

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica: dalla Camera dei Deputati il secondo via libera

19 Maggio 2009

La Camera dei Deputati ha approvato, in seconda lettura, il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" (DDL 2180/C, Relatori gli Onorevoli Jole Santelli e Francesco Paolo Sisto del Gruppo parlamentare PDL), con la votazione di fiducia su tre maxi emendamenti del Governo sostitutivi ed integrativi del testo licenziato dalle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia.

Il provvedimento, a seguito della votazione fiduciaria, si compone di tre articoli comprendenti ciascuno numerosi commi e contiene disposizioni sulla sicurezza pubblica e per il contrasto del degrado urbano, l'illegalità e la criminalità organizzata.

In particolare, è stata **reformulata la norma di modifica all'art.38 del D.Lgs. 163/2006, sui casi di esclusione dalle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, servizi e forniture, nonché dall'affidamento dei subappalti.**

Al riguardo, viene previsto che **sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, servizi, forniture, e dell'affidamento di subappalti**, i soggetti di cui alla lettera b), dell'art.38, (titolare, direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; il socio o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico, se si tratta di altro tipo di società) che, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste, pur essendo stati vittime dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 (concussione) e 629 (estorsione) del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, (relativo ai delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del c.p., relativo alle associazioni di tipo mafioso), non risultino aver denunciato il fatto all'autorità giudiziaria, **salvo che ricorrano i casi previsti dall'art. 4, comma 1, della L.689/81** (sulle modifiche al sistema penale), che individua specifiche cause di esclusione della responsabilità, **concernenti: l'adempimento di un dovere, l'esercizio di facoltà legittima, ovvero lo stato di necessità o di legittima difesa.**

Tale circostanza deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nei tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omissso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente alla Autorità dei lavori pubblici, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio.

Sulla norma è stato, altresì, accolto come raccomandazione dal Governo, un ordine del giorno (n.9/2180-A/76, primo firmatario l'On. Manlio Contento del Gruppo parlamentare PDL), in cui, considerate le molteplici criticità della norma, si chiede l'impegno dell'Esecutivo a monitorare per un anno l'applicazione della disposizione, al fine di valutare, in particolare, la congruità e l'efficacia delle scelte legislative:

- "di ancorare la sanzione ivi prevista a meri indizi risultanti da un atto di rinvio a giudizio emesso nei confronti di terzi senza prevedere un procedimento applicativo nel quale possa essere assicurato il contraddittorio del destinatario della sanzione stessa";
- "di non ricondurre tra i presupposti di tale sanzione anche il caso in cui sussista la sola aggravante di cui al secondo comma dell'articolo 629 del codice penale";
- "di non aver predisposto un intervento organico, anche attraverso un testo unico, che renda

coerente l'impianto normativo in materia di lotta alla mafia"".

In proposito, la problematicità della disposizione era già stata evidenziata dall'Ance (si veda, al riguardo, la notizia su "Interventi ANCe"" del 24 aprile 2009).

Nel provvedimento sono state, inoltre, confermate molte delle norme contenute nel testo come approvato dalle Commissioni referenti.

Il testo contiene, altresì, **norme di modifica al D.Lgs. 490/94 (Disposizioni attuative della L. n.47/94 in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia).**

Nello specifico, viene stabilito che per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, il prefetto può disporre accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi, a tal fine, dei gruppi interforze di cui al D.M. 14 marzo 2003.

Con regolamento, da emanare entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'Innovazione, di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro della Giustizia, il Ministro per lo Sviluppo economico ed il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono definite, nel quadro delle norme previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1998, n. 252, le modalità di rilascio delle comunicazioni e delle informazioni riguardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati presso i cantieri.

Vengono, altresì, previste **modifiche al D.Lgs. 231/01 sulla responsabilità amministrativa degli enti, con l'inserimento dei delitti di criminalità organizzata.**

In relazione, quindi, alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 416 (associazione per delinquere), sesto comma, 416-bis (associazioni di tipo mafioso anche straniere), 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso) e 630 (sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) del codice penale, ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché ai delitti previsti dall'articolo 74 (T.U. in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, relativo all'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), si applica la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote.

In relazione alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 416 del codice penale, relativo alle associazioni per delinquere, ad esclusione del sesto comma, relativo alla riduzione in schiavitù-tratta delle persone, ovvero di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 5, del codice di procedura penale, relativo ai delitti di detenzione e cessione di armi da fuoco ed esplosivi, si applica la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote.

Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati si applicano le sanzioni interdittive (previste dall'articolo 9, comma 2, tra cui l'interdizione dell'esercizio dell'attività e la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito), per una durata non inferiore ad un anno.

Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

Vengono dettate apposite disposizioni di **modifica del D.Lgs. 271/89, riguardante le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, relative all'esecuzione del sequestro preventivo e all'amministrazione dei relativi beni.** Lo stesso viene eseguito:

- sui mobili e sui crediti secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo in quanto applicabili;
- sugli immobili o mobili registrati con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici;
- sui beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, oltre che con le modalità previste per i singoli beni sequestrati, con l'immissione in possesso dell'amministratore, con l'iscrizione del provvedimento nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa;

- sulle azioni e sulle quote sociali, con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese;
- sugli strumenti finanziari dematerializzati.

Altre norme prevedono **modifiche alla L. 575/65 sulle misure contro la mafia, relative alla conservazione e amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali mafiose e la loro assegnazione**. In particolare, viene previsto che, nel caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende, il tribunale nomina un amministratore giudiziario scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, che dovrà presentare al tribunale, entro sei mesi dalla nomina, una relazione particolareggiata sullo stato e sulla consistenza dei beni aziendali sequestrati, nonché sullo stato dell'attività aziendale.

Il tribunale, sentiti l'amministratore giudiziario e il pubblico ministero, ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione dell'impresa, approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive di gestione dell'impresa.

Il tribunale autorizza, altresì, l'amministratore giudiziario al compimento degli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'attività economica dell'azienda. Il giudice delegato, tenuto conto dell'attività economica svolta dall'azienda, della forza lavoro da essa occupata, della sua capacità produttiva e del suo mercato di riferimento, può indicare il limite di valore entro il quale gli atti si ritengono di ordinaria amministrazione.

Viene, altresì, **modificato l'art. 34 della L. 55/90 sulla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso** e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale, con la previsione in base alla quale, nei registri, istituiti presso le segreterie delle procure della Repubblica e presso le cancellerie dei tribunali, viene curata l'annotazione nominativa delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali da parte dei soggetti titolari del potere di proposta.

Sono, altresì, previste **norme che modificano ed integrano il D.Lgs. 286/98 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)**.

In particolare, viene introdotto l'**Accordo di integrazione per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno**, per cui si intende con integrazione quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, impegnandosi reciprocamente a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società.

Nello specifico si dispone che entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dell'articolo, con regolamento, adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, sono stabiliti i criteri e le modalità per la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno, di **un Accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno**. La stipula dell'Accordo di integrazione rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4, del D.Lgs. 289/98, ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare.

Viene, inoltre, inserita una nuova norma che introduce **disposizioni sull'ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato** per cui, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso, ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del suddetto Testo Unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della L. n. 68/07, è punito con l'ammenda

da 5.000 a 10.000 euro. Al reato non si applica l'articolo 162 del codice penale.

Le disposizioni non si applicano allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento (previsto dall'art. 10 del predetto T.U.).

Al procedimento penale per il reato si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-*bis*, 20-*ter* e 32-*bis* del D.Lgs. 274/00.

Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato non è richiesto il rilascio del nulla osta (art. 13, comma 3, del T.U.), da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato.

Il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento, pronuncia sentenza di non luogo a procedere. Se lo straniero rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto (art. 13, comma 14, del T.U.) si applica l'articolo 345 del codice di procedura penale.

Viene previsto, inoltre, che nel caso di richiesta relativa ai familiari, il questore **rilascia il titolo di soggiorno** quando i medesimi familiari sono regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato ininterrottamente da almeno cinque anni.

Al riguardo, il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana, le cui modalità di svolgimento sono determinate con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca.

La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno, inoltre, è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno. Il versamento non è richiesto nei casi di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari.

Viene, altresì, istituito, presso il Ministero dell'Interno, un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza. Nello stesso confluisce la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo suddetto, nonché i contributi eventualmente disposti dall'Unione europea per le finalità del Fondo medesimo. La quota residua è assegnata allo stato di previsione del Ministero dell'Interno, per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti il rilascio ed in rinnovo del permesso di soggiorno.

Inoltre, lo straniero che, a richiesta degli Ufficiali e Agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda sino ad euro 2.000.

Altre disposizioni attengono altresì al ricongiungimento familiare e il relativo tempo di rilascio fissato per 180 giorni dalla richiesta.

Ulteriori modifiche al Testo unico sull'immigrazione attengono all'**ingresso per lavoro in casi particolari** (di cui all'art.27, D.Lgs 286/98). In particolare, viene disposto che il nulla osta al lavoro nei casi elencati dalla norma (tra cui dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia ovvero di uffici di rappresentanza di società estere che abbiano la sede principale in uno stato membro dell'OMC) è sostituito da una comunicazione da parte del datore di lavoro della proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato. La comunicazione è presentata con modalità informatiche allo sportello unico per l'immigrazione della prefettura-ufficio territoriale del Governo. Lo sportello unico trasmette la comunicazione al questore per la verifica della insussistenza di motivi ostativi all'ingresso dello straniero ai sensi dell'art. 31, comma 1, del regolamento di cui al DPR 394/99, e, ove nulla osti da parte del questore, la invia, con le medesime modalità informatiche, alla rappresentanza diplomatica o consolare per il rilascio del visto di ingresso.

Le disposizioni suddette si applicano ai datori di lavoro che hanno sottoscritto con il Ministero dell'Interno, sentito il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, un apposito protocollo di intesa, con cui i medesimi datori di lavoro garantiscono la capacità economica richiesta e l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro di categoria.

Viene, altresì, stabilito, che salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del decreto, **promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato**, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona.

Inoltre, la norma si applica con la stessa multa per ogni persona in alcuni casi, tra cui:

- il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;
- la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti.

è, inoltre, disposto che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, **chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.**

Vengono, infine, introdotte disposizioni di modifica dell'art.143 del **D.Lgs. 267/00 (T.U. sugli enti locali)** relativo allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile e alla responsabilità dei dirigenti e dipendenti.

In materia di sicurezza urbana, viene previsto, altresì, che i Sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale.

Altre norme del provvedimento riguardano:

- **modifiche alla L. 91/92 sulla cittadinanza**, tra cui la previsione in base alla quale, le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un contributo di importo pari a 200 euro. Al riguardo, viene disposto, altresì, che **il gettito derivante dal contributo è versato al bilancio dello Stato per essere riassegnato allo stato di previsione del Ministero dell'Interno che lo destina**, per la metà, al finanziamento di progetti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione diretti alla collaborazione internazionale e alla cooperazione ed assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione anche attraverso la partecipazione a programmi finanziati dall'Unione europea, per l'altra metà, alla copertura degli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti ai procedimenti di competenza del medesimo Dipartimento in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza;
- **modifiche all'art. 635 c.p. sul reato di danneggiamento**. Al riguardo, tra i casi per i quali è disposta la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e il procedimento d'ufficio, vengono previsti gli immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o risanamento sono in corso o risultano ultimati.
- **modifiche all'art. 639 c.p. relativo ai reati di deturpamento e imbrattamento di cose altrui**, tra cui la previsione in base alla quale se il fatto è commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati si applica la pena della reclusione da uno a sei mesi e della multa da 300 a 1000 euro; se il fatto è commesso su cose di interesse storico o artistico si applica la pena della reclusione da tre mesi a un anno e della multa da 1000 a 3000 euro;
- **disposizioni in tema di indebita occupazione di suolo pubblico**, ai sensi dell'art. 633 c.p. e dell'art. 20 del D.Lgs. 285/92 (Nuovo Codice della strada) relativi rispettivamente all'invasione di terreni ed edifici al fine di occuparli o di trarne profitto e all'occupazione della sede stradale. Nei suddetti casi 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;

- **modifiche al D.Lgs. 285/92 (Nuovo Codice della strada)** relative, tra l'altro, al ritiro, sospensione o revoca del certificato di idoneità alla guida e alle sanzioni amministrative accessorie della confisca del veicolo e della sospensione della patente in alcuni casi. Al riguardo viene previsto, in particolare, che, salvo che debba essere disposta la confisca ai sensi dell'art.240 del Codice penale, è sempre disposta la confisca amministrativa del veicolo intestato al conducente sprovvisto di copertura assicurativa quando sia fatto circolare con documenti assicurativi falsi o contraffatti. Inoltre, nei confronti di chi abbia falsificato o contraffatto i documenti assicurativi suddetti è sempre disposta la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente per un anno.

In corso d'esame sono state, infine, **soppresse**: la norma con cui si prevedeva, in particolare, l'applicazione delle disposizioni dell'art.21/bis (sul rifinanziamento dei programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere li") del DL 159/07, convertito dalla L. 222/07, a decorrere dal 1° gennaio 2010 (la norma prevede che alla scadenza del termine del 31 dicembre 2007, di cui all'art.4, comma 150, della L. n.350/03 e all'art.13 del DL 273/05, convertito dalla L.51/06, le risorse, originariamente destinate ai programmi costruttivi di cui all'art.18 del DL 152/91, convertito dalla L. 203/91 - case per i dipendenti pubblici impegnati nella lotta alla criminalità- e non assegnate a seguito di mancata ratifica degli accordi di programma, sono destinate al finanziamento delle proposte già ritenute idonee e non ammesse al precedente finanziamento, tra quelle presentate, concernenti il programma innovativo in ambito urbano denominato "Contratti di quartiere li"); alcune norme di modifica al D.Lgs 285/92 (Nuovo Codice della strada); l'articolo contenente norme di modifica delle disposizioni del codice di procedura penale in tema di misure cautelari.

Si veda precedente del 13 febbraio 2009.

Testo del disegno di legge come approvato e trasmesso al Senato ([DDL 2180/C](#)) e in allegato l'ordine del giorno n. 9/2180-A/76, accolto come raccomandazione dal Governo.

[1941-Ordine del giorno.pdf](#)[Apri](#)