esperienza di tali *zone franche urbane*, si propone l'istituzione di **Zone franche delle legalità**, nelle quali vengano riconosciute **agevolazioni fiscali e contributive in favore dei beni aziendali confiscati alla criminalità organizzata**. In questo modo, si possono attrarre investimenti e rilanciare il tessuto socio economico del territorio attraverso l'utilizzo dei beni aziendali confiscati e il sostegno al loro start up. Così è il territorio stesso che rafforza concretamente le condizioni di sicurezza e legalità del mondo del lavoro, della produzione e dei servizi perché *"legale conviene"*.

**L'Autorità responsabile** dell'intervento è l'ANBSC, il cui Comitato direttivo già vede la presenza di due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali designati, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze. In particolare, l'Agenzia adotta, con apposito bando, le disposizioni di attuazione dell'intervento, che includono il modello di istanza per la richiesta delle agevolazioni e le indicazioni circa le modalità e i termini di presentazione dell'istanza, istruisce le istanze di agevolazione e concede le agevolazioni alle imprese.

### **Le proposte sui Beni Mobili**

Sarebbe auspicabile che il denaro confiscato alle organizzazioni criminali venisse riversato in un apposito **Fondo per il sostegno dei progetti di gestione dei beni confiscati**.

### **Le proposte sui Beni Immobili**

Oltre che amministrare direttamente i beni immobili confiscati ad essi assegnati, gli Enti locali, conformemente al dettato normativo, **affidano a terzi a titolo gratuito** la gestione per finalità sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

---

<sup>2</sup> Vedi le proposte contenute nell'iniziativa *"Io riattivo il lavoro"*, promossa dalla Cgil nazionale e sostenuta, tra gli altri, anche da Avviso Pubblico e da Libera.

In ordine alle **modalità di individuazione del terzo** concessionario è indubbio che non si può prescindere dall'adozione dei moduli procedurali dell'evidenza pubblica, attraverso procedimenti ad istruttoria complessa con predeterminazione dei criteri di scelta.

Tale principio, già consolidato in giurisprudenza, la quale estendeva analogicamente alla concessione di beni la disciplina prevista dall'articolo 12 della legge 241/90 in materia di assegnazione di benefici economici pubblici, è stato ora consacrato dal legislatore in quanto lo stesso, in materia di concessione a terzi di beni confiscati, impone alla PA procedente di assegnare il bene nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a salvaguardia dell'interesse pubblico del bene, nonché **al fine di individuare il terzo più idoneo allo svolgimento dell'attività dedotta in concessione**.

I terzi che possono ricevere astrattamente in concessione il bene sono individuati dal legislatore<sup>3</sup> e devono possedere sia i requisiti di ordine generale stabiliti dalla legge circa l'onorabilità, l'affidabilità e il rispetto delle normative, sia i requisiti di capacità tecnica ed economico finanziaria **stabiliti dall'Amministrazione procedente** che devono essere posseduti per partecipare alla specifica selezione.

Anche la suddetta disciplina necessita di essere novellata per superare le **difficoltà incontrate dagli Enti locali** nella concreta gestione dei beni confiscati, particolarmente evidenti nei Comuni a più alta densità criminale dove pressioni e condizionamenti della criminalità organizzata ne impediscono di fatto un concreto e lecito utilizzo.

Appare necessario, sotto questo profilo, che lo Stato, nell'esercizio delle proprie prerogative, crei le condizioni affinché, gli Enti locali e i soggetti assegnatari dei beni confiscati, possano fruire stabilmente di adeguate risorse economiche, attraverso la costituzione di appositi **Fondi di intervento per finanziare progetti** volti al recupero e all'utilizzo per finalità istituzionali, sociali e di interesse pubblico dei beni confiscati alle mafie o volti a rafforzare la cultura della legalità in territori economicamente depressi o comunque caratterizzati da una forte presenza criminale.

Sarebbe opportuno, inoltre, che lo Stato garantisca, attraverso la costituzione del Fondo, anche la **possibilità di accesso al credito** ai soggetti assegnatari di beni confiscati che intendono realizzare progetti di investimento e che non siano in grado di farlo autonomamente.

### **Restituzione per equivalente**

Si ritiene opportuna una modifica dell'art. 46 del Codice Antimafia inerente la **restituzione per equivalente**. La restituzione dei beni confiscati posta in carico all'amministrazione assegnataria genera problemi di aleatorietà nonché di bilancio per gli stessi. Per questo, si ritiene necessario

---

<sup>3</sup> In particolare sono comunità, anche giovanili, enti, associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni.

eliminare il punto b) del comma 3 dell'art. 46 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159 e individuare una differente modalità di restituzione del valore del bene confiscato.

### **Beni a rilevante valenza simbolica**

Sarebbe auspicabile che i beni a rilevante valenza simbolica fossero individuati con un **atto amministrativo**, ovvero con **provvedimento del Direttore dell'ANBSC** che aggiorna l'elenco dei beni sottratti ad una loro valorizzazione anche attraverso la vendita. In sostanza, si tratta di ordinare in una apposita **black list**, ovvero una lista di quei beni che non possono essere valorizzati sul mercato per l'alto valore simbolico che assumono.

Elemento chiave della lista è l'**aggiornamento periodico**, che può essere previsto ogni 10 anni od ogni qual volta si renda necessario, ed effettuato con il medesimo procedimento di cui sopra. Un bene simbolico ha una tale valenza essenzialmente in relazione all'impatto e al valore che esso assume nel contesto di riferimento. In tal senso, il valore simbolico del bene è prevalente su quello economico ma può essere rivalutato nel tempo.

Almeno due dei seguenti **criteri** possono considerarsi utili affinché un bene possa essere qualificato come bene a rilevante valenza simbolica:

- appartenenza diretta del bene, che storicamente insiste sul territorio di riferimento, al soggetto sottoposto alla procedura o alla sua famiglia;
- appartenenza del bene utilizzato direttamente dal soggetto sottoposto alla procedura continuativamente nel tempo, anche in relazione al periodo di latitanza;
- appartenenza del bene quale scenario di fatti delittuosi di particolare cruenza.

### **Interventi innovativi nell'ambito del patrimonio immobiliare sociale**

La realizzazione di operazioni di "**interventi immobiliari sociali**" promosse in forma coordinata da soggetti privati e uno o più Enti Locali può trovare, nel contesto della gestione dei beni confiscati, il reale quadro di riferimento delle attività in campo immobiliare per diversi motivi:

- una trasformazione delle città in atto;
- un trasferimento dei beni demaniali dall'Agenzia del demanio ai Comuni (federalismo demaniale);
- riallocazione dei servizi sul territorio;
- interventi di riqualificazione urbana che comprendono beni demaniali quali caserme, carceri, immobili di enti statali, ecc.;
- interventi di riqualificazione urbana attraverso la ri-generazione di quartieri in città esposte ad alto rischio sismico;
- interventi di riqualificazione urbana attraverso la ri-generazione di quartieri per riconversione eco sostenibile (patto dei sindaci).

Si ricorda che la definizione di **alloggio sociale** è contenuta nel Decreto del Ministro delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, che ha individuato il perimetro di iniziative immobiliari che abbiano le caratteristiche di un servizio pubblico. Per alloggio sociale si intende una *“Unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.”*<sup>4</sup> Rientrano nella definizione anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati.

Sono diverse le situazioni di criticità presenti nelle città italiane che necessitano di urgenti e complessivi interventi di **riqualificazione urbana** come preconditione a qualsiasi intervento di prevenzione e sicurezza o di contrasto alla illegalità diffusa sul territorio. Si tratta a volte di interi quartieri e porzioni di città dove, per riconquistare il controllo del territorio, è necessaria una profonda trasformazione del territorio stesso.<sup>5</sup>

In tale ottica, la realizzazione di progetti complessi può e deve trovare una interlocuzione positiva nell'insieme di beni immobili confiscati **NON simbolici** che possono essere utilmente valorizzati o semplicemente utilizzati come cespiti nella quota parte di **Fondi di investimento immobiliari chiusi**, regolati da Banca d'Italia, secondo quanto già promosso da **Cassa Depositi e Prestiti** che ha dato vita ad una apposita Società di gestione di risparmio autorizzata a gestire un Fondo immobiliare **Cassa Depositi e Prestiti SGR**.

Il rapporto naturale tra Comune, Regione e Fondi di investimento immobiliare per la realizzazione di progetti complessi di riqualificazione urbana sta trovando nella gestione dei **Patti dei Sindaci** e nella green economy più in generale (incentivi per la riqualificazione energetica degli edifici, per la realizzazione di edifici eco sostenibili, ecc..) una chiave di lettura per nuovi investimenti da parte della BCE che individua nel settore la maggiore capacità diretta di intervento pubblico a sostegno dell'economia da parte della Unione Europea.

In questo quadro, l'Agenzia ANBSC non può che giocare una partita nazionale fondamentale e strutturare un apposito comparto del **Fondo Nazionale immobiliare** pubblico gestito da CDP SGR legato alla valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. In tal senso, saranno i Comuni assegnatari del bene ad accedere alla possibilità, capacità d'intervento, agli obiettivi del Fondo e a valutarne se conferire o meno il bene già classificato dalla Agenzia ANBSC.

In questo modo, il Fondo immobiliare può fornire garanzia che l'attività di investimento immobiliare sia coerente con le politiche e i criteri definite nel regolamento di gestione, prevedendo che a fronte del conferimento del cespite possa essere assegnata al Comune una contropartita in termini di risorse economiche (quote del Fondo) ovvero che lo stesso possa essere garanzia della conclusione positiva delle operazioni immobiliari.

Il conferimento al Fondo Immobiliare del bene confiscato può così utilmente portare *“valore”* al Comune che può destinare ad altri *“beni simbolici”* a lui assegnati, insieme ad altri interventi pubblici, anche al fine di superare gli ostacoli e rendere agibili i beni per un corretto uso e gestione.

---

<sup>4</sup> Art. 1 comma 2 del decreto del Ministro delle Infrastrutture del 22 aprile 2008.

<sup>5</sup> ANCI (2012), *“La pianificazione urbana e la sicurezza”* – in *Per una Città Sicura.*, disponibile su [www.sicurezzaurbana.anci.it](http://www.sicurezzaurbana.anci.it)

### **Le proposte sui soggetti deputati a gestire i beni confiscati**

A garanzia della trasparenza nelle procedure di assegnazione e utilizzo dei beni confiscati si impone un intervento legislativo che introduca paletti di maggior rigore per gli operatori, prevedendo l'adozione obbligatoria da parte degli enti territoriali destinatari di apposito **Regolamento per la disciplina delle procedure di concessione dei beni e delle modalità dell'utilizzo**, prevedendo come già detto presso le Prefetture, modalità di iscrizione all'**elenco nazionale dei soggetti candidati a gestire i beni confiscati** alle mafie, come condizione necessaria per l'assegnazione.

Per conferire stabilità alle assegnazioni, soprattutto a garanzia degli investimenti effettuati, non si può prescindere dalla previsione legislativa di un termine di durata massimo per la concessione del bene confiscato ai soggetti che intendono gestirlo nonché dalla estensione dell'istituto della restituzione per equivalente alle ipotesi di assegnazione del bene confiscato agli enti territoriali per finalità sociali.

Per le stesse ragioni, sarebbe auspicabile prevedere esclusivamente un indennizzo al fine del soddisfacimento del diritto nei casi di preesistenza sui beni confiscati di diritti di terzi in buona fede.

In ordine alle problematiche relative alle confische pro quota, all'occupazione *sine titulo* e alla inagibilità non appare necessario un intervento normativo potendo le criticità essere risolte ricorrendo agli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione dell'operatore.

Ultimo suggerimento che appare degno di segnalazione: gli investimenti realizzati dagli enti locali finalizzati a rendere fruibili i beni confiscati non siano oggetto di computazione relativamente al cosiddetto calcolo del "patto di stabilità".